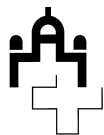


Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Sommersession
8. Tagung
der 45. Amtsdauer

Session d'été
8^e session
de la 45^e législature

Sessione estiva
8^a sessione
della 45^a legislatura

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

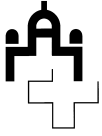
Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

1997

Sommersession

Session d'été

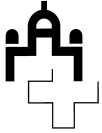
Sessione estiva



Überblick

Sommaire

Inhaltsverzeichnis	I–V
Rednerliste	VI–IX
Verhandlungen des Ständerates	427–712
Einfache Anfragen	713–715
Impressum	716
Abkürzungen	3. Umschlagseite
Table des matières	I–V
Liste des orateurs	VI–IX
Délibérations du Conseil des Etats	427–712
Questions ordinaires	713–715
Impressum	716
Abréviations	3 ^e de couverture



Abkürzungen

Abréviations

Fraktionen

C	Christlichdemokratische Fraktion
L	Liberale Fraktion
R	Freisinnig-demokratische Fraktion
S	Sozialdemokratische Fraktion
U	Fraktion des Landesrings der Unabhängigen und der Evangelischen Volkspartei
V	Fraktion der Schweizerischen Volkspartei

Ständige Kommissionen

APK	Aussenpolitische Kommission
FK	Finanzkommission
GPK	Geschäftsprüfungskommission
KöB	Kommission für öffentliche Bauten
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
RK	Kommission für Rechtsfragen
SGK	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SiK	Sicherheitspolitische Kommission
SPK	Staatspolitische Kommission
UREK	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
WBK	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
-NR	des Nationalrates
-SR	des Ständerates
*	Berichterstatterin/Berichterstatter

Publikationen

AB	Amtliches Bulletin
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBi	Bundesblatt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts

Groupes

C	Groupe démocrate-chrétien
L	Groupe libéral
R	Groupe radical-démocratique
S	Groupe socialiste
U	Groupe de l'Alliance des indépendants et du Parti évangélique populaire
V	Groupe de l'Union démocratique du centre

Commissions permanentes

CAJ	Commission des affaires juridiques
CCP	Commission des constructions publiques
CdF	Commission des finances
CdG	Commission de gestion
CEATE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie
CER	Commission de l'économie et des redevances
CIP	Commission des institutions politiques
CPE	Commission de politique extérieure
CPS	Commission de la politique de sécurité
CSEC	Commission de la science, de l'éducation et de la culture
CSSS	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
CTT	Commission des transports et des télécommunications
-CN	du Conseil national
-CE	du Conseil des Etats
*	Rapporteur

Publications

BO	Bulletin officiel
FF	Feuille fédérale
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Inhaltsverzeichnis

Botschaften und Berichte

Alkoholverwaltung. Voranschlag 1997/98: 529
 Asylverfahren und Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich. Bundesbeschlüsse. Verlängerung: 569, 710
 Doppelbesteuerung. Abkommen mit den Vereinigten Staaten: 530
 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Venezuela: 532
 Ergänzungsleistungen zu AHV und IV. Bundesgesetz. 3. Revision: 614, 709
 Errichtung einer Synchrotronlichtquelle Schweiz am Paul-Scherrer-Institut: 645
 Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Kapitalerhöhung. Beteiligung der Schweiz: 621
 Geldwäschereigesetz: 598
 Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996: 447, 456, 461
 Gewässerschutzgesetz. Änderung: 427, 613, 665, 709
 GPK-NR/SR. Tätigkeit 1996. Bericht: 467
 Grenzüberschreitende Luftverunreinigung. Übereinkommen: 652
 Hochseeschiffe unter Schweizer Flagge. Rahmenkredit: 627
 Internationale humanitäre Hilfe. Weiterführung: 453
 Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 533, 547
 Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Bericht: 652
 Nationalbankgesetz. Revision: 657, 710
 PTT. Geschäftsbericht und Rechnung 1996: 501
 Regional- oder Minderheitensprachen. Europäische Charta: 648
 SBB. Geschäftsbericht und Rechnungen 1996: 499
 Staatsrechnung 1996: 517
 StGB und MStG. Medienstraf- und Verfahrensrecht: 572
 Unternehmensbesteuerung. Reform: 468, 492
 Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizinengesetz: 666, 693
 Voranschlag 1997. Nachtrag I: 527
 Waffen, Waffenzubehör und Munition. Bundesgesetz: 439, 710
 Weltpostverein. Änderung der Rückzahlungsbedingungen für das gewährte Darlehen: 455
 Wohnbau- und Eigentumsförderung. Rahmenkredite: 623
 Zolltarifische Massnahmen 1996/II: 619

Standesinitiativen (7)

Genf. Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland: 592
 Glarus. Schaffung einer schweizerischen Strafprozessordnung: 590
 Jura. Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Union vors Volk!: 618
 Neuenburg. Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland: 593
 Tessin. Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland: 593
 Waadt. Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland: 591
 Wallis. Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland: 592

Parlamentarische Initiativen (5)

Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer (Ducret): 569, 657, 709

Table des matières

Messages et rapports

Aide humanitaire internationale. Continuation: 453
 Armes, accessoires d'armes et munitions. Loi fédérale: 439, 710
 Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Augmentation du capital. Participation de la Suisse: 621
 Budget 1997. Supplément I: 527
 CdG-CN/CE. Activité 1996. Rapport: 467
 CFF. Gestion et comptes 1996: 499
 Compte d'Etat 1996: 517
 Construction de la Source de Lumière Synchrotron Suisse à l'Institut Paul Scherrer: 645
 Construction et accession à la propriété de logements. Crédits de programme: 623
 CP et CPM. Droit pénal et procédure pénale des médias: 572
 Développement durable en Suisse. Rapport: 652
 Double imposition. Convention avec le Venezuela: 532
 Double imposition. Convention avec les Etats-Unis: 530
 Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1996: 447, 456, 461
 Imposition des sociétés. Réforme: 468, 492
 Initiative populaire pour une procréation respectant la dignité humaine. Loi sur la procréation médicalement assistée: 666, 693
 Langues régionales ou minoritaires. Charte européenne: 648
 Loi sur la Banque nationale. Révision: 657, 710
 Loi sur la protection des eaux. Modification: 427, 613, 665, 709
 Loi sur le blanchiment d'argent: 598
 Navires de haute mer battant pavillon suisse. Crédit-cadre: 627
 Pollution atmosphérique transfrontière. Convention: 652
 Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Loi fédérale. 3e révision: 614, 709
 Procédure d'asile et mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers. Arrêtés fédéraux. Prorogation: 569, 710
 PTT. Gestion et compte 1996: 501
 Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Loi fédérale: 533, 547
 Régie des alcools. Budget 1997/98: 529
 Tarif des douanes. Mesures 1996/II: 619
 Union postale universelle. Modification des conditions de remboursement du prêt accordé: 455

Initiatives des cantons (7)

Genève. Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger: 592
 Glaris. Création d'un code suisse de procédure pénale: 590
 Jura. Négociations d'adhésion à l'Union européenne. Que le peuple décide!: 618
 Neuchâtel. Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger: 593
 Tessin. Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger: 593
 Valais. Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger: 592
 Vaud. Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger: 591

Initiatives parlementaires (5)

Acquisition de la nationalité suisse. Conditions de résidence (Ducret): 569, 657, 709

Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren (Bonny): 568
 Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes (Rhinow): 565
 Versicherung der Nichtberufsunfälle. Prämien der Arbeitslosen (Brunner Christiane): 436
 Wiederwählbarkeit in Kontrollkommissionen des Ständerates (Kommission-SR 95.067): 515, 710

Motionen (6)

Brändli. Sofortmassnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 630
 GPK-SR/FK-SR. Auflösung der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe und Integration deren Versicherten in die Pensionskasse des Bundes: 503
 Nationalrat (GPK-NR). Übertragung der gesamten Durchführung der Such- und Rettungsmassnahmen für zivile Luftfahrzeuge an eine private Organisation: 507
 Nationalrat (Hegetschweiler). Mietrecht. Relativierung der Kündigungssperre: 595, 665
 Spoerry. Bundesamt für Zivilluftfahrt. Behebung von personellen Engpässen bei Bewilligungsverfahren: 509
 UREK-SR (96.072). Bodenbewirtschaftung. Änderung des Gewässerschutzgesetzes und des Landwirtschaftsgesetzes: 431

Empfehlungen (3)

Maissen. Revision der Signalisationsverordnung: 698
 Rochat. Erhebung der AHV/IV-Beiträge bei Saisoniers, die sich weniger als acht Wochen in der Schweiz aufhalten: 433
 Spoerry. Neufassung der Verordnung über die Förderung der Vorruhestandsrente: 641

Postulate (4)

Bieri. Direktzahlungen und Milchkontingente für Golfplatzflächen: 643
 RK-SR (96.057). Ombudsstelle für Printmedien: 589
 RK-SR (96.2011) (Minderheit Aeby). Gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare: 702
 Saudan. Änderung des Luftfahrtgesetzes: 510

Interpellationen (6)

Aeby. Verwaltungsreform: 610
 Iten. Koordination der Reform des Medizinstudiums: 431
 Loretan Willy. Dringliche Bundesbeschlüsse zu den Vorschlägen des Bundes: 607, 659
 Rochat. Anwendungsbereich der Zusatzversicherungen und KVG: 655
 Rochat. Teilstationäre Spitalbehandlung und ambulante Chirurgie: 653
 Uhlmann. Stopp den illegalen Gemüseimporten: 495

Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération (Rhinow): 565
 Assurance-accidents non professionnels. Cotisations des personnes au chômage (Brunner Christiane): 436
 Procédure CEP. Protection juridique des intéressés (Bonny): 568
 Rééligibilité dans les commissions de contrôle du Conseil des Etats (Commission-CE 95.067): 515, 710

Motions (6)

Brändli. Mesures urgentes destinées à redresser les finances de l'assurance-chômage: 630
 CdG-CE/CdF-CE. Dissolution du régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT et intégration des assurés de la Poste dans la Caisse fédérale de pensions: 503
 CEATE-CE (96.072). Exploitation des sols. Révision de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'agriculture: 431
 Conseil national (CdG-CN). Transfert à un organisme privé de l'ensemble de l'exécution des opérations de recherches et de sauvetage d'aéronefs civils: 507
 Conseil national (Hegetschweiler). Bail à loyer. Modification des dispositions concernant le congé donné par le bailleur: 595, 665
 Spoerry. Office fédéral de l'aviation civile et procédures d'autorisation. Recrutement du personnel nécessaire: 509

Recommandations (3)

Maissen. Révision de l'ordonnance sur la signalisation routière: 698
 Rochat. Perception des cotisations AVS/AI auprès des travailleurs saisonniers séjournant moins de huit semaines par année en Suisse: 433
 Spoerry. Révision de l'ordonnance visant à encourager la préretraite: 641

Postulats (4)

Bieri. Paiements directs et contingents laitiers pour des surfaces affectées au golf: 643
 CAJ-CE (96.057). Organe de médiation pour la presse: 589
 CAJ-CE (96.2011) (minorité Aeby). Les mêmes droits pour les couples de même sexe: 702
 Saudan. Modification de la loi sur l'aviation: 510

Interpellations (6)

Aeby. Réforme dans l'administration: 610
 Iten. Coordination des projets de réforme des études de médecine: 431
 Loretan Willy. Arrêtés fédéraux urgents concernant les budgets de la Confédération: 607, 659
 Rochat. Champ d'action des assurances complémentaires et LAMal: 655
 Rochat. Traitements semi-hospitaliers et hospitalisation d'un jour: 653
 Uhlmann. Stop aux importations illégales de légumes: 495

Einfache Anfragen (4)

- Danioth. Griffige Schutzklauseln im Gütertransit: 714
 Marty Dick. Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Neat: 713
 Reimann. Zweite Säule. Beitragsvergleich zwischen Privatwirtschaft und Bund: 713
 Rochat. Offiziere der französischsprachigen Schweiz am Instruktionszentrum für friedenserhaltende Operationen: 714

Petitionen (10)

- Aktion lebendiges Kulturgut. Renovation des Palais Wilson in Genf: 708
 EDU Schweiz. Für die Förderung gesunder Familien und gegen die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare: 702
 Gewerkschaft Bau und Industrie. Die Bauwirtschaft braucht ein Investitionsprogramm: 703
 Jugendsession. Bessere finanzielle Unterstützung von konkreten HIV/Aids-Projekten: 706
 Jugendsession. Einführung eines Erkennungszeichens für die Qualität eines suchtmittelfreien Lebens: 707
 Jugendsession. Einführung eines jährlichen nationalen Suchtpräventionstages: 705
 Jugendsession. Kontrollierte Abgabe von harten Drogen und Bekämpfung des Drogenhandels: 704
 Jugendsession. Legalisierung von Cannabisprodukten: 706
 Komitee «gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare». Gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare: 700
 Schweizerische Kampagne gegen Personenminen. Verbot von Personenminen: 699

Questions ordinaires (4)

- Danioth. Clauses de protection pour le transit de marchandises: 714
 Marty Dick. Analyse de la rentabilité du projet de nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes: 713
 Reimann. Deuxième pilier. Comparaison des contributions entre l'économie privée et la Confédération: 713
 Rochat. Officiers romands au Centre d'instruction pour les opérations en faveur du maintien de la paix: 714

Pétitions (10)

- Action patrimoine vivant. Restauration du Palais Wilson à Genève: 708
 Campagne suisse contre les mines antipersonnel. Interdiction des mines antipersonnel: 699
 Comité «les mêmes droits pour les couples du même sexe». Les mêmes droits pour les couples du même sexe: 700
 Session des jeunes. Distribution contrôlée de drogues et répression du commerce de la drogue: 704
 Session des jeunes. Instauration d'une journée nationale annuelle de la prévention: 705
 Session des jeunes. Introduction d'un signe distinctif pour la qualité d'une vie exempte de drogues: 707
 Session des jeunes. Légalisation du cannabis: 706
 Session des jeunes. Meilleur appui financier aux projets VIH/sida concrets: 706
 Syndicat industrie et bâtiment. La construction a besoin d'un programme d'investissement: 703
 UDF Suisse. Pour une famille saine et contre l'égalité juridique des couples homosexuels: 702

Rednerliste**Aeby Pierre (S, FR)**

CP et CPM. Droit pénal et procédure pénale des médias: 574, 585
 Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1996: *450, 458
 Imposition des sociétés. Réforme: 494
 Initiative parlementaire. Acquisition de la nationalité suisse. Conditions de résidence: 570
 Initiative parlementaire. Procédure CEP. Protection juridique des intéressés: 568
 Interpellation Aeby. Réforme dans l'administration: 611
 Loi sur le blanchiment d'argent: 603
 Pétitions: 701, 703
 Postulat CAJ-CE. Organe de médiation pour la presse: 589

Beerli Christine (R, BE)

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 555
 Motion Brändli. Sofortmassnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 637
 Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizinengesetz: 684

Bieri Peter (C, ZG)

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996: *456, 461
 Motion GPK-SR/FK-SR. Auflösung der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe und Integration deren Versicherten in die Pensionskasse des Bundes: *505, 506
 Postulat Bieri. Direktzahlungen und Milchkontingente für Golfplatzflächen: 643
 PTT. Geschäftsbericht und Rechnung 1996: *501
 SBB. Geschäftsbericht und Rechnungen 1996: *499
 Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizinengesetz: 672, 681, 696
 Waffen, Waffenzubehör und Munition. Bundesgesetz: 442
 Wohnbau- und Eigentumsförderung. Rahmenkredite: 625

Bisig Hans (R, SZ)

Errichtung einer Synchrotronlichtquelle Schweiz am Paul-Scherrer-Institut: 646
 Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 537, 555, 561, 562
 Motion Nationalrat. Mietrecht. Relativierung der Kündigungssperre: 596, 666
 Petitionen: *708
 Staatsrechnung 1996: *524
 Weltpostverein. Änderung der Rückzahlungsbedingungen für das gewährte Darlehen: *455
 Wohnbau- und Eigentumsförderung. Rahmenkredite: 625

Bloetzer Peter (C, VS)

Doppelbesteuerung. Abkommen mit den Vereinigten Staaten: *530
 Doppelbesteuerung. Abkommen mit Venezuela: *532
 Errichtung einer Synchrotronlichtquelle Schweiz am Paul-Scherrer-Institut: 645
 Internationale humanitäre Hilfe. Weiterführung: *453
 Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 545, 563
 Staatsrechnung 1996: 521
 Standesinitiative Jura. Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Union vors Volk!: *619
 Unternehmensbesteuerung. Reform: 470
 Zolltarifische Massnahmen 1996/II: *619

Liste des orateurs**Brändli Christoffel (V, GR)**

Motion Brändli. Sofortmassnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 631, 639
 Unternehmensbesteuerung. Reform: 477

Brunner Christiane (S, GE)

Initiative parlementaire. Assurance-accidents non professionnels. Cotisations des personnes au chômage: 436
 Initiative populaire pour une procréation respectant la dignité humaine. Loi sur la procréation médicalement assistée: 676, 690
 Motion Brändli. Mesures urgentes destinées à redresser les finances de l'assurance-chômage: 633
 Recommandation Spoerry. Révision de l'ordonnance visant à encourager la préretraite: 642

Büttiker Rolf (R, SO)

Nationalbankgesetz. Revision: *657
 Parlamentarische Initiative. Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer: *570
 Petitionen: *703
 Unternehmensbesteuerung. Reform: 469, 493
 Wohnbau- und Eigentumsförderung. Rahmenkredite: *623

Cavadini Jean (L, NE)

Compte d'Etat 1996: *520
 Imposition des sociétés. Réforme: 493
 Initiative parlementaire. Rééligibilité dans les commissions de contrôle du Conseil des Etats: 515
 Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Loi fédérale: 535
 Régie des alcools. Budget 1997/98: *529

Cotti Flavio, conseiller fédéral

Aide humanitaire internationale. Continuation: 454
 Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1996: 452
 Union postale universelle. Modification des conditions de remboursement du prêt accordé: 455

Cottier Anton (C, FR)

CP et CPM. Droit pénal et procédure pénale des médias: 583
 Imposition des sociétés. Réforme: 475
 Loi sur le blanchiment d'argent: *598, 601, 602, 604, 606

Couchepin François, chancelier de la Confédération

Initiative parlementaire. Procédure CEP. Protection juridique des intéressés: 568

Danioth Hans (C, UR)

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996: 451
 Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 542, 557, 562
 Motion Brändli. Sofortmassnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 638
 Motion Nationalrat. Übertragung der gesamten Durchführung der Such- und Rettungsmassnahmen für zivile Luftfahrzeuge an eine private Organisation: *508
 StGB und MStG. Medienstraf- und Verfahrensrecht: 581
 Unternehmensbesteuerung. Reform: 492

Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizingesetz: 673
Waffen, Waffenzubehör und Munition. Bundesgesetz: 444

Delalay Edouard (C, VS), président

Communications du président: 427, 439, 499, 550, 598, 710

Delamuraz Jean-Pascal, conseiller fédéral

Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Augmentation du capital. Participation de la Suisse: 622

Construction et accession à la propriété de logements. Crédits de programme: 626

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1996: 460

Motion Brändli. Mesures urgentes destinées à redresser les finances de l'assurance-chômage: 640

Navires de haute mer battant pavillon suisse. Crédit-cadre: 629

Postulat Bieri. Paiements directs et contingents laitiers pour des surfaces affectées au golf: 644

Recommandation Spoerry. Révision de l'ordonnance visant à encourager la préretraite: 643

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale

Construction de la Source de Lumière Synchrotron Suisse à l'Institut Paul Scherrer: 646

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1996: 457

Interpellation Iten. Coordination des projets de réforme des études de médecine: 433

Interpellation Rochat. Traitements semi-hospitaliers et hospitalisation d'un jour: 655

Langues régionales ou minoritaires. Charte européenne: 650

Loi sur la protection des eaux. Modification: 430, 614

Pollution atmosphérique transfrontière. Convention: 652

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Loi fédérale. 3e révision: 616

Recommandation Rochat. Perception des cotisations AVS/AI auprès des travailleurs saisonniers séjournant moins de huit semaines par année en Suisse: 435

Forster Erika (R, SG)

Unternehmensbesteuerung. Reform: 479

Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizingesetz: 675

Frick Bruno (C, SZ)

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996: *452

Gewässerschutzgesetz. Änderung: *665

Parlamentarische Initiative. Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer: *570, 657

Parlamentarische Initiative. Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren: *568

Parlamentarische Initiative. Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes: *565, 566

Unternehmensbesteuerung. Reform: 480

Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizingesetz: 683

Gemperli Paul (C, SG)

Errichtung einer Synchrotronlichtquelle Schweiz am Paul-Scherrer-Institut: 646

Regional- oder Minderheitensprachen. Europäische Charta: 650

Unternehmensbesteuerung. Reform: 481

Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizingesetz: *666, 678, 679, 680, 684, 686, 687, 688, 689, 690, 693, 694, 695, 696, 697

Gentil Pierre-Alain (S, JU)

Armes, accessoires d'armes et munitions. Loi fédérale: 440, 441, 446

Initiative populaire pour une procréation respectant la dignité humaine. Loi sur la procréation médicalement assistée: 672

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Loi fédérale. 3e révision: 617

Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Loi fédérale: 541, 553

Inderkum Hansheiri (C, UR)

Gewässerschutzgesetz. Änderung: 613

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 544, 563

Staatsrechnung 1996: *523, 526

Iten Andreas (R, ZG)

Interpellation Iten. Koordination der Reform des Medizinstudiums: 432

Regional- oder Minderheitensprachen. Europäische Charta: *648, 650

StGB und MStG. Medienstraf- und Verfahrensrecht: 575

Unternehmensbesteuerung. Reform: 471

Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizingesetz: 688

Koller Arnold, Bundespräsident

Asylverfahren und Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich. Bundesbeschlüsse. Verlängerung: 569

Empfehlung Maissen. Revision der Signalisationsverordnung: 699

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996: 448, 451

Motion Nationalrat. Mietrecht. Relativierung der Kündigungssperre: 666

Parlamentarische Initiative. Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Aufenthaltsdauer: 571

Petitionen: 702

Postulat RK-SR. Ombudsstelle für Printmedien: 590

Standesinitiative Glarus. Schaffung einer schweizerischen Strafprozessordnung: 591

StGB und MStG. Medienstraf- und Verfahrensrecht: 576, 580, 584, 585, 587

Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizingesetz: 676, 680, 684, 686, 689, 690, 693, 696

Waffen, Waffenzubehör und Munition. Bundesgesetz: 441, 445, 446

Küchler Niklaus (C, OW)

Geldwäschereigesetz: 598, 604

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 536, 551, 559

Lex Friedrich. Kantonale Kompetenzen (Sammeltitel): *593, 595

Motion Nationalrat. Mietrecht. Relativierung der Kündigungssperre: *595, 596, 665

Petitionen: *700, 701, 702, 703

Standesinitiative Glarus. Schaffung einer schweizerischen Strafprozessordnung: *590, 591

StGB und MStG. Medienstraf- und Verfahrensrecht: 573

Leuenberger Moritz, Bundesrat

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996: 461, 462

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 547, 558, 559, 560, 562, 564

Motion GPK-SR/FK-SR. Auflösung der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe und Integration deren Versicherten in die Pensionskasse des Bundes: 506, 507

Motion Spoerry. Bundesamt für Zivilluftfahrt. Behebung von personellen Engpässen bei Bewilligungsverfahren: 510

Postulat Saudan. Änderung des Luftfahrtgesetzes: 513

PTT. Geschäftsbericht und Rechnung 1996: 503

SBB. Geschäftsbericht und Rechnungen 1996: 501

Leumann Helen (R, LU)

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 556

Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizinengesetz: 670, 680, 682, 687

Loretan Willy (R, AG)

Hochseeschiffe unter Schweizer Flagge. Rahmenkredit: *627

Interpellation Loretan Willy. Dringliche Bundesbeschlüsse zu den Voranschlägen des Bundes: 608, 610, 664

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: *533, 545, 549, 550, 551, 557, 560, 561, 562, 563, 564

Motion Nationalrat. Übertragung der gesamten Durchführung der Such- und Rettungsmassnahmen für zivile Luftfahrzeuge an eine private Organisation: *507, 508

Staatsrechnung 1996: *520

Waffen, Waffenzubehör und Munition. Bundesgesetz: 442, 444

Maissen Theo (C, GR)

Empfehlung Maissen. Revision der Signalisationsverordnung: 698

Gewässerschutzgesetz. Änderung: 429

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 539, 553

Regional- oder Minderheitensprachen. Europäische Charta: 649

Martin Jacques (R, VD)

Construction de la Source de Lumière Synchrotron Suisse à l'Institut Paul Scherrer: *645

Construction et accession à la propriété de logements. Crédits de programme: 624

Imposition des sociétés. Réforme: 472

Initiative populaire pour une procréation respectant la dignité humaine. Loi sur la procréation médicalement assistée: 691

Motion Brändli. Mesures urgentes destinées à redresser les finances de l'assurance-chômage: 634

Marty Dick (R, TI)

CP et CPM. Droit pénal et procédure pénale des médias: *572, 579, 583, 585, 587

Imposition des sociétés. Réforme: 482

Loi sur le blanchiment d'argent: 602

Procédure d'asile et mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers. Arrêtés fédéraux. Prorogation: *569

PTT. Gestion et compte 1996: *502

Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Loi fédérale: 544

Ogi Adolf, Bundesrat

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996: 458

Onken Thomas (S, TG)

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 540, 560

Motion Brändli. Sofortmassnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 634

Staatsrechnung 1996: *522

Unternehmensbesteuerung. Reform: 483

Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizinengesetz: 673, 685

Wohnbau- und Eigentumsförderung. Rahmenkredite: 626

Paupe Pierre (C, JU)

CFF. Gestion et comptes 1996: *500

Compte d'Etat 1996: *525

Plattner Gian-Reto (S, BS)

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996: 463

Gewässerschutzgesetz. Änderung: *427, 430, 613

Grenzüberschreitende Luftverunreinigung. Übereinkommen: *652

Motion Brändli. Sofortmassnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 636

Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Bericht: *652

Unternehmensbesteuerung. Reform: 472, 493

Reimann Maximilian (V, AG)

Geldwäschereigesetz: 605

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 545

Postulat RK-SR. Ombudsstelle für Printmedien: 589

StGB und MStG. Medienstraf- und Verfahrensrecht: 574

Unternehmensbesteuerung. Reform: 478, 494

Voranschlag 1997. Nachtrag I: 528

Respini Renzo (C, TI)

Imposition des sociétés. Réforme: 478

Rhinow René (R, BL)

Parlamentarische Initiative. Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes: 567

Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizinengesetz: 674, 683

Rhyner Kaspar (R, GL)

Petitionen: *699

Waffen, Waffenzubehör und Munition. Bundesgesetz: *439, 440, 441, 445, 446, 447

Rochat Eric (L, VD)

Armes, accessoires d'armes et munitions. Loi fédérale: 445

Initiative parlementaire. Acquisition de la nationalité suisse.

Conditions de résidence: 571

Initiative populaire pour une procréation respectant la dignité humaine. Loi sur la procréation médicalement assistée:

*668, 679, 683, 686, 689

Interpellation Rochat. Champ d'action des assurances complémentaires et LAMal: 656

Interpellation Rochat. Traitements semi-hospitaliers et hospitalisation d'un jour: 654

Recommandation Rochat. Perception des cotisations AVS/AI auprès des travailleurs saisonniers séjournant moins de huit semaines par année en Suisse: 434
Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Loi fédérale: 543

Saudan Françoise (R, GE)

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1996: *459, 463
Initiative parlementaire. Assurance-accidents non professionnels. Cotisations des personnes au chômage: 437
Motion Brändli. Mesures urgentes destinées à redresser les finances de l'assurance-chômage: 637
Postulat Saudan. Modification de la loi sur l'aviation: 512, 514

Schiesser Fritz (R, GL)

Ergänzungsleistungen zu AHV und IV. Bundesgesetz. 3. Revision: *614, 617
Motion Brändli. Sofortmassnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 633
Motion GPK-SR/FK-SR. Auflösung der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe und Integration deren Versicherten in die Pensionskasse des Bundes: 506
Parlamentarische Initiative. Versicherung der Nichtberufsunfälle. Prämien der Arbeitslosen: *436, 438
Petitionen: *704, 705, 706, 707
Unternehmensbesteuerung. Reform: 494
Waffen, Waffenzubehör und Munition. Bundesgesetz: 444

Schmid Carlo (C, AI)

Interpellation Uhlmann. Stopp den illegalen Gemüseimporten: 497
Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 556, 559, 563
Motion Brändli. Sofortmassnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 638
Postulat Saudan. Änderung des Luftfahrtgesetzes: 513
Regional- oder Minderheitensprachen. Europäische Charta: 649
StGB und MStG. Medienstraf- und Verfahrensrecht: 577, 586
Unternehmensbesteuerung. Reform: 494

Schoch Otto (R, AR)

StGB und MStG. Medienstraf- und Verfahrensrecht: 586

Schüle Kurt (R, SH)

Staatsrechnung 1996: *517, 526
Unternehmensbesteuerung. Reform: *468, 484, 492
Voranschlag 1997. Nachtrag I: *527

Seiler Bernhard (V, SH)

Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Kapitalerhöhung. Beteiligung der Schweiz: *621
Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996: *447
GPK-NR/SR. Tätigkeit 1996. Bericht: *467
Hochseeschiffe unter Schweizer Flagge. Rahmenkredit: 628

Simmen Rosemarie (C, SO)

Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Kapitalerhöhung. Beteiligung der Schweiz: 621
Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizinengesetz: 671, 680, 682, 688, 693

Spoerry Vreni (R, ZH)

Empfehlung Spoerry. Neufassung der Verordnung über die Förderung der Vorruhestandsrente: 642
Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996: 462
Motion Brändli. Sofortmassnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 636
Motion Spoerry. Bundesamt für Zivilluftfahrt. Behebung von personellen Engpässen bei Bewilligungsverfahren: 509
Postulat Saudan. Änderung des Luftfahrtgesetzes: 512
Unternehmensbesteuerung. Reform: 476

Uhlmann Hans (V, TG)

Interpellation Uhlmann. Stopp den illegalen Gemüseimporten: 496, 498
Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz: 543
Motion Brändli. Sofortmassnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 637
Unternehmensbesteuerung. Reform: 482

Villiger Kaspar, Bundesrat

Alkoholverwaltung. Voranschlag 1997/98: 529
Doppelbesteuerung. Abkommen mit den Vereinigten Staaten: 531
Geldwäschereigesetz: 599, 601, 605
Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996: 464
Interpellation Aeby. Verwaltungsreform: 611
Interpellation Loretan Willy. Dringliche Bundesbeschlüsse zu den Voranschlägen des Bundes: 660
Interpellation Uhlmann. Stopp den illegalen Gemüseimporten: 497
Nationalbankgesetz. Revision: 658
Staatsrechnung 1996: 518, 521, 523, 526
Unternehmensbesteuerung. Reform: 485
Voranschlag 1997. Nachtrag I: 528

Weber Monika (U, ZH)

Interpellation Loretan Willy. Dringliche Bundesbeschlüsse zu den Voranschlägen des Bundes: 610, 659
Interpellation Uhlmann. Stopp den illegalen Gemüseimporten: 497
Motion Brändli. Sofortmassnahmen zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 638

Wicki Franz (C, LU)

StGB und MStG. Medienstraf- und Verfahrensrecht: 575

Zimmerli Ulrich (V, BE)

Geldwäschereigesetz: 605
Parlamentarische Initiative. Wiederwählbarkeit in Kontrollkommissionen des Ständerates: *515
Staatsrechnung 1996: *523
StGB und MStG. Medienstraf- und Verfahrensrecht: 582

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Ständerat – Conseil des Etats

1997

Sommersession – 8. Tagung der 45. Amtsdauer
Session d'été – 8^e session de la 45^e législature

Erste Sitzung – Première séance

Montag, 2. Juni 1997

Lundi 2 juin 1997

18.15 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

Le président: Je vous salue très cordialement à l'ouverture de cette session d'été.

Je vous signale que nous avons un petit problème d'amplification du son. Vous vous apercevez certainement que ma voix a de la peine à parvenir jusqu'à vous; il faudra donc que nous nous exprimions à très haute voix. Comme il y a une panne de notre installation d'amplification, un enregistrement individuel sera effectué à l'intention du Bulletin officiel.

96.072

Gewässerschutzgesetz.

Änderung

Loi sur la protection des eaux.

Modification

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1996, Seite 1163 – Voir année 1996, page 1163

Beschluss des Nationalrates vom 20. März 1997

Décision du Conseil national du 20 mars 1997

Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer

Loi fédérale sur la protection des eaux

Art. 60a Abs. 4; 61 Abs. 3; 62 Abs. 1

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 60a al. 4; 61 al. 3; 62 al. 1

Proposition de la commission

Maintenir

Art. 62a

Antrag der Kommission

Streichen

Art. 62a

Proposition de la commission

Biffer

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Ich möchte einige allgemeine Bemerkungen vorausschicken: Der Nationalrat hat den Revisionsvorschlag im ganzen ebensogut angenommen wie wir. Es geht ja schliesslich, wie Sie sich erinnern, um eine gehörige Entlastung des Bundes durch die konsequente Einführung des Verursacherprinzips bei Bau, Erneuerung, Unterhalt und Betrieb von Gewässerschutzanlagen.

Der Nationalrat hat keine gravierenden Differenzen zum Ständerat geschaffen, aber doch vier Differenzen, von denen allerdings nur die letzte einen inhaltlich neuen Punkt aufgreift, der in unseren seinerzeitigen Beratungen nicht bereits ausdiskutiert worden ist. Ich werde auf ihn zurückkommen. Die Kommission schlägt Ihnen aber nach ausführlicher Diskussion einstimmig vor, bei allen vier Differenzen an unseren seinerzeitigen Beschlüssen festzuhalten. Ich werde das – auch zuhanden des Nationalrates – im einzelnen begründen. Wir glauben nämlich bei allen vier Differenzen, dass der Nationalrat – bei allem Verständnis unsererseits für seine Beschlüsse – den Realitäten im Gewässerschutz nicht genügend Rechnung getragen hat und dass seine Beschlüsse mehr Fragen aufwerfen als lösen.

Nun zur ersten Differenz, bei Artikel 60a Absatz 4: Es geht hier darum, dass der Nationalrat mit seiner Formulierung einen Sparanreiz für Wasserverbraucher sicherstellen will. Er will nämlich, dass die variablen oder verbrauchsabhängigen Kosten des Gewässerschutzes – jene, die von der Menge des verbrauchten Wassers abhängig sind und die deshalb durch einen sparsamen Umgang mit dem Wasser beeinflusst werden können – nie weniger als die Hälfte des gesamten Wasser- und Abwasserpreises ausmachen sollen. Mindestens die Hälfte soll also mengenproportional sein.

Die Kommission begrüsst im Prinzip diese Absicht, beantragt aber trotzdem, diesen Zusatz nicht aufzunehmen und somit am Beschluss unseres Rates festzuhalten. Die Kommission glaubt, dass der vom Nationalrat beschlossene Absatz 4 eher das Gegenteil von dem bewirken würde, was der Nationalrat wollte. Es war denn auch typisch, dass in der Kommission zuerst in der falschen Richtung diskutiert wurde. Einige Mitglieder glaubten, dass der Nationalrat hier genau das Gegenteil gewollt hätte. Die Formulierung ist nicht sehr deutlich. Dazu kommt – das ist das sachliche Argument –, dass die Richtlinien zu dieser Frage, wie die Gebühren zu gestalten seien, welche die Schweizer Gewässerschutzfachverbände

erlassen haben, bereits heute einen höheren Anteil als 50 Prozent für die variablen Kosten vorsehen, nämlich mindestens 65 Prozent. Diese Richtlinien lassen nur bei ganz speziell investitionslastigen Kostenstrukturen einen variablen Gebührenanteil zwischen 50 und 65 Prozent zu. Damit ist also in Übereinstimmung mit der Meinung der Fachleute bereits heute eine bessere Lösung – diese wird von den Kantonen und von den Gemeinden auch so durchgeführt – Realität. Somit würde die Gefahr bestehen, dass diese zusätzliche und in diesem Sinne überflüssige Vorschrift des Nationalrates allenfalls nur dazu missbraucht werden könnte, diese Richtlinien zu unterlaufen.

Das liesse sich ja noch korrigieren. Man könnte sie zweifellos besser formulieren. Es kommt aber ein zweites sachliches Argument dazu, nämlich die Frage, was eigentlich eine touristische Region ist. Die hier aufgeworfene Definition ist nicht sehr spezifisch, wenn Sie sich überlegen, dass wohl in der Stadt Zürich am meisten Touristen in der ganzen Schweiz übernachten. Deswegen meint aber sicher niemand, dass Zürich eine touristische Region im Sinne dieser Vorschrift sei. Da sehen Sie, wo die Schwierigkeiten liegen.

Die Kommission möchte sich auf diese Diskussionen gar nicht erst einlassen. Sie glaubt, dass die Anliegen des Nationalrates heute dank der Richtlinien der Fachverbände ohnehin erfüllt sind. Sie empfiehlt Ihnen deshalb, an unserem Beschluss festzuhalten.

Die zweite Differenz ist in Artikel 61 Absatz 3. Der Nationalrat will hier die Subventionen, die das Gesetz für einen speziellen Fall vorsieht, verdoppeln, nämlich von 35 auf 70 Prozent. Diese Subventionen betreffen gemäss Absatz 1 Litera a die Anlagen und Einrichtungen zur Stickstoffelimination bei zentralen Abwasserreinigungsanlagen, soweit sie aufgrund von völkerrechtlichen Vereinbarungen oder Beschlüssen internationaler Organisationen eingerichtet werden müssen.

Ich als Basler könnte Ihnen gerne empfehlen, diese Bestimmung anzunehmen, denn sie betrifft gemäss der heutigen Lage der Dinge die Rheinanliegerkantone, insbesondere auch meinen Kanton, denn diese müssen aufgrund der Abkommen zum Schutz der Nordsee für eine Verminderung ihrer Stickstoffeinleitungen in den Rhein sorgen. Darum geht es hier.

Die Kosten, mit denen man in den nächsten zehn Jahren aufgrund der internationalen Vereinbarungen der Rheinanliegerstaaten rechnet – die zusätzlichen Kosten –, betragen für die Schweiz zirka 220 Millionen Franken. Die Erhöhung der Subventionierung von 35 auf 70 Prozent, also um 35 Prozent, würde den Bund demnach etwa 75 Millionen Franken kosten; d. h., wir müssten hier über die Ausgabenbremse abstimmen, wenn wir dem Nationalrat folgen würden.

Diese 75 Millionen Franken sind kein Pappenstiel für die notleidende Bundeskasse.

In der Kommission wurde festgestellt, dass es den Kantonen mit ihren Defiziten heute wesentlich bessergehe als dem Bund und dass schon das alleine ein Grund sei, diesen Erhöhungsvorschlag abzulehnen.

Zudem ist die Annahme, die der Nationalrat gemacht hat, falsch, dass nur der Bund kraft seiner Verantwortung für internationale Abkommen von diesen Verbesserungen der Abwasseranlagen profitiere, indem er nämlich seine Abkommen einhalten könne. Auch die Kantone, die Betreiber der Anlagen, profitieren, wenn diese Investitionen gemacht werden, insbesondere weil die Betriebskosten – und da besonders die Energiekosten – durch die Entstickungsanlagen stark vermindert werden. Es ist dann einfach eine bessere Abwasserreinigung, die viel effizienter funktioniert.

Schliesslich ist die Kommission der Ansicht, dass es angesichts der ins Auge gefassten Neuordnung des Finanzausgleichs, der in Zukunft nach dem Prinzip «Wer befiehlt, der zahlt auch» und nicht nur nach dem alten Prinzip «Wer zahlt, der befiehlt auch» laufen soll, nicht der Moment sei, die Bundessubventionierung von Vollzugsaufgaben, die durch das Gesetz klar den Kantonen zugewiesen sind, übermässig hoch anzusetzen, bei 70 Prozent. Die Frage der Höhe der Abgeltung solcher völkerrechtlicher Verpflichtungen soll im Rahmen der Auseinandersetzungen zwischen Bund und

Kantonen über den Finanzausgleich gelöst werden. Man sollte bei dieser Revision, bei der es eigentlich um etwas anderes geht, nämlich um das Verursacherprinzip, nicht übermarchen.

Auch hier beantragt Ihnen die Kommission, am Subventionsatz von 35 Prozent, den sie als adäquat betrachtet, festzuhalten.

Die dritte Differenz ist in Artikel 62 Absatz 1. Es handelt sich um ein Wort und um eine kleine Umstellung. Der Nationalrat will hier anstelle einer Muss- eine Kann-Formulierung einfügen. Die Kommission hat nicht verstanden, weshalb. Aus den Verhandlungen des Nationalrates geht es nicht klar hervor. Zudem ist auch sachlich nicht einzusehen, warum. Es handelt sich gemäss dem zweiten Teil des Satzes ja in jedem Fall nur um Anlagen, die von gesamtschweizerischem Interesse sind, wo der Bund ein eminentes Bedürfnis hat, die entsprechende Standortplanung und auch die Realisation solcher Anlagen gezielt beeinflussen zu können. Wenn er das aber will, dann soll er vom Gesetzgeber auch verpflichtet werden, als Vertreter der Nichtstandortkantone die Standortkantone – das sind nur einige wenige – zu entschädigen und die entsprechenden Abgeltungen zu leisten. Eine Kann-Vorschrift ist hier fehlt am Platz.

Die Kommission beantragt Ihnen deshalb auch hier, am Beschluss unseres Rates festzuhalten.

Die letzte Differenz ist in Artikel 62a. Das ist diejenige, die inhaltlich am schwersten wiegt. Der Nationalrat hat hier neu eine Subventionsbestimmung zugunsten der von Gewässerschutzmassnahmen betroffenen Bauern eingeführt, die wir seinerzeit nicht haben diskutieren können, weil sie uns als Erstrat nicht vorgelegen hat.

Ich muss hier etwas länger ausholen, denn dieses Geschäft wird uns mit Sicherheit später noch einmal beschäftigen, sei es, weil der Nationalrat an seinem Beschluss festhält, sei es, weil unser Weg, nämlich der Weg über eine Kommissionsmotion, dann schliesslich zu einer Vorlage des Bundesrates führen wird.

Was schlägt der Nationalrat vor? Er schlägt vor – in Abweichung vom Verursacherprinzip, um welches es hier geht –, aufgrund des Gewässerschutzgesetzes notwendige Strukturmassnahmen in der Landwirtschaft soweit zu subventionieren, als sie wirtschaftlich für die einzelnen Bauern nicht tragbar wären. Die Kantone sollen insbesondere in punkto Gewässerschutz speziell empfindlichen Gebieten die Einhaltung der Gewässerschutzvorschriften des Gesetzes und der Verordnungen dadurch sicherstellen, dass sie den Landwirten Beihilfen leisten, die der Bund den Kantonen rückvergüten soll.

Woher soll das notwendige Geld kommen? Der Nationalrat schlägt vor, das Geld einerseits aus für die Landwirtschaft vorgesehenen Krediten gemäss dem Landwirtschaftsgesetz, insbesondere gemäss Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes – wie sich in den Verhandlungen mit der Verwaltung gezeigt hat –, zu nehmen. Andererseits soll aber der Bund gemäss Absatz 3 nach Beschluss des Nationalrates auch die Kantone und sogenannte Dritte, d. h. die Betreiber der Abwasserreinigungsanlagen und damit via die Gebühren die gesamte nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung, zu Beiträgen verpflichten können.

Wenn man sich das etwas überlegt, findet man heraus, dass es sich bei diesem Vorschlag um die Abgeltung einer Standortungunst handelt. Jene Landwirte, die in einer besonders empfindlichen Gegend wirtschaften, sollen durch Bund, Kantone und Wasserverbraucher bei den nötigen Strukturmassnahmen unterstützt werden, soweit sie sie nicht selber bezahlen können. Das ist die Abgeltung einer Standortungunst. Diese Abgeltung einer Standortungunst, wie sie der Nationalrat auf Druck der Bauern im Rat beschlossen hat, wäre im ganzen Umweltschutzrecht eine völlige Neuheit. Es gibt ja schliesslich noch andere ungünstige Standorte, die aber nie zu besonderen Abgeltungen geführt haben, weil das Gesetz dies nicht vorsieht. Denken Sie als Beispiel an die lufthygienischen «Belastungsgebiete» – grosse Städte und Agglomerationen –, in denen aufgrund der dichten Emissionen verschärfte Emissionsgrenzwerte herrschen, damit die Immis-

sionsgrenzwerte dennoch erreicht werden können. In diesen Belastungsgebieten gelten also strengere Grenzwerte für die ansässigen Industrie- und Gewerbebetriebe.

Lange, schon seit der Inkraftsetzung der Luftreinhalte-Verordnung, mussten in diesen Gebieten, die für die betroffenen Gewerbe- und Industriebetriebe in diesem Sinne eben ungünstige Standorte waren, viel strengere Grenzwerte erreicht werden, strengere Sanierungsmassnahmen getroffen werden, und niemand hat die Gewerbe- oder die Industriebetriebe damals gefragt, ob das für sie wirtschaftlich tragbar sei. Sie mussten diese Grenzwerte im Laufe der Jahre einfach einhalten. Es gab auch – besonders beim Gewerbe – Betriebe, die deshalb am Standort geschlossen und verlegt werden mussten.

Was der Nationalrat beschlossen hat, ist vom Ansatz her eine systemfremde Neuheit, die den modernen Konzepten des Verursacherprinzips zuwiderläuft. Zudem ist der Beschluss des Nationalrates in keiner Weise mit der Agrarpolitik und der Landwirtschaftsgesetzgebung koordiniert. Er würde nach Meinung unserer Kommission das angepeilte Problem nicht oder nur sehr schlecht lösen. Zudem hat er auch formelle Mängel: Es ist in der Kommission scharf angezweifelt worden, ob dieser Artikel im Hinblick auf eine Subventionierung dem Legalitätsprinzip, welches eine genügende gesetzliche Grundlage verlangt, überhaupt genügen könne.

Dazu kommt die finanzielle Konsequenz: Gemäss Auskunft der Verwaltung zwänge dieser Beschluss des Nationalrates den Bund, die Beiträge an die geschätzten Kosten von etwa 60 Millionen Franken für die Strukturmassnahmen der Landwirte in diesen empfindlichen Gebieten ausgerechnet den Krediten für Direktzahlungen gemäss Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes zu entnehmen. Das sind ja jene Direktzahlungen, die vor allem die fortschrittlichen Bauern – Bio-bauern und Bauern, die auf integrierte Produktion umgestellt haben – betreffen. Am Schluss müssten eigentlich die fortschrittlichsten Bauern dann durch Kürzung der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel die Rechnung für jene Bauern bezahlen, die in Gebieten wohnen, wo eine übermässige Düngung eine besondere Belastung bewirkt.

Das sind die Überlegungen der Kommission. Aus all diesen Gründen will die Kommission diesen Artikel nicht so übernehmen, wie er vorliegt. Wir haben uns überlegt, ob wir ihn besser formulieren, sind dann aber zum Schluss gekommen, dass wir das nicht machen sollten. Wir wollen die Anregung des Nationalrates zwar aufnehmen, allerdings in Form einer Kommissionsmotion (97.3244), die Sie auf der letzten Seite unserer Fahne finden.

Was sind die Vorteile unserer Kommissionsmotion gegenüber dem Beschluss des Nationalrates?

1. Die Motion belässt dem Bundesrat und der Verwaltung genügend Zeit für die Ausarbeitung eines ausgereiften Vorschlages. Die Sache ist materiell nämlich gar nicht dringend. Auch nach dem Beschluss des Nationalrates müssen die Kantone ja nach Absatz 2 zuerst eine Planungsaufgabe verrichten und solche Gebiete, in denen solche Massnahmen erforderlich sind, zuerst bezeichnen. Sie müssen dann auch Vereinbarungen mit den Landwirten treffen. Erst dann käme die Subventionsbestimmung zum Tragen. Die Kantone können das aber heute schon tun. Die schon existierenden Artikel 27 und 58 des Gewässerschutzgesetzes, die heute nicht zur Diskussion stehen, erfassen sowohl die Planungspflicht als auch die rechtlichen Grundlagen für solche Vereinbarungen mit den Bauern. Es führt also zu keinen Verzögerungen, wenn wir diesen neuen Gedanken nicht jetzt in dieser Vorlage aufnehmen, sondern ihn in einer Motion formulieren. Wir verhindern damit auch Gesetzesbestimmungen, die mit dem ursprünglichen Entwurf des Bundesrates überhaupt nichts zu tun haben.

2. Der Auftrag ist – wie immer bei Motionen – offen formuliert und erlaubt eine vertiefte Abklärung aller aufgeworfenen Fragen.

3. Die Motion lässt offen, wie die Kostenbeteiligung des Bundes genau erfolgen soll: durch Umlagerung bereits beschlossener Beiträge an die Landwirtschaft gemäss Beschluss des Nationalrates oder durch zusätzliche Kredite.

4. Die Motion erlaubt – das scheint mir fast das Wichtigste zu sein – eine sinnvolle Koordination zwischen Landwirtschaftsgesetzgebung und Gewässerschutzgesetzgebung. Unsere Kommission ist der Meinung, dass die gesetzliche Bestimmung vermutlich ohnehin im Landwirtschaftsgesetz besser untergebracht wäre als im Gewässerschutzgesetz.

5. Es wird auch den Bedenken Rechnung getragen, dass dieser Artikel das Legalitätsprinzip im Hinblick auf Subventionierungen verletze. Man kann vom Bundesrat sicher einen Vorschlag erwarten, der auch diesem Anspruch genügt.

Das sind die Gründe, welche die Kommission nach einer längeren Diskussion dazu geführt haben, auch hier Festhalten am Beschluss unseres Rates zu beantragen, d. h., diesen Artikel nicht aufzunehmen, dafür aber die Kommissionsmotion 97.3244 zu überweisen.

Maissen Theo (C, GR): Ich kann es vorwegnehmen: Ich bin mit dem Vorgehen der Kommission einverstanden. Ich meine jedoch, nachdem wir hier ja die Motion 97.3244 auch besprechen, dass einige Aspekte, die nach meinem Dafürhalten in den Ausführungen des Kommissionspräsidenten zu kurz gekommen sind, noch zu beleuchten sind.

Der Beschluss des Nationalrates mit diesem neuen Artikel bewegt sich im Bereich von Gewässerschutz und agrarpolitischen Massnahmen. Hier ist einmal festzustellen, dass es für die Schnittstelle Gewässerschutz/Agrarpolitik bereits eingeleitete Massnahmen im Interesse des Gewässerschutzes gibt. Ich erinnere an das revidierte Gewässerschutzgesetz bezüglich der Reduktion der Tierbestände, es ist seit 1992 in Kraft; die Ökobeitragsverordnung – es geht also um die Beiträge für ökologische Leistungen –, die seit dem 1. Januar 1993 in Kraft ist; dann an die revidierte Ökobeitragsverordnung vom 24. Januar 1996, hier insbesondere an die Zusatzbeiträge für extensiv genutzte Wiesen auf stillgelegtem Ackerland in den Gewässerschutzzonen 2 und 3. Diese Änderung ist seit dem 1. Januar 1996 in Kraft. Hier handelt es sich jeweils einerseits um Gebote und andererseits um Anreizsysteme. Die neue Massnahme, die vorgeschlagen wird, ist nicht ein Anreizsystem, es beruht nicht auf Freiwilligkeit – also die Landwirte können hier nicht wählen –, und damit stellt sich für mich die Frage, ob der Ansatz in der Motion richtig ist. Denn es handelt sich hier um einen angeordneten Schutz. Das ist jeweils verbunden mit einer Beschränkung der Nutzung, und hier sind drei Punkte zu beachten, die man ja bereits heute bei Ortsplanungen, wenn man z. B. Schutzzonen ausscheidet, zu beachten hat.

Es kann erstens ein enteignungsähnlicher Tatbestand sein, der wegen der Nutzungsbeschränkung entschädigungspflichtig ist. Der zweite Punkt ist: Die Leistung ist nicht freiwillig. Es ist eine Leistung, die im übergeordneten Interesse erbracht werden muss. Und drittens: Es trifft nicht alle gleich. Der Eigentümer oder Bewirtschafter kann also nicht auswählen, sondern je nachdem, wo eben diese Fläche ist, fällt ein Landwirt unter diese Nutzungsbeschränkung oder nicht. Darum kann man es nicht allein unter dem Titel Standortgunst abhandeln: je nachdem ist es nicht primär eine Standortgunst, sondern es ist, von der Öffentlichkeit her gesehen, eine Standortgunst, indem eben bestimmte Flächen, z. B. für die Trinkwasserversorgung, im Sinne einer Positivplanung nutzbar sind und deshalb geschützt werden müssen.

Darum ist auch der Ansatzpunkt im nationalrätlichen Beschluss, das Ganze an die wirtschaftliche Tragbarkeit zu binden, nach meinem Dafürhalten falsch. Ist ein solcher Schutz notwendig und hat er entsprechende Benachteiligungen für den Grundeigentümer oder den Bewirtschafter zur Folge, dann stellt sich die Frage: Ist es ein abgeltungspflichtiger Tatbestand oder nicht? Wenn er entschädigungspflichtig ist, spielt es für die Abgeltung keine Rolle, ob die Massnahme wirtschaftlich tragbar ist oder nicht.

Für mich ist es zudem problematisch, dass die Optik, die ich hier dargestellt habe – die Verknüpfung mit Abgeltungen unter dem Titel Landwirtschaft –, zu wenig zum Ausdruck kommt. Ich meine, dass man das rechtlich sehr genau auseinandernehmen muss; es ist einerseits eine Standortun-

gunst, das ist eine Möglichkeit, oder es ist eben andererseits eine spezifische Beschränkung, die im Interesse z. B. der Trinkwasserversorgung notwendig ist. Dieses rechtliche Auseinanderdividieren wäre notwendig.

Für mich ist es ausserdem politisch problematisch, wenn nun einmal mehr versucht wird, diese ganze Geschichte letztendlich über die Landwirtschaftsgesetzgebung abzuwickeln: Unter Umständen geht es doch um ganz andere Zielsetzungen, weil man dann einmal mehr eben Abgeltungen, die im Grunde genommen gewässerschutzrechtlich begründet sind, unter dem Titel Landwirtschaft segeln lässt. Das heisst dann jeweils: Im Budget sieht man nicht mehr, wie viele 100 Millionen Franken für die Landwirtschaft direkt eingesetzt werden, und dabei sind dort zunehmend Beträge drin, die im Grunde genommen durch eine völlig andere Zielsetzung ausgelöst worden sind.

Und noch ein letzter Punkt: die finanzielle Seite. Mich würde bei einer solchen Massnahme vorweg interessieren, ob die Finanzierung sichergestellt ist. Wir sehen es im Moment beim ganzen Biotopschutz, wo nun die Kürzungen seitens des Buwal auf die Kantone zukommen: Wenn es gutgeht, kann man die bestehenden Verträge für die besondere Bewirtschaftung der Biotope noch erfüllen, aber neue Verträge in Gebieten, wo diese Vereinbarungen noch nicht gemacht sind, sind nicht mehr möglich, weil die Mittel nicht mehr zur Verfügung stehen. Auch im vorliegenden Fall, scheint mir, wäre es deshalb sinnvoll, dass man bei der Überprüfung der mit der Motion zur Diskussion gestellten Belange neben den rechtlichen auch die politischen Fragen, die ich angedeutet habe, bezüglich der Sachgebiete, die es hier betrifft, sowie die finanziellen Aspekte mit berücksichtigt.

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Eine kurze Entgegnung: Ich bin froh, dass Herr Maissen keinen Antrag stellt, denn ich glaube, dass die Motion in ihrer Formulierung in seinem Sinne alles offenlässt. Es wird darin nichts vorweggenommen, das seinen Absichten zuwiderlaufen würde.

Zudem habe ich natürlich schon meine Zweifel an seinen rechtlichen Überlegungen. Ich sehe den Unterschied zu den lufthygienischen Bedingungen nicht. Auch dort handelt es sich um verbindliche, nicht freiwillige Massnahmen, die den einen im Ballungsgebiet treffen und den andern ausserhalb des Ballungsgebietes eben nicht.

Aber ich will jetzt keine juristische Debatte über das Umweltrecht starten, sondern nehme gerne zur Kenntnis, dass Herr Maissen die Motion unterstützt und sich dem Festhalten am Beschluss unseres Rates nicht widersetzt.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Le Conseil fédéral lui aussi se rallie à la proposition de votre commission qui consiste à maintenir vos décisions et à travailler ensuite sur la base de la motion que vous avez préparée.

J'aimerais cependant faire un certain nombre de remarques parce que j'ai le sentiment que les doutes qui ont été exprimés par le président de la commission me paraissent un peu exagérés. Je n'aimerais pas qu'ils pèsent sur la suite des travaux. Il faut les aborder d'une façon systématique et approfondie, ce qui a justement manqué.

1. Cette proposition arrive dans un projet de loi qui doit urgemment être adopté puisque le but initial était uniquement de permettre la prolongation des délais pour les cantons qui se dotent d'installations dans le domaine des déchets et de l'assainissement des eaux. Ce but devait être réalisé sans charger le projet de nouvelles questions. C'est donc la première raison – c'est-à-dire ce facteur temps et en même temps cette volonté d'approfondir la question – pour laquelle le Conseil fédéral suit les propositions de votre commission et les trouve judicieuses.

2. La deuxième raison pour laquelle le Conseil fédéral recommande cet après-midi de transmettre votre motion et souhaite travailler dans ce sens, c'est pour pouvoir très rapidement, dans l'enchaînement direct de l'achèvement de ce débat, aborder ce problème. Si je tiens à atténuer les doutes qui ont été exprimés, c'est parce que rien ne nous permet de dire que les projets que nous présenterons toucheront à la

fois, par exemple, la loi sur l'agriculture et la loi sur la protection des eaux qui est plus générale que les dispositions que nous discutons actuellement sur le pollueur-payeur. Nous approfondirons les propositions faites, mais il n'est pas sûr que les doutes exprimés, en particulier quant au principe de l'égalité, etc., se confirment après une analyse plus approfondie.

Pourquoi souhaitons-nous aller très rapidement de l'avant – dans une deuxième phase, si vous voulez – après que la révision qui vous est soumise aura pu être mise au point et que les divergences auront pu être éliminées pendant cette session? Pourquoi pensons-nous que la solution sera peut-être – en améliorant certains points – celle qui a été soumise à votre commission après décision du Conseil national? Tout simplement parce que nous avons actuellement, pour ce problème important de protection des eaux, mis en place des mesures temporaires dans le cadre de la loi sur l'agriculture qui ne suffisent pas pour obtenir l'effet que nous souhaitons, parce que les paiements directs faits dans ce cadre sont trop strictement liés à des choix de l'agriculteur, tels que celui de mettre en prairie les régions qui sont touchées par les exigences de la protection des eaux. Nous devons pouvoir envisager différents types de mesures culturelles ou de décisions agricoles qui, chaque fois, selon les cas, seront des solutions idéales.

Or, jusqu'à présent, la loi sur l'agriculture ne nous permet pas de moduler ces réponses en fonction des besoins, et c'est sur cela que nous devons travailler. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes entendus pour dire qu'une solution dans le cadre de la loi sur la protection des eaux pouvait être une solution satisfaisante.

Je tiens à dire que nous avons d'autres exemples du mécanisme qui est mis en place ici dans le domaine de la protection de la nature. Nous avons, par ailleurs – dans la compréhension que nous avons des paiements directs pour la protection de l'environnement –, exactement le même genre de situation. Ces paiements directs rémunèrent chaque fois un type de comportement du paysan qui a pour effet de réaliser des objectifs en termes de protection de l'environnement. C'est la raison pour laquelle, vu l'urgence dans laquelle nous sommes de «boucler» cette loi, nous acceptons bien volontiers de ne pas charger cette révision d'un nouveau problème, d'accepter votre motion, de nous mettre immédiatement au travail. C'est dans le cadre de la discussion en cours sur la loi sur l'agriculture que les prochains jalons pourront déjà être posés et que nous reviendrons très rapidement devant vous avec un projet plus approfondi que cela n'a pu être le cas avec celui qui est l'objet de la discussion actuelle.

Donc, laissons ouverte – c'est le seul sens de mon intervention – la recherche de la solution optimale sans critiquer la présente solution d'une façon qui pourrait se révéler trop sévère par rapport à celle que nous pourrions être amenés à vous soumettre plus tard.

Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.3244

Motion UREK-SR (96.072)
Bodenbewirtschaftung.
Änderung des Gewässerschutzgesetzes
und des Landwirtschaftsgesetzes

Motion CEATE-CE (96.072)
Exploitation des sols.
Révision de la loi
sur la protection des eaux
et de la loi sur l'agriculture

Wortlaut der Motion vom 22. Mai 1997

Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zu unterbreiten, die eine Kostenbeteiligung des Bundes an Massnahmen vorsieht, welche bei der Bodenbewirtschaftung aus Gründen des Umweltschutzes zur Verhinderung der Abschwemmung und Auswaschung von Stoffen getroffen werden müssen. Zu diesem Zweck sind namentlich das Gewässerschutzgesetz und das Landwirtschaftsgesetz zu ergänzen bzw. abzuändern.

Texte de la motion du 22 mai 1997

Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres fédérales un texte prévoyant une participation financière de la Confédération aux mesures qui, en matière d'exploitation des sols, doivent être prises pour des raisons de protection de l'environnement afin d'empêcher le ruissellement et la lixiviation de substances. Pour cela, il faudra notamment compléter ou modifier la loi sur la protection des eaux et la loi sur l'agriculture.

Le président: Concernant la motion dont le développement a été exposé par M. Plattner, le Conseil fédéral est prêt à l'accepter.

Überwiesen – Transmis

97.3102

Interpellation Iten
Koordination
der Reform des Medizinstudiums
Interpellation Iten
Coordination
des projets de réforme
des études de médecine

Wortlaut der Interpellation vom 13. März 1997

Im Zusammenhang mit der Revision der eidgenössischen Prüfungsverordnung für das Medizinalpersonal und der damit zusammenhängenden Gesetzesänderung stellen sich folgende Fragen:

1. Welche Massnahmen gedenkt das EDI zu treffen, um zu garantieren, dass die Mobilität der Studierenden zwischen den verschiedenen Fakultäten weiterhin gesichert ist (z. B. Fortsetzung des Studiums für Studierende der Universität Freiburg, gezwungene Mobilität für die Zahn- und Veterinärmedizin)?
2. Welche Massnahmen gedenkt das EDI zu treffen, um sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Studienreformprojekte einer gesamtschweizerischen Reform des Medizinstudiums zugeführt werden können?

3. Welche Massnahmen gedenkt das EDI zu treffen, um die Qualität der verschiedenen Studiengänge sicherzustellen, insbesondere in jenen Fakultäten, deren Kapazitäten an Ausbildungsplätzen stark überschritten werden?

4. Welche Massnahmen gedenkt das EDI zu treffen, um für alle Kantone die ausserordentlich hohen Kosten für das Medizinstudium zu senken, indem künftig unter anderem auch die Eignung der Studienanwärterinnen und Studienanwärter für das Medizinstudium berücksichtigt wird?

5. Freiburg prüft die Möglichkeit der Schaffung eines dritten Studienjahres. Ist dies aus Sicht des Bundes erwünscht und zweckmässig (bezüglich der Bundessubventionierung und des Angebotes von Studienplätzen)?

6. Bis wann ist mit einer diesbezüglichen Revisionsvorlage des Bundesrates an die eidgenössischen Räte zu rechnen?

Texte de l'interpellation du 13 mars 1997

Les questions suivantes se posent en rapport avec la révision de l'ordonnance concernant les examens fédéraux des professions médicales et la modification de la législation qui s'y rapporte:

1. Quelles mesures prendra le DFI pour garantir que la mobilité des étudiants entre les diverses facultés sera maintenue (p. ex. poursuite des études pour les étudiants de l'Université de Fribourg, mobilité forcée pour les étudiants en médecine dentaire et en médecine vétérinaire)?

2. Quelles mesures prendra le DFI pour assurer que les différents projets de réforme en cours pourront être réunis en une seule réforme globale des études de médecine en Suisse?

3. Quelles mesures prendra le DFI pour garantir la qualité des diverses filières, notamment dans les facultés dont les capacités d'accueil sont largement dépassées?

4. Quelles mesures prendra le DFI pour alléger, en faveur de tous les cantons, les coûts extrêmement élevés des études de médecine, en prenant dorénavant aussi en compte l'aptitude des candidats désirant se lancer dans des études de médecine?

5. Fribourg étudie la possibilité de créer une troisième année d'études. Dans l'optique de la Confédération, cette évolution est-elle souhaitable et opportune (eu égard aux subventions fédérales et à la capacité d'accueil des facultés)?

6. D'ici quand peut-on s'attendre à ce que le Conseil fédéral adresse aux Chambres un projet de révision des études de médecine?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bieri, Büttiker, Forster, Leumann, Marty Dick, Saudan, Schmid Carlo, Schoch, Schüle, Simmen, Zimmerli (11)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Am 20. Februar 1997 hat die Erziehungsdirektorenkonferenz die neue Interkantonale Universitätsvereinbarung verabschiedet und die Kantone eingeladen, ihren Beitritt zur neuen Vereinbarung zu erklären. In Zusammenhang mit dem Medizinstudium fällt besonders ins Gewicht, dass ab dem Jahr 1999 eine starke Erhöhung der Pauschalbeiträge vorgesehen ist. Im Jahr 2002 werden für die vorklinische Medizinausbildung (erstes und zweites Studienjahr) 23 000 Franken und für die klinische Ausbildung ab drittem Studienjahr 46 000 Franken fakturiert.

Für alle Kantone werden inskünftig die Beiträge für die Ausbildung der Medizinstudierenden sehr stark ins Gewicht fallen. In diesem Jahr haben sich rund 2000 Studienanwärterinnen und -anwärter für ein Medizinstudium angemeldet, was gegenüber 1996 eine Zunahme von 7 Prozent bedeutet. Seit Jahren wird zudem bekanntlich das Studienplatzangebot überschritten. Dadurch wird die Qualität der medizinischen Ausbildung in ungebührlichem Ausmass beeinträchtigt, und allen Kantonen entstehen beträchtliche Zusatzkosten, da das Medizinstudium ausserordentlich kostenintensiv ist.

An den Medizinischen Fakultäten der Universitäten Genf, Lausanne und Bern wurden Reformstudiengänge eingeführt. Es handelt sich um drei verschiedene Pilotprojekte, welche in Genf und Lausanne im zweiten und in Bern im ersten Studi-

enjahr beginnen. Obschon sowohl der Bundesrat (Stellungnahme zur Motion SGK-NR vom 17. Februar 1995, «Änderung der eidgenössischen Bestimmungen für die ärztliche Ausbildung») als auch die Schweizerische Hochschulkonferenz die Notwendigkeit und Dringlichkeit der Reform des Medizinstudiums bejahen, besteht die Gefahr, dass die unterschiedlichen Pilotprojekte die Schaffung einer guten nationalen Lösung beeinträchtigen und den Kantonen dadurch auch zusätzliche Kosten entstehen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Mai 1997

Rapport écrit du Conseil fédéral du 14 mai 1997

Bestrebungen für eine Reform des Medizinstudiums sind gegenwärtig auf zwei Ebenen im Gange: Einerseits ist eine gesamtschweizerische Studienreform angelaufen, für welche eine eidgenössische Expertenkommission bestellt wird. Andererseits erproben die Medizinischen Fakultäten der Universitäten Bern, Genf und Lausanne besondere Ausbildungs- und Prüfungsmodelle. Die Gremien, welche sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten mit medizinischen Ausbildungen und den Medizinalprüfungen befassen (die Schweizerische Hochschulkonferenz, die Schweizerische Medizinische Interfakultätskommission und der Leitende Ausschuss für die eidgenössischen Medizinalprüfungen), haben erkannt, dass zur Koordination eine gegenseitige Absprache unter diesen drei Gremien notwendig ist. Die Hochschulkonferenz und die Interfakultätskommission haben auf den Vorschlag des Leitenden Ausschusses positiv reagiert, eine gemeinsame Diskussionsplattform zu schaffen, welche sich vertieft mit den aus den verschiedenen Ausbildungs- und Prüfungsmodellen resultierenden Problemen befasst.

1. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass künftig der Mobilitätsgrad der Studierenden höher sein wird. Es muss daher sichergestellt werden, dass sowohl die Studienreform wie auch die Studienangebote an den verschiedenen schweizerischen Hochschulen diesem Sachverhalt Rechnung tragen und ein geregeltes Curriculum für die einzelnen Studienrichtungen garantiert werden kann. Die Expertenkommission zur Studienreform wird dies zu berücksichtigen haben.

2. Wie eingangs erwähnt, erproben die Medizinischen Fakultäten der Universitäten Bern, Genf und Lausanne Studienreformprojekte. Diese Projekte sind voneinander unabhängig, die Ergebnisse werden jedoch in die Gesamtstudienreform einfließen. Es ist ein explizites Mandat der Expertenkommission, das Einfließen dieser Ergebnisse und die Auswertung im Hinblick auf die neue Studien- und Prüfungsordnung sicherzustellen.

3. Der Bund kann die Qualität der Ausbildung in den verschiedenen Studiengängen an den einzelnen Universitäten in erster Linie über die Prüfungsordnungen steuern. Er wird diesen Einfluss im Sinne einer Massnahme zur Qualitätssicherung und eines einheitlichen Qualitätsstandards im Rahmen der hängigen Studienreform vermehrt geltend machen. Zwischen der Qualität der Ausbildung und dem Verhältnis Auszubildende/Lehrende besteht ein enges Verhältnis. Eine intensive Diskussion zwischen der Expertenkommission und den Hochschulträgern ist deshalb unumgänglich und über die Schweizerische Hochschulkonferenz sicherzustellen.

4. Der Bundesrat ist sich der Wichtigkeit der Auswahl geeigneter Studienanwärterinnen und Studienanwärter bewusst. Die Frage, wie und zu welchem Zeitpunkt diese Eignung festzustellen und zu bewerten sei, ist komplex und muss im Rahmen der Studienreform unter Beizug aller interessierten und betroffenen Kreise bearbeitet werden. Für das Medizinstudium ungeeignete Studierende sind möglichst frühzeitig davon zu überzeugen, die Studienrichtung zu wechseln; dies wirkt sich auch günstig auf die Kosten aus. In diesem Sinne hat der Bund 1995 bei den eidgenössischen Vorprüfungen die Zahl der Versuche von drei auf zwei reduziert.

5. Es liegt in der Hoheit der Kantone, darüber zu entscheiden, welche Studiengänge sie ganz oder teilweise anbieten und wie sie diese Studiengänge ausgestalten wollen. Es ist

daher nicht Sache des Bundes, darüber zu urteilen, ob die Einführung eines dritten medizinischen Jahreskurses an der Universität Freiburg erwünscht oder zweckmässig sei.

6. Mit einer Revisionsvorlage des Bundesrates an die eidgenössischen Räte ist nicht vor dem Jahre 2000 zu rechnen.

Iten Andreas (R, ZG): Ich bitte darum, mir zu gestatten, einige Anmerkungen zur schriftlichen Antwort des Bundesrates zu machen. Man muss die Reform des Medizinstudiums auch in grösserem Rahmen der Kostenexplosion im Gesundheitswesen betrachten. Das Medizinstudium ist sehr teuer und belastet auch die Nichthochschulkantone sehr. Das Medizinstudium an den Universitäten liegt im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Das ist mir bewusst. Der Bund kann als Subventionsgeber, aber auch mit der Revision der eidgenössischen Prüfungsverordnung seinen Einfluss geltend machen. Ich möchte eine kurze Stellungnahme mit einigen Präzisierungen zur Antwort des Bundesrates abgeben. Meine Ausführungen sollen die Expertenkommission in ihrem Auftrag, den sie vom Bundesrat und der Schweizerischen Hochschulkonferenz erhalten hat, auch von seiten des Parlamentes unterstützen.

Die Antwort des Bundesrates ist insofern erfreulich, als sie die Anstrengungen des Bundes für eine zügige Reform des Medizinstudiums bekräftigt und auch Aspekte der gesamtschweizerischen Koordination berücksichtigt.

Zu den einzelnen Antworten ist folgendes zu bemerken:

Zur ersten Antwort: Es ist auch im Vorfeld der Einführung des künftigen gesamtschweizerischen Reformmodells sicherzustellen, dass die laufenden Reformprojekte der verschiedenen Fakultäten nicht wegen zu grosser Unterschiede die Mobilität der Studierenden beeinträchtigt.

Zur zweiten Antwort: Es ist zu begrüssen, dass die Erfahrungen der Reformprojekte der verschiedenen Fakultäten für das gesamtschweizerische Reformmodell genutzt werden. Hingegen darf die beabsichtigte Generalisierung der Reformprojekte der einzelnen Fakultäten nicht Fakten schaffen, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Bezüglich der Auswirkungen ist zu beachten, dass die Reformen in der Medizin auch die naturwissenschaftlichen Fakultäten tangieren.

Zur dritten Antwort: Die Schaffung einheitlicher Qualitätsstandards für die medizinische Ausbildung im Rahmen der Studienreform ist erfreulich, jedoch muss das damit verbundene Kostenniveau für alle finanziellen Träger der Universitäten weiterhin tragbar sein, und die internationale Anerkennung der medizinischen Ausbildung muss gewährleistet bleiben.

Zur vierten Antwort: Der Bund muss seine reglementarischen Möglichkeiten voll nutzen, um zur Eingrenzung der Kosten der medizinischen Ausbildung beizutragen.

International machen es die sehr hohe Ärztedichte in der Schweiz und die besondere Kostensituation erforderlich, nichtgeeignete Studienanwärterinnen und -anwärter von einer medizinischen Ausbildung abzuhalten.

Zur fünften Antwort: Die allfällige Schaffung eines dritten Studienjahres an der Universität Freiburg ist vor dem Hintergrund des im internationalen Vergleich hohen Studienplatzangebotes an den Schweizer Universitäten zu sehen. Es erscheint zudem fraglich, ob die kritische Masse für dieses zusätzliche Studienjahr gegeben ist. Aus der Sicht der Bundessubventionierung ist auch zu prüfen, wie sich diese Frage zu den Zielsetzungen der laufenden Revision des Hochschulförderungsgesetzes verhält.

Zur sechsten Antwort: Es ist festzustellen, dass der Reformprozess bis zur Vorlage einer reformierten gesamtschweizerischen Studien- und Prüfungsordnung (frühestens im Jahre 2000) lange dauern wird. Anschliessend ist mit einer weiteren Übergangsphase zu rechnen, bis die Reformprojekte der Fakultäten in das neue Modell übergeführt sind. Die Mobilität ist über die ganze Zeit des Reformprozesses entsprechend zu gewährleisten.

Ich danke dem Bundesrat für die kurze, aber informative Antwort auf meine Fragen und bitte ihn, meine Ergänzungen zu berücksichtigen.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Juste pour rassurer M. Iten: ses paroles seront transmises à la commission d'experts. C'est effectivement notre vœu que la commission d'experts puisse réaliser les points sur lesquels vous avez mis le plus l'accent, à mes yeux surtout en ce qui concerne la mobilité.

Le point de la sélection me paraît certainement très important, mais vous savez que ce n'est pas à nous qu'il appartient de dire à quel moment la sélection idéale peut se faire et je ne suis pas sûre que l'on ait trouvé jusqu'à présent les moyens d'une sélection qui prouvent que quelqu'un puisse être un bon médecin. Les méthodes de sélection dont on parle actuellement prouvent plutôt que l'on peut être un bon étudiant en médecine, ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

De plus, nous travaillons étroitement avec les universités qui ont mis en place ces systèmes d'expérimentation, et je crois que nous avons trouvé un moyen terme entre le besoin d'expérimenter et le besoin d'agir. En d'autres termes, nous n'attendons pas que les premières volées d'étudiants aient fait leurs preuves, mais que la richesse de l'information transmise aux étudiants soit meilleure que ce qu'elle est actuellement, pour nous permettre déjà de changer la loi et l'ordonnance, en particulier la structure des examens.

Nous considérons donc votre interpellation, en plus d'une demande d'information, comme des idées à transmettre à la commission d'experts, et nous le ferons très volontiers.

97.3055

Empfehlung Rochat Erhebung der AHV/IV-Beiträge bei Saisoniers, die sich weniger als acht Wochen in der Schweiz aufhalten

Recommandation Rochat Perception des cotisations AVS/AI auprès des travailleurs saisonniers séjournant moins de huit semaines par année en Suisse

Wortlaut der Empfehlung vom 4. März 1997

Am 1. Januar 1997 ist eine Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) in Kraft getreten. Sie sieht namentlich die Streichung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d vor. Dieser zählte Personen, die «zur Verrichtung bestimmter, saisonbedingter Arbeiten in die Schweiz einreisen und sich hier höchstens acht Wochen im Jahr aufhalten», zur Kategorie derjenigen Personen, welche «die Voraussetzungen» der obligatorischen Versicherung «nur für eine verhältnismässig kurze Zeit erfüllen». Als solche waren diese Personen von der Versicherungspflicht der schweizerischen Sozialversicherungen ausgenommen.

Zur Begründung dieser Änderung führt der Bundesrat die Kontrollprobleme an, die mit dem Wegfall der Passstempel beim Grenzübertritt entstanden sind, ferner die Tatsache, dass die betroffenen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft von einem schweizerischen Arbeitgeber entlohnt werden und dass es keinen Grund gibt, die von Landwirten und Rebbaunern kurzzeitig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anders zu behandeln als diejenigen anderer schweizerischer Arbeitgeber.

Obwohl Buchstabe d nicht nur auf die Landwirtschaft und verwandte Berufskategorien anwendbar ist, führt die Streichung dieser Bestimmung doch zu einer schweren direkten Benachteiligung der Landwirtschaft, des Rebbaus und überhaupt der bodenbewirtschaftenden Berufe. Dies aus folgenden Gründen:

1. Wenn seit dem 1. Januar 1997 alle kurzzeitig beschäftigten Arbeitskräfte der Versicherungspflicht der Sozialversicherungen des Bundes unterstehen, so bedeutet dies eine Mehrbelastung der Saisonarbeiterlöhne um 15,39 Prozent, wovon 6,55 Prozent theoretisch von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern getragen werden. In der sehr schwierigen Lage, in der sich die Landwirtschaft heute befindet, ist eine solche zusätzliche Belastung nicht tragbar.

2. Die Erstellung eines AHV-Dossiers für jede kurzzeitige Arbeit, auch wenn diese nur eine Woche dauert, ist mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand verbunden, der unter Umständen höher ist als der erwartete Ertrag.

3. Unterwirft man einen Sektor, der bezüglich der Beschäftigungsart und -dauer äusserst wetterabhängig ist, einer strikten Reglementierung, so werden die betrieblichen Abläufe in diesem Sektor noch zusätzlich erschwert.

4. Aus moralischen Gründen lässt es sich kaum rechtfertigen, dass kurzzeitig erwerbstätige Saisonarbeiterinnen und -arbeiter gezwungen werden, Beiträge an die schweizerischen Sozialversicherungen zu leisten; sie werden diese Beiträge praktisch nie zurückfordern können und kaum je davon profitieren. Wie die Erfahrung zeigt, handelt es sich hier eher um eine Steuer oder eine Abgabe als um eine Massnahme der Sozialversicherung, die für die kurzzeitig beschäftigten Saisonarbeiterinnen und -arbeiter sinnvoll wäre.

Schliesslich ist auch zu bedenken, wie sich diese Massnahme auf die Familienzulagen auswirkt und welche Rückwirkungen sie auf die Erteilung von Arbeitsbewilligungen hat, die für besonders kurze Arbeitsperioden heute erleichtert ist. Die mit all dem verbundenen Kosten und Schikanen könnten leider dazu verleiten, das Gesetz und die Vollzugsverordnungen zu umgehen.

Aufgrund dieser Überlegungen reiche ich die vorliegende Empfehlung ein. Ich ersuche damit den Bundesrat, auf seinen Entscheid, Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d AHVV zu streichen, zurückzukommen und die aufgehobene Bestimmung wieder einzuführen, denn diese entspricht der Situation der Landwirte, Rebbaunern und anderer Berufsleute im Primärsektor sowie derjenigen der kurzzeitig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besser.

Texte de la recommandation du 4 mars 1997

La modification du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants est entrée en vigueur au 1er janvier 1997. Elle prévoit en particulier la disparition de la lettre d de l'alinéa 1er de l'article 2 qui incluait les personnes qui «viennent en Suisse pour exécuter des travaux saisonniers déterminés et y séjournent au maximum huit semaines par année» dans la catégorie des personnes «ne remplissant que pour une période relativement courte les conditions» de l'assurance obligatoire. A ce titre, ces personnes étaient dispensées de cotisations aux assurances sociales fédérales.

Pour justifier cette modification, le Conseil fédéral invoque les difficultés de contrôle liées à la disparition des timbres dans les passeports à l'entrée et à la sortie du pays, le fait que les travailleurs agricoles concernés sont rémunérés par un employeur suisse et qu'il n'y a aucune raison pour que les salariés des agriculteurs et viticulteurs bénéficient d'un traitement différent de celui des salariés intérimaires des autres employeurs suisses.

Bien que son application ne soit pas limitée à la seule agriculture ni aux professions assimilées, la disparition de la lettre d a pour effet immédiat de pénaliser lourdement l'agriculture, la viticulture et toutes les professions de la terre en général:

1. Soumettre dès le 1er janvier 1997 aux assurances sociales fédérales tous les travailleurs de courte durée représente une charge nouvelle de 15,39 pour cent sur tous les salaires saisonniers, dont 6,55 pour cent sont théoriquement à charge des travailleurs; dans la situation actuelle très difficile de l'agriculture, une telle augmentation de charges n'est pas supportable.

2. Imposer pour chaque travail de courte durée, fût-il d'une seule semaine, la constitution d'un dossier AVS est d'une lourdeur administrative disproportionnée, plus coûteuse peut-être que les résultats financiers escomptés.

3. Soumettre à réglementation serrée un secteur soumis aux aléas constants de la météo dans les durées et les types d'occupation complique encore la gestion de ce secteur.

4. Demander à des travailleurs saisonniers de courte durée de cotiser à des assurances suisses qu'ils ne réclameront ni ne toucheront pratiquement jamais, est difficilement défendable d'un point de vue moral. Vu l'expérience en la matière, il s'agit plus là d'un prélèvement, d'un impôt ou d'une taxe que de la constitution d'une prévoyance sociale significative pour les saisonniers de courte durée.

Finalement, les implications de cette mesure sur les allocations familiales, leurs répercussions sur les autorisations de travail en Suisse, aujourd'hui allégées pour ces périodes particulièrement courtes, sont à prendre également en considération, les coûts et les chicaneries étant malheureusement de nature à encourager des détournements de la loi et de ses règlements.

En conséquence, je dépose une recommandation priant le Conseil fédéral de reconsidérer sa décision de supprimer la lettre d de l'alinéa 1er de l'article 2 du règlement sur l'AVS et de réintroduire les dispositions antérieures, adaptées à la situation des agriculteurs, viticulteurs et autres professionnels du secteur primaire ainsi qu'à celle des travailleurs qu'ils emploient pour de courtes périodes.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Béguin, Bloetzer, Cavadin Jean, Danioth, Delalay, Küchler, Martin, Rhyner, Saudan, Schallberger, Schiesser (11)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

L'auteur renonce au développement et demande une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 7. Mai 1997

Rapport écrit du Conseil fédéral du 7 mai 1997

L'article 2 du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS) a fait l'objet, dans son intégralité, d'une révision tendant à rendre plus restrictive l'exemption pour une période relativement courte. Le but de cette modification n'est pas d'augmenter les recettes de l'AVS, mais d'améliorer la couverture sociale des personnes concernées. En matière d'assurance-chômage, les accords conclus avec l'Allemagne, la France, le Liechtenstein, l'Autriche et l'Italie prévoient que c'est l'Etat de domicile qui couvre le risque de chômage complet. Les périodes d'assurance accomplies dans l'autre pays sont prises en considération pour la période d'occupation ou de cotisation et la durée de l'indemnisation. Pour l'ouverture du droit à une prestation de l'assurance-invalidité suisse, l'assuré belge, espagnol, français ou portugais, par exemple, contraint d'abandonner son activité lucrative en Suisse à la suite d'une maladie ou d'un accident, mais dont l'état d'invalidité est constaté dans ce pays, est considéré comme étant assuré au sens de la législation suisse pour une durée d'une année à compter de la date de l'interruption du travail suivie d'invalidité et doit acquitter les cotisations AVS/AI comme s'il avait son domicile en Suisse. Quant au risque de vieillesse, les ressortissants des Etats liés à la Suisse par une convention ont droit à une rente après un an de cotisations seulement. Ces travailleurs, s'ils reviennent chaque année pour deux mois verraient leur droit à la rente s'ouvrir après six années déjà. En matière d'allocations familiales, les travailleurs agricoles auraient droit à des allocations pour enfants calculées en fonction du nombre de jours de travail. Si leur famille vit à l'étranger, ils ne peuvent en revanche pas toucher l'allocation de ménage.

L'abrogation de l'article 2 alinéa 1er lettre d RAVS a pour effet d'accroître les charges et le travail administratif des agriculteurs et des viticulteurs, puisqu'ils devront désormais décompter les cotisations pour 2000 à 3000 travailleurs agricoles supplémentaires. En revanche, elle améliore la protection sociale des salariés concernés. Du point de vue de l'AVS, elle simplifie le travail administratif. Les caisses de compensation devront traiter plus de dossiers de rente, mais l'établis-

sement d'un certificat, l'encaissement des cotisations et l'inscription sur le compte individuel peuvent, grâce à l'informatique, s'effectuer rapidement et facilement. Parce que les postes frontières n'apposent pas dans tous les cas des timbres dans le passeport à l'entrée et à la sortie, les caisses se heurtent à de grosses difficultés pour contrôler que les intéressés sont restés au maximum huit semaines en Suisse. Grâce à la nouvelle réglementation, elles pourront plus facilement vérifier si les employeurs respectent les dispositions réglementaires. Enfin, cette modification du droit de l'AVS ne devrait avoir aucune conséquence en matière d'autorisations de séjour et de travail.

En raison des difficultés liées au contrôle, l'ancien droit avait tendance à favoriser le travail au noir, ou plutôt à conduire les employeurs à ne pas déclarer à l'AVS des salariés qui séjournent en Suisse pendant plus de huit semaines. Comme les travaux s'étendent dans l'agriculture du printemps à l'automne, il arrive que les saisonniers agricoles reviennent périodiquement en Suisse sans que leur employeur du moment sache où ils ont exercé leur activité précédemment ni où ils iront travailler après. L'employeur peut difficilement connaître la durée réelle de l'occupation en Suisse de ses employés occasionnels, d'autant plus que la période d'exemption n'est pas d'un seul bloc, mais s'étend sur huit semaines pouvant être réparties sur toute l'année. La nouvelle réglementation a le mérite de clarifier la situation.

L'abrogation de l'article 2 alinéa 1er lettre d RAVS représente une charge supplémentaire financière et administrative pour les paysans suisses dans un contexte déjà difficile pour eux. Toutefois, d'autres secteurs de l'économie suisse sont également touchés par la crise. Or, les entreprises actives dans l'industrie, l'artisanat ou les services sont tenues, lorsqu'elles engagent pour une courte période du personnel étranger, de payer les cotisations sans exception possible. Le législateur a conçu l'AVS comme une oeuvre de solidarité devant offrir une couverture identique à l'ensemble des personnes travaillant ou vivant en Suisse. Des problèmes financiers ne suffisent pas à justifier que l'AVS opère une distinction entre les salariés en fonction du secteur d'activité dans lequel ils oeuvrent. S'agissant de la charge administrative liée aux assurances sociales dans le secteur primaire, il faut mentionner que les moyens de l'alléger seront examinés par le groupe de travail interdépartemental sur la réduction des coûts (GTI-CO), institué le 29 janvier 1997 par le Conseil fédéral afin d'étudier, sur le plan institutionnel, les possibilités de diminuer les frais de production dans l'agriculture. Dans son rapport intermédiaire du 22 janvier 1997 sur le soulagement administratif des PME, le Conseil fédéral a également prévu la constitution d'un «Forum des assurances sociales pour les PME», afin de rechercher les meilleures solutions à un soulagement administratif des PME en matière d'assurances sociales.

Les arguments développés dans la recommandation étaient connus du Conseil fédéral avant qu'il approuve l'abrogation de l'article 2 alinéa 1er lettre d RAVS. Cette modification apporte des améliorations pour les salariés et pour l'AVS qui l'emportent sur les désavantages qu'elle crée aux agriculteurs.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter la recommandation.

Rochat Eric (L, VD): Je remercie le Conseil fédéral de la réponse qu'il donne à ma recommandation. Je le remercie aussi de l'avoir rédigée rapidement pour un objet qui, comme nous le verrons, revêt une certaine urgence.

Avant de commenter la réponse du Conseil fédéral, je me permettrai de resituer le problème dans son cadre général. Jusqu'au 31 décembre 1996, les personnes qui venaient en Suisse pour des travaux saisonniers déterminés, qui séjournaient au maximum huit semaines par année, étaient exemptes du versement des cotisations aux assurances fédérales obligatoires. En date du 16 septembre 1996, avec effet au

1er janvier 1997, le Conseil fédéral a décidé de changer cette disposition réglementaire, de l'abroger. Elle figure effectivement dans le règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants, à l'article 2 alinéa 1er lettre d. Le Conseil fédéral a donc supprimé cette dérogation.

Conséquence immédiate: dès le 1er janvier 1997, les travailleurs qui viennent de l'étranger pour des travaux saisonniers de courte durée, en particulier les effeuilles et les vendanges dans la viticulture, les travaux de cueillette dans l'arboriculture, doivent, dès le premier jour, être inscrits auprès de l'AVS et des assurances obligatoires, et les montants dus s'élèveront au moins à 15 pour cent du salaire pour les employeurs, dont théoriquement 6,55 pour cent seront à charge des travailleurs.

Cette hausse du coût de la main-d'oeuvre est en soi une raison suffisante de contester la modification du règlement. Elle s'inscrit en effet en contradiction avec les mesures proposées par le Conseil fédéral, la semaine passée encore, pour alléger la charge financière qui pèse sur les acteurs du secteur primaire et «poser les jalons d'une agriculture compétitive». Elle s'inscrit en contradiction, semble-t-il, avec la pratique de pays comme l'Italie, qui n'imposeraient pas ces travaux saisonniers. Elle aggrave la distorsion de concurrence entre le prix de nos produits et celui des produits étrangers, à l'heure même où se mettent en place avec régularité les dispositions de l'Organisation mondiale du commerce, que nous avons voulues. J'ajoute que ce changement aura des conséquences dans d'autres secteurs, tel celui des allocations familiales et de leurs dispositions particulières pour les professions de la terre.

Mais ce changement, je le conteste pour d'autres raisons. S'il est vrai que des travailleurs réguliers, revenant chaque année, peuvent atteindre finalement la durée d'un an qui leur ouvre le droit à la reconnaissance dans leur pays, l'observation sur le terrain démontre à l'évidence que, dans la viticulture en particulier, cette situation est totalement différente. Les durées sont d'une à trois semaines. Les vendangeurs sont étudiants, chômeurs, et ne demeurent que le temps de la récolte. Les effeuilles durent très peu de temps. Pour tous ces travailleurs qui jamais n'atteindront l'année en cumulant leurs semaines de travail en Suisse, les cotisations ne sont en fait qu'un impôt, puisqu'elles ne déboucheront sur aucune prestation! Il s'agit là d'un impôt supplémentaire d'au moins 15 pour cent sur les salaires.

Autre raison: même informatisé, l'effort administratif d'enregistrer, mais surtout ensuite de gérer tous ces cas de très courte durée, est disproportionné, tout comme les frais d'envoi, de recherche et d'annonce qu'il implique.

Permettez-moi enfin de regretter l'esprit de géométrie qui a présidé à la modification du règlement. Dans sa réponse, le Conseil fédéral constate et reconnaît la surcharge financière pour les employeurs et les patrons. Il reconnaît que les cotisations pour allocations familiales seront prélevées, mais ne seront pas versées si les enfants vivent à l'étranger. Il admet implicitement qu'il faut, dans le meilleur des cas, six fois deux mois de travaux saisonniers pour voir naître le premier droit minimal, si infime qu'il sera probablement réglé par versement unique de quelques centaines de francs, quarante ans plus tard, si j'en crois les accords conclus avec d'autres pays, que nous avons pu examiner.

Pour toutes ces bonnes raisons, je pense et je vous demande de recommander au Conseil fédéral de ne pas modifier la situation antérieure.

Quelles raisons oppose aujourd'hui le Conseil fédéral à cette recommandation? La difficulté de contrôler certaines durées, parce que les postes-frontière n'apposent pas toujours le timbre d'entrée ou de sortie; la crainte d'un travail au noir, mais il est évident que l'augmentation d'au moins 15 pour cent des charges salariales va le faire exploser; les facilités nouvelles de l'informatique, mais j'ai parlé plus haut de la gestion dans la durée – jusqu'à 64 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes –, de fichiers périmés depuis des dizaines d'années et dont le coût final est impossible à estimer. Finalement, la solidarité est invoquée, et elle est opposée ici au problème financier. Mais de quelle solidarité voulons-nous parler? Vous

connaissez comme moi le niveau des salaires des ouvriers saisonniers. Sachant que dans l'immense majorité des cas ils ne toucheront rien de ce qu'ils ont versé, j'en déduis que c'est eux qui vont d'abord être solidaires avec nous, versant des cotisations qui vont profiter à notre population.

La modification du règlement administratif n'est qu'un exercice esthétique, qui vise à corriger une «Schönheitsfehler». Ce faisant, viticulteurs et agriculteurs sont pénalisés d'un impôt d'au moins 15 pour cent sur tous leurs salaires saisonniers, et les travailleurs étrangers taxés de cotisations dont la plupart ne verront jamais les fruits. L'esprit de géométrie ne mérite pas de tels sacrifices.

Je vous demande, au nom des vigneron et des agriculteurs qui affrontent l'ouverture des marchés, d'accepter la recommandation qui vous est soumise et de prier ainsi le Conseil fédéral de reconsidérer sa décision.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Le Conseil fédéral propose de rejeter cette recommandation. Il a tenu, dans son rapport écrit, à exprimer les raisons pour lesquelles il avait changé la réglementation dans ce domaine et pourquoi il avait renoncé à cette exception. Le Conseil fédéral a d'ailleurs maintenu l'exception du montant de 2000 francs par année comme plafond qui permet de ne pas être inscrit à ce titre aux assurances sociales. Ce plafond exonère des cotisations.

1. Si le Conseil fédéral a pris cette décision, c'est pour toutes les raisons qui ont été évoquées puis critiquées par M. Rochat. J'aimerais malgré tout souligner que si la protection de la vieillesse n'est pas l'élément dominant et qu'il faudrait qu'une personne revienne deux mois par année pendant six ans pour commencer à avoir un véritable droit à une retraite, la question qui nous préoccupe et la couverture que nous souhaitons assurer touchent principalement à l'invalidité et à l'assurance-accidents. Dans le système européen auquel nous sommes rattachés par des conventions bilatérales avec un grand nombre de pays, nous nous approchons d'un système de coordination où les années, les mois ou même les semaines de cotisations en Suisse comptent pour garantir la couverture sociale. Or, les cas d'accidents en Suisse, de chômage, d'invalidité en particulier qui auraient pour origine l'activité en Suisse, pourraient ne pas être couverts pour ces personnes. Ils le sont automatiquement dans le cadre des conventions bilatérales que nous passons, pour autant que les personnes concernées soient assurées ou enregistrées en Suisse. Voilà la raison pour laquelle, dans son rapport écrit, le Conseil fédéral insiste sur le fait que c'est bien un souci de couverture sociale qui l'a conduit à supprimer cette exemption ou cette dérogation.

2. Le travail administratif, qui peut s'amplifier par le fait que 2000 à 3000 travailleurs agricoles supplémentaires devraient être enregistrés, est en réalité simplifié par le fait qu'il n'y a pas deux catégories de travailleurs agricoles. D'autre part, le contrôle ou les possibilités de savoir si une personne qui travaille dans une entreprise agricole est effectivement prise en charge est plus facile à assurer avec ce caractère général de l'obligation.

Voilà les raisons principales pour lesquelles le Conseil fédéral considère qu'il ne peut pas tenir compte de l'argument d'une charge supplémentaire pour l'agriculture, alors que cette charge supplémentaire peut aussi jouer un rôle dans d'autres secteurs quant aux coûts d'une couverture sociale des personnes qui viendraient travailler chez nous. La situation que le Conseil fédéral a rétablie à partir du 1er janvier de cette année est une situation normale, et elle ne devrait pas connaître d'exceptions.

Le Conseil fédéral vous prie donc de rejeter cette recommandation, tout en étant conscient que depuis le 1er janvier 1997 la situation des travailleurs agricoles, qu'ils soient employés permanents ou temporaires, est maintenant la même. Vous appelez cela l'esprit de géométrie: dans un système comme celui de la protection sociale, la couverture générale est le principe même de la soumission de chaque salarié à un système. C'est peut-être géométrique, mais nécessaire au bon fonctionnement du système.

Le président: M. Rochat maintient sa recommandation.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Empfehlung	15 Stimmen
Dagegen	11 Stimmen

96.440

**Parlamentarische Initiative
(Brunner Christiane)
Versicherung der Nichtberufsunfälle.
Prämien der Arbeitslosen
Initiative parlementaire
(Brunner Christiane)
Assurance-accidents non professionnels.
Cotisations des personnes au chômage**

Wortlaut der Initiative vom 1. Oktober 1996

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes schlage ich mit einer parlamentarischen Initiative vor, Artikel 22a Absatz 4 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes wie folgt zu ändern: «Ferner zieht die Kasse den Prämienanteil für die obligatorische Versicherung der Nichtberufsunfälle von der Entschädigung ab. Den restlichen Prämienanteil übernimmt die Kasse. Der Prämienanteil, der zu Lasten der Arbeitslosen geht, beträgt zwei Drittel der gesamten Prämie, darf aber den höchsten Prämienatz für Arbeitnehmer nicht überschreiten. Für Einstell- und Wartetage»

Texte de l'initiative du 1er octobre 1996

En vertu de l'article 93 alinéa 1er de la Constitution fédérale et de l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je propose, par la voie d'une initiative parlementaire, de modifier l'article 22a alinéa 4 de la loi sur l'assurance-chômage comme il suit:

«De même, la caisse déduit du montant de l'indemnité la part de la prime de l'assurance-accidents non professionnels obligatoire avec le reste de la prime dont elle doit s'acquitter. La part de la prime à la charge du chômeur est de deux tiers de la prime totale, mais ne doit en aucun cas dépasser le taux de prime le plus élevé des salariés. Aucune prime»

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Schiesser Fritz (R, GL), Berichterstatter: Die Problematik, die in der parlamentarischen Initiative Brunner Christiane aufgeworfen wird, ist durch die Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes entstanden, und zwar durch den neuen Artikel 22a Absatz 4.

Im alten Arbeitslosenversicherungsrecht war die Rechtslage so, dass Arbeitslose, die vor ihrer Arbeitslosigkeit eine Stelle hatten, in der Unfallversicherung von der Prämie befreit waren. Es bestand also für solche Arbeitslose ein kostenloser Versicherungsschutz während der Dauer der Arbeitslosigkeit. Die diesbezüglichen Kosten trugen die übrigen Unfallversicherten. Im Rahmen der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes wurde dieser Zustand als nicht in Ordnung befunden. Es kam zu einer Neuordnung in dem Sinne, dass bei den Arbeitslosenentschädigungen ein Prämienabzug für die obligatorische Nichtbetriebsunfallversicherung beschlossen wurde. Zur Vereinfachung des Verfahrens wurde die Durchführung dieser Versicherung der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt in Luzern (Suva) übertragen.

Die Suva errechnete aufgrund dieser Neuordnung für die neue Versichertenkategorie den entsprechenden Prämienbedarf und kam dabei auf 3,1 Prozent. Diese 3,1 Prozent

sind im Vergleich mit dem Prämienniveau für Berufstätige sehr hoch. Bei den Berufstätigen beträgt dieses Prämienniveau im Durchschnitt 1,68 Prozent, maximal 2 Prozent.

Aufgrund dieser Ergebnisse wurden im Ständerat und im Nationalrat zwei Motionen eingereicht. Im Nationalrat war das die Motion Steinegger und in unserem Rat die Motion Brunner Christiane, datiert vom 21. März 1996 (AB 1996 S 441). In seiner Stellungnahme bzw. Erklärung zu dieser Motion, in der das Gleiche verlangt wurde, was jetzt mit der parlamentarischen Initiative verlangt wird, erklärte sich der Bundesrat bereit, den Vorstoss in der Form des Postulates entgegenzunehmen. Das entsprechende Postulat wurde in unserem Rat überwiesen. Der Bundesrat erklärte sich auch bereit, dieses Problem anzugehen, eine Vorlage auszuarbeiten und möglichst rasch dem Parlament zu unterbreiten.

Gegenstand dieser Vorlage war folgendes: Ein Teil der Nichtbetriebsunfall-Versicherungsprämie für Arbeitslose sollte durch die Arbeitslosenversicherung übernommen werden, und zwar ein Drittel. Dieser Drittel errechnet sich daraus, dass Arbeitslose im Vergleich mit Arbeitenden während durchschnittlich 8 Stunden pro Tag einem höheren Nichtbetriebsunfallrisiko ausgesetzt sind.

Wie uns mitgeteilt wurde, hat der Bundesrat die entsprechende Botschaft auch ausarbeiten lassen, hat sie aber dem Parlament nicht unterbreitet, und zwar aus einem einzigen Grund: den finanziellen Folgen, die mit einer entsprechenden Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes verbunden wären. Hier liegt des Pudels Kern.

Ihre Kommission hat aufgrund dieser Vorgeschichte recht lange diskutiert. Sie ist zum Ergebnis gekommen, dass das Anliegen, wie es von Frau Kollegin Brunner jetzt mit einer parlamentarischen Initiative verfolgt wird, grundsätzlich als gerechtfertigt anerkannt werden müsste, wie das übrigens schon der Bundesrat getan hat. Die Kosten, die mit einer solchen Neuregelung verbunden wären, beliefen sich auf rund 40 Millionen Franken pro Jahr. In Anbetracht dieser Summe, die die Arbeitslosenversicherung zusätzlich belasten würde, hat Ihre Kommission mit 6 zu 4 Stimmen beschlossen, Ihnen zu beantragen, der Initiative keine Folge zu geben.

Die Mehrheit hat sich bei dieser Entscheidung von folgender Überlegung leiten lassen: Es ist nicht gerechtfertigt, in einem Zeitpunkt, wo wir bei der Arbeitslosenversicherung Leistungskürzungen haben, über die demnächst der Souverän zu entscheiden haben wird, diesem Versicherungszweig weitere Leistungen aufzubürden, ohne nach Kompensationen zu suchen oder dann ehrlicherweise zu sagen, es müssten neue Einnahmequellen erschlossen werden.

Diese Überlegungen – ich gebe es zu, es sind finanzpolitische Überlegungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung – haben Ihre Kommission dazu geführt, Ihnen zu beantragen, dieser parlamentarischen Initiative von Kollegin Brunner keine Folge zu geben. Ich bitte Sie, Ihrer Kommission zu folgen. Es liegt formell kein Minderheitsantrag vor.

Brunner Christiane (S, GE): Vous venez d'entendre de la bouche du rapporteur les raisons qui ont conduit au rejet de mon initiative parlementaire au sein de la commission. Ces raisons peuvent en fait être résumées en quelques mots. Il s'agit de faire des économies à tout prix, même s'il s'agit d'ailleurs d'économies de bouts de chandelles et qui pénalisent des personnes qui se trouvent, sans faute de leur part, dans une situation financière difficile. Il s'agit de faire des économies sur le dos des chômeurs et des chômeuses, même si la solution préconisée par la loi est injuste et discrimine les personnes sans emploi par rapport aux personnes actives.

Je dois rappeler une fois de plus – je l'ai fait lors de l'exposé de ma motion déjà (96.3112; BO 1996 E 441) – qu'une erreur a été commise dans la dernière révision de la loi sur l'assurance-chômage et une erreur dont nous, le Parlement, sommes directement responsables, parce que nous avons introduit, en séance plénière du Conseil national, une disposition selon laquelle la caisse de chômage déduit du montant de l'indemnité journalière les primes de l'assurance-accidents

non professionnels obligatoire et les verse à la CNA. Nous n'avions pas, à l'époque, étudié cette question en commission. Nous n'avions pas de chiffres et nous ne nous étions pas du tout rendu compte que cette prime serait plus élevée que celle des personnes actives puisqu'elle atteint aujourd'hui 3,1 pour cent alors que – M. le rapporteur vient de vous le dire – celle des salariés arrive au maximum à 2 pour cent. C'est donc en méconnaissance de cause que nous avions, à l'époque, introduit cette disposition, en accord d'ailleurs, je dois le rappeler, avec les partenaires sociaux qui se sont exprimés en ce sens-là au sein de notre Parlement, mais en méconnaissance des réalités exactes de la disposition que nous introduisions.

C'est la raison pour laquelle, M. le rapporteur l'a rappelé, nous avons parallèlement, M. Steinegger au Conseil national et moi-même au sein de notre Conseil, déposé une motion qui allait dans ce sens et que le Conseil fédéral, s'il en a proposé la transformation en postulat, a toutefois véritablement donné l'assurance que la modification allait se faire et qu'elle allait se faire sous forme d'une procédure accélérée. M. Delamuraz, conseiller fédéral, a répondu très clairement qu'il entendait réparer cette erreur au plus vite et qu'il présenterait un message uniquement sur ce point pour que la modification puisse entrer en vigueur en janvier ou en février de cette année.

Si vous lisez le Bulletin officiel sur ce point, vous constaterez que la réponse du Conseil fédéral était bel et bien une promesse formelle, promesse qui a ensuite été trahie parallèlement avec la présentation du message relatif à des mesures urgentes visant à alléger le budget 1997, sans toutefois que notre Conseil puisse se prononcer sur le fond de cette question, c'est-à-dire que cette proposition ne faisait évidemment pas partie, je le souligne, des mesures d'économies sur lesquelles nous nous sommes prononcés en décembre de l'année dernière.

Mon initiative parlementaire a dans le fond été sacrifiée au nom de la philosophie de la symétrie des sacrifices, cette philosophie qui veut que tout le monde doive se serrer la ceinture, aussi bien les actifs que les chômeurs et les chômeuses. En réalité, les sacrifices qui sont exigés des personnes sans emploi sont disproportionnés à l'heure actuelle, car dans le seul espace d'une année et demie le revenu disponible a baissé de 4,5 à 7,8 pour cent. En plus de la déduction de 3,1 pour cent pour l'assurance-accidents non professionnels, les indemnités journalières ont été écourtées de 1 à 3 pour cent. D'autre part, l'assurance obligatoire contre les risques de décès et d'invalidité dans le cadre du 2^e pilier coûte à nouveau entre 0,3 et 1,7 pour cent de leur indemnité journalière. Aucun autre groupe de la population n'a dû subir en un si bref laps de temps des baisses de revenu aussi lourdes.

Il est vrai que les dépenses de l'assurance-chômage se chiffrent en milliards de francs, mais je mets en doute que ce soit une raison suffisante pour maintenir une disposition inéquitable afin d'économiser quelque 40 millions de francs. Si véritablement on voulait entrer dans ce jeu de comptes d'épiciers finalement, on pourrait aussi faire d'autres calculs. Selon les extrapolations de la CNA, les indemnités journalières accidents qui sont versées aux chômeurs et aux chômeuses s'élèveront, pour l'année 1997, à environ 60 millions de francs. Alors, ces 60 millions de francs ne sont pas à la charge de l'assurance-chômage puisque ce montant est payé pendant la période d'incapacité de travail – entre guillemets puisqu'ils sont chômeurs – par la CNA. On peut dire en quelque sorte, si on veut faire des comparaisons, que pour l'année 1997, l'assurance-chômage sera ainsi déchargée de 60 millions de francs de dépenses grâce aux cotisations qui sont maintenant versées directement par les chômeurs.

On peut dire aussi que ce n'est peut-être pas l'argument principal, ces comptes d'épiciers. Mais finalement, est-ce que cela fait une différence sur un revenu qui est diminué d'environ 35 pour cent, 1 pour cent de moins ou 1 pour cent de plus? C'est quand même pour moi extrêmement important, et pour nous, représentants et représentantes du peuple, il devrait être important de ne pas pousser les inégalités ou les injustices – parce qu'il s'agit d'une incrémentation dans la loi – aussi

loin, au risque de provoquer de manière tout à fait inutile l'indignation et la révolte de celles et ceux qui en sont les victimes. Je vous invite à ne pas suivre la commission, à donner suite à mon initiative puisque la commission admet finalement le bien-fondé de mon initiative parlementaire et la rejette uniquement dans le but de ne pas charger encore plus l'assurance-chômage. Comme je l'ai montré tout à l'heure, ce calcul peut se révéler parfois aussi incorrect.

La solution objectivement correcte est de mettre à la charge de la personne au chômage les deux tiers de la prime assurance-accidents non professionnels et de faire assumer par l'assurance-chômage l'autre tiers. En faisant ainsi, nous signalerons à la population que notre Parlement a, d'une part, le souci de l'équité et, d'autre part, qu'il n'entend pas faire payer aux plus faibles le prix de nos propres erreurs, parce qu'il s'agit d'une erreur de notre Parlement si nous devons avoir cette discussion à l'heure actuelle.

Saudan Françoise (R, GE): Je suis parfaitement consciente que c'est une erreur qui a été commise lors de la révision de la loi sur l'assurance-chômage. Pour avoir posé certaines questions en commission et avoir obtenu des réponses qui ne m'ont pas entièrement satisfaite, je me suis penchée de manière un peu plus approfondie sur l'assurance-accidents non professionnels et je me suis procuré le tarif des primes 1997 où l'on voit qu'en fait la fourchette des primes peut aller de 1,2 pour cent à 3,1 pour cent, comme l'a dit Mme Brunner, si bien que j'irais même plus loin qu'elle en disant qu'en élevant la participation des chômeurs à 2 pour cent, alors que l'on sait que la prime moyenne, comme cela a été dit par M. Schiesser, est de 1,68 pour cent, cela est fondamentalement inéquitable. Pourquoi? parce que dans les catégories auxquelles on peut appliquer un tarif de 1,2 pour cent, on trouve naturellement les administrations publiques. Dans la catégorie où l'on peut appliquer un taux de 3,1 pour cent on trouve non seulement les chômeurs, mais on trouve également les ouvriers du bâtiment, qui sont dans une situation particulièrement difficile. Alors je suis parfaitement consciente que c'est dans le cadre de l'assurance-chômage que l'erreur a été commise, comme ce fut le cas pour le problème qui m'a occupée, Madame la Conseillère fédérale, avec votre collègue Kaspar Villiger, je veux parler du problème des actionnaires locataires de sociétés immobilières. Mais je me permets quand même de vous appeler à soutenir l'initiative parlementaire Brunner Christiane et à vous poser, Madame la Conseillère fédérale, quelques questions annexes, parce que ce qui me gêne dans toute cette affaire, c'est que chaque fois que le Conseil fédéral s'est prononcé sur la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) et sur le problème des assurances-accidents, soit professionnels, soit non professionnels, il a mis en évidence que la CNA comportait des éléments de solidarité dont n'a pas à tenir compte une assurance strictement privée. Quelle est la solidarité entre quelqu'un qui est assuré d'avoir son emploi et quelqu'un qui ne l'a pas ou qui est dans un secteur extrêmement menacé? Je suis parfaitement consciente que le Conseil fédéral n'a qu'un devoir de haute surveillance: il se borne à approuver les comptes, les rapports de gestion. En définitive, il faudrait agir au sein du conseil d'administration qui, lui, pourrait revoir l'ensemble de la calculation des primes. Je vous invite à jeter un coup d'oeil sur le tarif des primes: vous verrez que pour les accidents non professionnels c'est une chose, mais que pour les accidents professionnels, cela va de 0,45 à 13,5 pour cent. Je me pose très sérieusement la question de savoir si l'on peut encore parler d'une assurance avec une approche sociale dans de telles conditions. La complexité du calcul et du classement des entreprises est un véritable poème.

Je me suis posé la question, Madame la Conseillère fédérale: est-ce que le but n'est pas de justifier les 12,5 pour cent de frais de fonctionnement qu'assument les collectivités publiques et les entreprises? et aussi cette autre question: pourquoi une secrétaire qui travaille au Palais fédéral se voit-elle chargée d'une prime 1,2 pour cent et une secrétaire qui travaille dans le bâtiment de 3 pour cent?

Président: Je vous signale, Madame Saudan, que le Conseil fédéral n'a pas à se prononcer sur cette initiative parlementaire.

Schiesser Fritz (R, GL), Berichterstatter: Darf ich eine kurze Bemerkung machen? Wenn das Problem über den Bereich der Prämiengestaltung angegangen werden soll, wie das jetzt von Kollegin Saudan in Aussicht gestellt worden ist, ist diese parlamentarische Initiative nicht der richtige Weg. Dann müsste das Unfallversicherungsgesetz geändert werden; denn nach dem Unfallversicherungsgesetz ist es der Verwaltungsrat der Suva, der in eigener Kompetenz die Prämientarife festlegt. Wenn man bei den Prämien etwas ändern möchte, weil sie so weit auseinandergehen, müsste das entweder der Verwaltungsrat tun, oder dann müssten wir mit einer Gesetzesänderung eine maximale Spannweite für die Prämien vorgeben. Dieses Problem können wir, ohne dass es etwas kostet, nicht auf dem von Frau Brunner vorgeschlagenen Weg lösen. Wenn wir diesen Weg beschreiten – ich möchte darauf hinweisen; es handelt sich um eine ausformulierte parlamentarische Initiative –, können wir nicht Änderungen im Unfallversicherungsgesetz vornehmen, dann müssen wir uns auf den Bereich des Arbeitslosenversicherungsgesetzes beschränken. Das kostet 40 Millionen Franken. Deswegen müssen wir uns einfach bewusst sein. Wenn wir das Unfallversicherungsgesetz ändern sollen, dann muss ein neuer Vorstoss auf den Tisch.

Ich bitte Sie, in Kenntnis dieses Umstandes zu entscheiden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	24 Stimmen
Für den Antrag Brunner Christiane (Folge geben)	9 Stimmen

*Schluss der Sitzung um 19.40 Uhr
La séance est levée à 19 h 40*

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 3. Juni 1997

Mardi 3 juin 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

Le président: Je vous souhaite le bonjour à l'ouverture de cette deuxième séance de notre session.

Comme vous le constatez, malgré tous les efforts des Services du Parlement, nous sommes toujours en panne avec le système d'amplification. Je pense que ça sera résolu ce matin, mais nous travaillons sans filet et sans assurance.

96.007

Waffen, Waffenzubehör und Munition. Bundesgesetz Armes, accessoires d'armes et munitions. Loi fédérale

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1996, Seite 516 – Voir année 1996, page 516

Beschluss des Nationalrates vom 4. März 1997
Décision du Conseil national du 4 mars 1997

Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition

Loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions

Rhyner Kaspar (R, GL), Berichterstatter: Der Rat nimmt heute die Differenzvereinbarung zum Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition in Angriff. Er hat sich mit elf Differenzen zu befassen.

In der zentralen Frage des Bedürfnisnachweises für das Tragen von Handfeuerwaffen sind sich Nationalrat und Ständerat einig. Wer ständig oder auch nur zeitweise eine Waffe zum persönlichen oder zum Schutze anderer Personen und von Sachgütern auf sich tragen will, muss dies mit stichhaltigen Argumenten begründen können. Das ist sicher richtig so. Eine allzu grosse Liberalisierung in diesem sensiblen Bereich hätte u. a. auch ungünstige Folgen für die Aufgabenerfüllung unserer Sicherheitsorgane, und die Schweiz kann sich im Zusammenhang mit der europäischen Praxis keine Sonderregelung erlauben.

Die Hauptdifferenz besteht in Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b. Sie betrifft den Hauptbereich, den individuellen Waffenbesitz, mit dem man – das konnte man schon im Vorfeld der Beratungen und auch in der zweiten Kommissionsberatung sowie anhand von zahlreichen Zuschriften feststellen – starke Emotionen wecken kann. Das ist zwar in unserem Lande nicht erstaunlich, denn Milizarmee, Schützentradiation und Jagdwesen sind in der Bevölkerung nach wie vor derart verwurzelt, dass jeder gesetzliche Eingriff von den Betroffenen als ungerechtfertigte Beschneidung historisch gewachsener Freiheiten aufgefasst wird. Es gilt somit, zwischen den Sicherheitsbedürfnissen der Öffentlichkeit auf der einen Seite und den Anliegen von Schützen und Jägern auf der anderen einen konsensfähigen Mittelweg zu finden.

Das Modell unseres Rates sah für jeden Waffenerwerb, sei es im Handel oder unter Privaten, einen Waffenerwerbsschein vor. Ausnahmen sind u. a. für Jäger und Mitglieder von Schiessvereinen vorgesehen. Das Modell des Nationalrates

sieht für den Erwerb im Handel einen Waffenerwerbsschein vor, wogegen für den Erwerb unter Privatpersonen kein Erwerbsschein, sondern der Abschluss eines schriftlichen Kaufvertrags erforderlich ist, also einfache Schriftlichkeit.

Nach Auffassung der SiK-SR gibt es zwischen den beiden Modellen faktisch keinen Unterschied. Sie beantragt Ihnen, sich der Variante anzuschliessen, die im Nationalrat angenommen wurde.

Eine weitere Differenz besteht darin, dass eine Kommissionsmehrheit, entgegen den Beratungsergebnissen im Nationalrat, die in Schiessvereinen verwendeten Repetiergewehre von der Erwerbsscheinpflicht ausnehmen will.

Eine Kommissionsminderheit war der Ansicht, dass mit dieser Bestimmung eine Bresche ins künftige Gesetz geschlagen würde. Heute liegt allerdings kein Minderheitsantrag, sondern eine modifizierte Fassung als Antrag Bieri vor.

Die Kommission ist weiter der Meinung, dass der Bundesrat Ausnahmen vorzusehen hat, so dass in gewissen Fällen der Erwerbsschein für den Erwerb mehrerer Waffen verwendet werden kann; dies aus der Perspektive der Sammler. Dagegen verzichtet die Kommission darauf, die Erteilung einer Waffentragbewilligung von einer Haftpflichtversicherung abhängig zu machen. Ferner ist sie der Meinung, dass die Vorschrift, wonach beim Mitführen von Waffen keine Munition in den Magazinen sein darf, nicht der üblichen Praxis entspricht. Die Sicherheit wird dadurch gewährleistet, dass die Magazine und die Waffen getrennt transportiert werden.

Das ist ein Ausblick auf die wesentlichen Komponenten unserer heutigen Differenzvereinbarung. Ich ersuche den Rat, in diesem Sinne zu beschliessen.

Art. 4 Abs. 1 Bst. c

Antrag der Kommission

c. Auslösermechanismen;
(Rest des Buchstabens streichen)

Art. 4 al. 1 let. c

Proposition de la commission

c. d'une seule main;
(Biffer le reste de la lettre)

Rhyner Kaspar (R, GL), Berichterstatter: Zur Definition, was alles als Waffe gilt: In Absatz 1 Buchstabe c ist grundsätzlich festgehalten, dass Dolche und Messer mit einhändig bedienbaren Schwenk-, Klapp-, Fall-, Spring- oder anderen Auslösermechanismen zu solchen Waffen gehören.

Im Zusammenhang mit verschiedenen Anhörungen hat man aber festgestellt und zur Kenntnis nehmen müssen, dass es verschiedene Bereiche gibt, so z. B. auch behinderte Menschen, die auf solche Geräte angewiesen sind, um notwendige Arbeiten verrichten zu können. Es braucht hier deshalb eine Ausnahmebestimmung.

Die Redaktionskommission hat allerdings zu Recht festgestellt, dass man diese Ausnahmen nicht hier im Begriff festzuschreiben sollte, sondern im Anwendungsbereich, bei den Verboten und bei den Ausnahmen von diesen Verboten, also in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe abis (neu) und in Artikel 5 Absatz 3bis. Materiell ändert sich dadurch nichts.

Es ist noch zu sagen, dass der Nationalrat in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d noch Hochleistungsschleudern beigefügt hat. Wenn der Rat diesem «Begriffstransfer» – ich nenne das nun so – auch zustimmen kann, wäre Artikel 4 in diesem Sinne zu bereinigen.

Angenommen – Adopté

Art. 4 Abs. 1 Bst. d

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 4 al. 1 let. d

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 5 Abs. 1 Bst. abis (neu)*Antrag der Kommission*

abis. Waffen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c;

Art. 5 al. 1 let. abis (nouvelle)*Proposition de la commission*

abis. des armes mentionnées à l'article 4 alinéa 1er lettre c;

Rhyner Kaspar (R, GL), Berichterstatter: In Artikel 5 Absatz 1 beantragt nun die Kommission einen Buchstaben abis (neu). Es ist sozusagen eine formelle Differenz, wie ich schon erwähnte; d. h., Dolche und Messer mit einhändig bedienbarem Schwenk-, Klapp-, Spring- und anderen Vorrichtungen sollen an dieser Stelle verboten werden. Sie sind in Artikel 4 – wie ich bereits erwähnte – als Waffen definiert worden.

In Artikel 5 Absatz 3bis soll es dann heissen «nach Absatz 1 Buchstabe abis verbotenen»; das bezieht sich dann auf die verbotenen Waffen. Die Referenz muss sich also neu auf Absatz 1 Buchstabe abis beziehen.

*Angenommen – Adopté***Art. 5 Abs. 3bis***Antrag der Kommission*

.... nach Absatz 1 Buchstabe abis verbotenen

Art. 5 al. 3bis*Proposition de la commission*

.... selon l'alinéa 1er lettre abis. Il prévoit

*Angenommen – Adopté***Art. 5 Abs. 4; 1. Abschnitt Titel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 5 al. 4; section 1 titre*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 8 Abs. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Gentil

Festhalten

Art. 8 al. 1*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Gentil

Maintenir

Gentil Pierre-Alain (S, JU): J'aimerais tout d'abord présenter mes excuses à mes collègues de la commission ainsi qu'à M. le président de la Confédération parce que, dans le fond, cette proposition aurait dû être une proposition de minorité. Nous avons abordé la question dans notre commission, nous avons abondamment discuté de l'opportunité de maintenir l'esprit dans lequel le Conseil des Etats avait adopté cette loi en première délibération ou de nous rallier à la décision du Conseil national. J'avoue que, pendant la séance, à la fois les éléments qui ont été apportés par M. le président de la Confédération, qui nous a indiqué qu'il craignait vivement un référendum dans le cas où le Conseil des Etats maintiendrait sa version, et la netteté du score obtenu par la solution décidée par le Conseil national, m'ont fait pencher pour l'idée qu'il ne fallait peut-être pas insister et ne pas maintenir la décision de notre Conseil.

Je dois vous dire cependant qu'en y repensant et en préparant ce débat, j'ai changé d'avis et que j'estime qu'il est im-

portant que nous ayons dans ce Conseil, encore une fois, le débat de fond sur les deux versions. Je ne partage pas l'avis du président de notre commission qui a dit tout à l'heure que, dans le fond, les deux solutions étaient dans la pratique assez équivalentes, et je pense au contraire qu'il y a entre les deux versions une distinction de fond sur laquelle je souhaiterais revenir.

Je suis convaincu que la systématique adoptée par notre Conseil en première délibération est la bonne, parce qu'elle répond à la fois à la lettre et à l'esprit du mandat constitutionnel qui nous a été confié par le peuple à une très large majorité. Cette systématique que nous avons adoptée consistait, je vous le rappelle, dans un premier temps, à fixer des règles extrêmement strictes pour la détention et le port d'armes et, dans un second temps, à assouplir ces règles strictes en faveur de certaines catégories de détenteurs, notamment les tireurs sportifs et les chasseurs faisant partie de sociétés reconnues, dans la mesure où il est incontestable – et les statistiques de la criminalité le prouvent – que les armes de tir sportif et les armes de chasse ne sont qu'extrêmement rarement employées pour des actes répréhensibles.

En adoptant cette systématique, nous donnions à la fois une réponse appropriée au mandat constitutionnel qui exige un renforcement de la sévérité pour la vente d'armes, et nous répondions également aux soucis légitimes des chasseurs et des tireurs sportifs qui évoquent à juste titre le fait qu'on ne saurait sans autre les assimiler à des délinquants potentiels. Malheureusement, le Conseil national a mis à mal cette conception, en reprenant à son compte le projet du Conseil fédéral qui prévoyait une logique inverse, c'est-à-dire une réglementation relativement souple pour l'ensemble des personnes qui sont intéressées à l'acquisition et à la possession d'armes, de crainte de voir la loi attaquée par voie référendaire.

Il est incontestable que la solution choisie par le Conseil national répond à la lettre de la constitution. De mon point de vue cependant, elle en oublie l'esprit et le but initial. Nous vivons en effet depuis des années sur la base d'une solution concordataire intercantonale boiteuse qui a fait de notre pays un centre d'approvisionnement pour amateurs d'armes, et nous avons le devoir de donner un signal fort, de montrer une volonté restrictive, tout en reconnaissant qu'il existe des traditions et des situations particulières. J'ai évoqué le cas du tir sportif et de la chasse.

Je vous prie donc de ne pas vous laisser intimider par les menaces référendaires réitérées qui ont été exprimées, dans notre Conseil, au Conseil national ou par les innombrables lettres et courriers que vous avez reçus, qui émanent de milieux qui confondent la liberté individuelle avec le droit de porter une arme, comme si nous vivions encore à l'époque «glorieuse» du Far West. Aujourd'hui, on ne répond pas aux dangers de la société en s'armant, mais, au contraire, en désarmant ceux qui manipulent sans raison des engins dangereux, qui leur donnent une fausse impression de sécurité. Les résultats de notre première délibération avaient été salués par tous les milieux qui sont préoccupés par la diffusion excessive d'armes, et notamment par les responsables des polices des grandes villes qui s'inquiètent de ce phénomène.

Je ne reviendrai naturellement pas, au cas où je serais battu sur tous les autres articles, mais je vous invite, à titre de principe, sur cet article 8 alinéa 1er, à maintenir notre décision initiale et à donner à cette loi un caractère plus restrictif que celui décidé par le Conseil national.

Rhyner Kaspar (R, GL), Berichterstatter: Wie Herr Gentil gesagt hat, ist dieser Antrag in der Kommission in diesem Sinne nicht behandelt worden. Aber im Grunde genommen geht es hier um die Systemwahl. Ich habe Ihnen ja bei der Einleitung gesagt, dass wir nun in der Kommission beschlossen haben und Ihnen dies auch vorschlagen, auf das System einzuschwenken, wie es der Nationalrat beschlossen hat. Ich möchte dem Rat beliebt machen, an der vorgeschlagenen Lösung festzuhalten und den Antrag Gentil abzulehnen.

Bei der Beratung im Erstrat hat man sich nämlich auch gefragt – der Herr Bundespräsident kann mich ergänzen oder,

wenn ich das falsch interpretiert habe, auch korrigieren –, ob diese Privilegierung mit Artikel 4 der Bundesverfassung überhaupt vereinbar sei. Man hat das aber nicht mehr tiefer geprüft, weil ein anderes System gewählt wurde und diese Privilegierung in diesem Sinne nicht ins Gesetz aufgenommen worden ist. Ich glaube bzw. bin davon überzeugt, dass die Schützen und die Jäger dies auch gar nicht in dieser Art wollen.

Ich fasse das so zusammen: Ihre Kommission ist mit dem Beschluss des Nationalrates einverstanden. Der Beschluss ist auf das Prinzip der Eigenverantwortung Privater abgestützt, abgesichert durch die einfache Schriftlichkeit.

Ich mache dem Rat beliebt, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundespräsident: Beim Antrag Gentil, der Ihnen vorschlägt, beim Modell Ihres Rates zu bleiben, geht es tatsächlich um diese Modellwahl. Sie erinnern sich: Bei der Beratung des Verfassungsartikels haben wir klar gesagt, wir müssten im Rahmen dieser Missbrauchsgesetzgebung – nur dazu sind wir aufgrund der Verfassung kompetent – die alten Traditionen der Schützen und Jäger in unserem Land berücksichtigen.

Nun gibt es dafür zwei Modelle: Das Modell des Bundesrates und des Nationalrates besteht darin, dass man sagt, bei jedem Waffenerwerb im Handel brauche es einen Waffenerwerbsschein. Dagegen ist der Handel unter Privaten nicht erwerbsscheinpflichtig, sondern da braucht es bei der Weiterveräusserung einer Waffe nur einen schriftlichen Vertrag. Das ist das Modell des Bundesrates und des Nationalrates. Damit haben wir natürlich das politische Hauptanliegen der Schützen und Jäger berücksichtigt. Diese haben ja immer argumentiert, es sei einfach unverhältnismässig, dass man zunächst einen Waffenerwerbsschein brauche, wenn man unter Jäger- und Schützenfreunden eine Waffe veräussern wolle.

Ihr Rat hatte in der ersten Lesung ein anderes Modell gewählt, das aber per saldo bzw. im Effekt fast auf das gleiche herauskommt. Ich will nachher vielleicht noch auf einige Unterschiede hinweisen. Ihr Rat hatte gesagt: Wir stellen als Regel auf, dass jeder Waffenerwerb erwerbsscheinpflichtig ist. Das ist die Regel, und wir unterscheiden nicht zwischen Erwerb im Handel und Erwerb unter Privaten. Dafür haben Sie in Artikel 9 Absatz 2bis eine generelle Ausnahme für alle Jäger und Schützen gemacht. Kauf und Verkauf unter Jägern und Schützen wären nach Ihrem Modell nicht erwerbsscheinpflichtig.

Nun habe ich immer gesagt, an sich könne der Bundesrat mit beiden Modellen leben, weil sie im Effekt auf etwas sehr Ähnliches hinauslaufen. Aber wir haben schon bei der ersten Lesung feststellen müssen, dass hinter dieser Ausnahmeregelung für die Jäger ein sachliches Kriterium steht, denn Jäger müssen bekanntlich eine beachtliche Ausbildung absolvieren, bis sie das Patent erhalten. Daher stand hinter dieser Privilegierung der Jäger ein sachliches Unterscheidungskriterium. Demgegenüber haben wir damals schon festgestellt, dass man Mitglied eines Schützenvereins werden kann, indem man sich einfach bei den Schützenvereinen anmeldet. Jedermann kann also ohne jegliche Prüfung oder Ausweisung von Kenntnissen Mitglied eines Schützenvereins werden.

Deshalb hat sich natürlich die Frage gestellt, ob eine solche Lösung tatsächlich vor dem Rechtsgleichheitsgebot gemäss Artikel 4 der Bundesverfassung bestehen kann, denn Artikel 4 verlangt, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt wird. Ein Bürger, der nicht in einem Schützenverein ist, könnte argumentieren: Ich werde hier diskriminiert, denn um Mitglied eines Schützenvereins zu werden, braucht es nur die Anmeldung und die Bereitschaft, den Mitgliederbeitrag zu zahlen. Es liegt keinerlei sachliches Kriterium hinter dieser Privilegierung.

Nun kam noch ein sehr wichtiges politisches Element dazu: Die Schützen und Jäger, die man eigentlich mit diesem Absatz 2bis in Artikel 9 beglücken wollte, haben dieses Geschenk abgelehnt. Sie haben gesagt: Wir möchten keine der-

artige Privilegierung, sondern uns ist das bundesrätliche Modell mit dieser Unterscheidung von Erwerb unter Privaten und im Handel lieber. Da hat man jetzt offenbar auch in Ihrer Kommission gesagt, es sei doch problematisch, die Schützen mit etwas beglücken zu wollen, das sie selber ablehnten. Das war der Hintergrund des Entscheides, wonach sich Ihre Kommission jetzt auch ganz klar für das Modell des Bundesrates und des Nationalrates entschieden hat.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	29 Stimmen
Für den Antrag Gentil	9 Stimmen

Art. 8 Abs. 3, 4

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 8 al. 3, 4

Proposition de la commission
Maintenir

Rhyner Kaspar (R, GL), Berichterstatter: Bei Artikel 8 Absatz 3 soll am Beschluss unseres Rates festgehalten werden, sonst würde die Bewilligungsinstanz für die Erteilung eines Waffenerwerbsscheines an Auslandschweizer fehlen. Also bei Artikel 8 Absatz 3 soll am Beschluss unseres Rates festgehalten werden.

Dasselbe gilt für Artikel 8 Absatz 4: «Der Bundesrat sieht Ausnahmen vor» Auch hier soll an unserem Beschluss festgehalten werden.

Angenommen – Adopté

Art. 9; 10 Abs. 1 Bst. a

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 9; 10 al. 1 let. a

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 10 Abs. 1 Bst. b

Antrag der Kommission

b. Repetiergewehren, die bei der Jagd sowie im ausserdienstlichen und sportlichen Schiesswesen der gemäss Militärgesetz anerkannten Schiessvereine üblicherweise verwendet werden.

Antrag Bieri

b. vom Bundesrat bezeichneten Repetiergewehren, die im ausserdienstlichen und sportlichen Schiesswesen der gemäss Militärgesetz anerkannten Schiessvereine sowie für Jagd Zwecke im Inland üblicherweise verwendet werden.

Art. 10 al. 1 let. b

Proposition de la commission

b. des fusils à répétition tels qu'ils sont utilisés habituellement pour la chasse ou pour le tir sportif effectué en dehors du service, et organisé par des sociétés de tir reconnues au sens de la loi militaire.

Proposition Bieri

b. des fusils à répétition défini par le Conseil fédéral utilisés habituellement pour le tir sportif effectué en dehors du service par les sociétés de tir reconnues au sens de la loi militaire ainsi que pour la chasse à l'intérieur du pays.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): Le président de la Confédération nous a expliqué tout à l'heure, et avec beaucoup de conviction, puisqu'il a emporté la vôtre, que les tireurs et les chasseurs ne souhaitent pas avoir de privilèges, et que le système que nous avons adopté précédemment au Conseil des Etats ne leur convenait pas parce qu'ils voulaient être traités

comme tout le monde. On peut donc dire qu'ils sont sortis par la porte, mais on voit alors, à cette lettre b, qu'ils reviennent par la fenêtre, parce que là, pour ce qui concerne les fusils à répétition, ils ne veulent pas être traités comme les autres gens, ils demandent à avoir un statut particulier, notamment dans les sociétés de tir qui sont reconnues.

Il faut être cohérent: ou bien, comme vous l'avez fait tout à l'heure, vous acceptez la décision du Conseil national, selon le projet du Conseil fédéral, qui veut que tout le monde soit traité de la même manière et qu'il n'y ait pas d'exception; ou alors vous en revenez à la logique inverse, mais vous venez de la rejeter.

Les privilèges que les tireurs et les chasseurs ont refusés ou prétendent refuser à l'article 8, ils les demandent à l'article 10, raison pour laquelle il me semblerait utile d'en rester au projet du Conseil fédéral.

Bieri Peter (C, ZG): Ich habe nach unserer Kommissions-sitzung einen Antrag eingebracht, welchen Sie nun vor sich haben. Ich bitte aber festzuhalten, dass sich dort ein kleiner Fehler eingeschlichen hat: Sie müssen bei den Repetiergewehren ein «n» ergänzen, und auch das Relativpronomen «die» ist vergessen gegangen. Nur so ist der Antrag schliesslich auch verständlich.

Der Antrag zur Aufnahme einer Bestimmung für die Befreiung der Repetiergewehre von der Erwerbsscheinpflicht wurde in der Differenzvereinbarung in unserer Kommission neu eingebracht. Bereits vorher hatten die an Waffen interessierten Kreise unter massivstem und geradezu bösartigem Druck gedroht, das Referendum zu ergreifen, wenn wir hier nicht eine Lockerung vornehmen würden.

Der zuständige Sachbearbeiter der Verwaltung war glücklicherweise fähig, uns über Mittag die entsprechenden Waffen zu organisieren, damit wir uns eine Vorstellung machen konnten, worauf wir uns «einschiessen» würden, wenn wir es zulassen, dass sämtliche Repetiergewehre ohne Waffenerwerbsscheinpflicht erworben werden könnten. Es war geradezu erschreckend, festzustellen, welch hochgefährliche Waffen da ohne Erwerbsschein im Handel hätten gekauft werden können.

In Anbetracht dieser Ausgangslage formulierte die Kommission dann «aus dem Stegreif» relativ schnell eine Bestimmung, die sich auf Repetiergewehre beschränkt, die bei der Jagd sowie im ausserdienstlichen und sportlichen Schiesswesen der gemäss Militärgesetz anerkannten Schiessvereine üblicherweise verwendet werden. Die Kommission stimmte dieser Bestimmung damals mit 6 zu 4 Stimmen zu, ohne sich im Detail bewusst zu sein, worauf sie sich letztlich einliess.

Ich habe mir im nachhinein die Mühe genommen, diesen Antrag der Kommission mit Spezialisten der Kantonspolizei meines Kantons und einem Waffenspezialisten der Kantonspolizei Zürich zu besprechen. Das ist denn auch der Grund, weshalb ich diesen Antrag nicht bereits in der Kommission eingebracht habe; ich wollte mich vorerst vergewissern, worum es sich letztlich in dieser Sache handeln würde. Da wir nun von unserem System, das auch in Abwägung der verfassungsmässigen Schwierigkeit mit dem Gleichheitsartikel an sich eine gute Lösung gewesen wäre, auf das Erfordernis eines einfachen schriftlichen Vertrages umgestiegen sind, müssen wir um so mehr Sorgfalt ausüben, wenn eine Waffe neu in den Umlauf kommt. Hier wird zum ersten und oft wohl auch zum letzten Mal wirklich sorgfältig geprüft, wohin eine Waffe geht; also muss hier eine möglichst gute und konsistente Kontrolle möglich sein. Es darf keine Waffe vom Handel in den privaten Verkehr und Gebrauch gelangen, ohne dass der Erwerber auf Hinderungsgründe geprüft wurde.

Ich habe andererseits aber auch Verständnis für all die Jäger und Schützen, die zur Ausübung ihrer Tätigkeit als rechenschaftsberechtigten Bürgerinnen und Bürger ein typisches und klassisches Gewehr erwerben und sich deswegen nicht einer aufwendigen amtlichen Kontrolle unterziehen wollen. Es ist deshalb sinnvoll und letztlich auch verantwortbar, dass diese Personen sich ohne allzu grosse Einschränkungen ihren Karabiner, ihr Standardgewehr, ihre Jagdrepetierflinte oder ihr

Jagdrepetiergewehr oder ihre Kleinkalibergewehre ohne ungebührlichen Aufwand im Handel kaufen können.

Ich habe jetzt ganz gezielt und bewusst einzelne Typen aufgezählt. Für mich ist das ausserordentlich wichtig, denn letztlich lässt sich die Sache im Zwiespalt zwischen den Wünschen der Waffenbenützer einerseits und der Sicherheit und der Missbrauchsbekämpfung andererseits nur lösen, wenn wir den Bundesrat in der Verordnung abschliessend aufzählen lassen, welche Waffentypen im Handel ohne Erwerbsscheinpflicht gekauft werden können.

Die von unserer Kommission vorgeschlagene Lösung lässt nämlich aufgrund meiner Auskunftseinholung bei den Fachleuten allzu viele Tore und Schlupflöcher für gefährliche Waffen offen. Wir müssen deshalb, wenn wir für die Schützen und Jäger eine Lösung finden wollen, eine abschliessende Aufzählung in der Verordnung verlangen. Die Schützen haben uns klar signalisiert, dass sie nur die klassischen, in Sportverbänden verwendeten Waffen ohne Erwerbsschein im Handel kaufen möchten. Das gleiche gilt für Jäger, wenngleich die Definition hier etwas schwieriger zu umschreiben ist. Ich habe deshalb auch in meinem Antrag die Jagd im Inland speziell erwähnt; im Ausland werden zum Teil «üble Flinten» verwendet. Ist die Annahme berechtigt, dass die Gefahr besteht, dass einzelne dieser Waffen missbräuchlich zu kriminellen Taten verwendet werden können, so steht es dem Bundesrat zu, solche Waffen der Erwerbsscheinpflicht zu unterstellen. Dass mit einem Standardgewehr eine kriminelle Tat begangen werden kann, ist letztlich etwa so wenig zu erwarten wie die Möglichkeit, dass auch ein Küchenmesser als Tatwaffe missbraucht werden kann.

Mit diesem nach langen Überlegungen und zähem Ringen ausgeheckten Vermittlungsantrag glaube ich, den von mir verstandenen Anliegen der Jäger und Schützen entgegenzukommen, ohne dass wir dabei unverantwortliche Risiken auf uns nehmen.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

Loretan Willy (R, AG): Ich möchte Kollege Bieri zunächst für sein Votum und auch für seinen Beitrag zu einer Kompromisslösung danken, wie er sie formuliert hat und wie sie jetzt in Form seines Antrages auf dem Tisch dieses Hohen Hauses liegt. Immerhin darf ich zuhänden des Protokolls und der Geschichte – wie Herr Bundesrat Ogi jeweils zu bemerken pflegt – festhalten, dass der Antrag, wie er als Gerüst konzipiert wurde, von mir in der Kommission eingebracht und akzeptiert worden ist. Ich habe ihn dann im Verlauf der Diskussion ergänzt mit dem Begriff der von den «gemäss Militärgesetz anerkannten» Schiessvereinen üblicherweise verwendeten Waffen.

Wir haben schon in der Kommission darüber diskutiert, ob der Bundesrat ausdrücklich ermächtigt werden sollte, die in Frage kommenden Waffen, die ohne Waffenerwerbsschein erworben werden können, in seiner Verordnung zu umschreiben. Herr Bundespräsident Koller hat dazu bemerkt, das sei nicht nötig, da er ohnehin die Verordnungskompetenz habe. Ich habe aber nichts dagegen, vermutlich auch der Kommissionspräsident nicht – er wird sich ja am Schluss unserer Debatte auch noch äussern –, dass wir den Kommissionsantrag in den Antrag Bieri überführen, welcher hier gestern noch «ausgeknobelt» worden ist.

Nun zur Sache: Wie der Kommissionspräsident gesagt hat, weckt das Waffengesetz auch Emotionen. Wir stehen bei dieser Differenz wieder einmal vor einem Grundproblem der dornenvollen Arbeit am neuen Waffengesetz. Sie ist eine Gratwanderung zwischen Missbrauchsbekämpfung gemäss Verfassungsauftrag (Art. 40bis der Bundesverfassung) einerseits und dem Drang zur durchgehenden Reglementierung des Erwerbes, Besitzes und Tragens von Waffen andererseits, wie sie von gewissen Polizeikreisen angestrebt wird. Es gibt aber, Herr Gentil, nebst den Polizeikreisen, die im übrigen auch nicht geschlossen einer Meinung sind, noch andere interessierte Kreise – eben die Schützen, die Jäger und die anständige Bürgerschaft!

Herr Bundespräsident Koller hat es bei der Beratung des Verfassungsartikels in diesem Rat am 9. März 1993 so formu-

liert: «... es wird keine leichte gesetzgeberische Aufgabe sein, hier eben zwischen dem traditionellen Waffenrecht in unserer Eidgenossenschaft und dieser notwendigen Missbrauchsgesetzgebung die gute Mitte zu finden.» (AB 1993 S 84) An dieser «guten Mitte» arbeiten wir immer noch, wobei sie nicht für alle am selben Ort liegt.

Es wurden 1993 auch von unserem damaligen Kommissionspräsidenten, Herrn Küchler, an die Adresse der Schützen, der Jäger und der Bürgerschaft Versprechungen in bezug auf die liberale Handhabung, in Achtung der Traditionen dieses Landes, gemacht. Insbesondere hat Herr Küchler darauf hingewiesen, dass sich schon wegen des Milizsystems in unserer Armee über 1 Million ehemalige Ordonnanzwaffen – z. B. Karabiner – in unseren Haushaltungen befinden. Im Vertrauen auf diese Zusicherungen in den Debatten der Räte haben dann die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im September 1993 mit einem sehr hohen Jastimmenanteil dem Verfassungsartikel zugestimmt, den wir jetzt zu vollziehen haben. Die Mehrheit der Bürger vertraute darauf, dass sie dereinst nicht mit Bewilligungsverfahren überflüssiger Art, mit Kontrollen, amtlichen Bewilligungen, Registrierungen und Gebühren behelligt würde.

Vom neuen Gesetz wurde und wird die Gewährleistung von drei zentralen Eckpunkten erwartet:

1. keine Waffenerwerbsscheinpflicht für Ordonnanzwaffen, typische Sportschützen- und Jagdgewehre;
2. keine Registrierung bei Handänderungen von Waffen unter Privaten;
3. kein Bedürfnisnachweis für das Waffentragen, d. h. das Tragen einer geladenen Waffe in der Öffentlichkeit.

Diese drei Säulen wurden als entscheidend für die Tragfähigkeit des neuen Gesetzes in einer allfälligen Volksabstimmung bezeichnet – womit ich keineswegs mit einem Referendum drohe. Im Gegenteil: Es ist mir ein persönliches, grosses Anliegen, ein Referendum wenn immer möglich zu vermeiden. Dies trifft sich mit der Grundlinie des Schweizerischen Schützenverbandes (SSV), der grössten Schützenorganisation der Schweiz.

Wo stehen wir heute in bezug auf die Tragfähigkeit eines neuen Waffengesetzes, wie es sich nun allmählich in seinen Konturen definitiv abzuzeichnen beginnt? Mit der Zustimmung zur Lösung des Nationalrates und des Bundesrates für den Waffenerwerb unter Privaten – Eigenverantwortlichkeit gekoppelt mit einfacher Schriftlichkeit, sprich Quittung – ist eines der drei zentralen Anliegen der Schützen, der Jäger und der liberal denkenden Bürgerschaft erfüllt. Das wird heute hier mit Dank und Anerkennung vermerkt, auch an die Adresse des Nationalrates.

Viele Schützinnen und Schützen haben in ihrer Eigenschaft als Staatsbürgerinnen und -bürger mit Bedauern davon Kenntnis genommen, dass beide Räte den Bedürfnisnachweis für das Tragen von geladenen Waffen bereits beschlossen haben; hier besteht keine Differenz mehr. Den Anhängern eines auf reine Missbrauchsbekämpfung beschränkten, freiheitlichen Waffengesetzes ist damit die «schwarze Nullerkelle» gezeigt worden; wir nehmen das zur Kenntnis.

Über das dritte, noch offene Anliegen diskutieren wir jetzt. Ich habe mich mit dem Zentralpräsidenten des SSV, Herrn David Glatz, darüber eingehend unterhalten. Er hat sich auch mit Herrn Bundespräsident Koller damit auseinandergesetzt. Wir wissen seither, Herr Bundespräsident, dass sich der SSV bei Zustimmung der Räte zum vorliegenden Kommissionsantrag – modifiziert durch den Antrag Bieri – dafür einsetzen wird, dass von einem Referendum abgesehen wird. Er wird ein Referendum nicht mittragen und es schon gar nicht selber ergreifen. Die kürzliche Delegiertenversammlung des SSV hat die Kompetenz zum Entscheid «Referendum, ja oder nein?» der Konferenz der Kantonalverbandspräsidenten delegiert. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass sich der Vorstand des schweizerischen Verbandes mit seiner Haltung durchsetzen wird und sich die Erklärungen der Schweizer Schützen nicht als leere Versprechungen erweisen werden. Jetzt muss ich Ihnen noch erklären, wer dieser SSV eigentlich ist, weil er immer wieder mit anderen Organisationen wie «Pro Tell» usw. durcheinandergebracht wird. Ist denn dieser

SSV die Waffenlobby des Landes schlechthin? Ist er eine Vereinigung von Rambos und Waffenfanatikern? Beileibe nicht! Der SSV führt als Dachorganisation der gemäss Militärgesetzgebung anerkannten Schiessvereine neben dem Obligatorischen auch das Feldschiessen durch. Auch dieses Jahr haben gegen 200 000 Schützinnen und Schützen mit vorbildlicher Disziplin und mit Verantwortungsbewusstsein, ohne jeden Unfall oder Zwischenfall, daran teilgenommen. Sie können versichert sein, dass diese Mitbürgerinnen und Mitbürger kein Verständnis dafür hätten, wenn sie für den Erwerb ihrer Waffe eine amtliche Bewilligung, d. h. einen Waffenerwerbsschein, benötigten, verbunden mit der entsprechenden Registrierung – und noch mit einer Gebühr «überpflastert». Sie haben keine Freude, wenn sie mit allen denkbaren Umtrieben und unnötigen amtlichen Bewilligungen beglückt werden sollen. Denn diese Schützinnen und Schützen, Jägerinnen und Jäger sind eben nicht Leute, die ihre Waffen an potentielle Kriminelle verhökern, wie das unlängst – dazu noch von einem Professor – in der «NZZ» zu lesen stand. Es sind keine Waffendealer, und sie stellen auch keine Waffenlobby dar; das auch an die Adresse gerade dieser Zeitung. Solche Qualifikationen sind nichts anderes als unter der Gürtellinie liegend.

Was «Pro Tell» vertritt, ist nicht genau das, was in dieser Frage die Schweizer Schützen – organisiert im SSV – vertreten; ich weiss, dass SSV-Zentralpräsident Glatz gegenüber Herrn Bundespräsident Koller sein Bedauern über den Artikel betreffend die Delegiertenversammlung von «Pro Tell» in der «Schweizerischen Schützenzeitung» vom 23. Mai 1997 ausgedrückt hat. Hätte Herr Glatz davon gewusst – er ist allerdings nicht «Zensurbehörde» des Chefredaktors –, hätte er das Erscheinen dieses Artikels so unterbunden. Übrigens erschien in derselben Nummer der «Schweizerischen Schützenzeitung» das Referat von Herrn Brönnimann vom Bundesamt für Polizeiwesen, quasi als Kontrapunkt zu «Pro Tell».

Ich komme noch kurz zum Antrag der Kommission, modifiziert durch den Antrag Bieri. Dieser Antrag will typische Ordonnanz-, Sportschützen- und Jagdwaffen, soweit es Repetierwaffen sind – wie Karabiner, Langgewehre, vor allem aber das neue Standardgewehr, die typische Sportschützenwaffe, Floberts, Kleinkaliberwaffen und Jagdrepetierer –, von der Erwerbsscheinpflicht ausnehmen. Bei dieser Ausnahme sind klarerweise die beim sogenannten Combatschiessen verwendeten Waffen – kurzläufige Repetierer wie Riot Guns, Pump Actions usw. – nicht dabei. Es besteht dann aber keine Formlosigkeit; ich glaube, es ist wichtig, das jetzt hier hervorzuheben. Denn gemäss Absatz 2 von Artikel 10 hat der Verkäufer eine Prüfpflicht; das trifft auch den Waffenhändler in seinem Geschäft, der ja seinerseits über eine Handelsbewilligung verfügen muss; es besteht dazu das Formerfordernis der «einfachen Schriftlichkeit» gemäss dem neuen Artikel 10bis. Absatz 2 von Artikel 10 ist, wenn Sie dem neuen Buchstaben b in Absatz 1 zustimmen, zu ergänzen, indem hier in Absatz 2 nicht nur auf Buchstabe a verwiesen wird, sondern auch auf Buchstabe b. Also kann auch eine Repetierwaffe nicht einfach so ohne weiteres erworben werden, wenn Sie dem Antrag der Kommission/Bieri zustimmen.

Ich fasse zusammen: Die vom Kommissionspräsidenten noch zu erwähnenden Repetiergewehre – Herr Bieri hat sie bereits, wie ich auch, aufgezählt – sind keine Waffen von Kriminellen. Ich habe dies übrigens in der Kommission mit der Vorführung eines neuen Standardgewehres, einer typischen Sportschützenwaffe auf 300 Meter Distanz, ad oculos aller demonstrieren können.

Ich bitte Sie, im Interesse eines guten, die Traditionen des Landes achtenden, liberalen Waffengesetzes, dem Antrag der Kommission in der modifizierten Fassung gemäss Antrag Bieri zuzustimmen. Dieser Antrag enthält die nötigen Leitplanken, damit wirklich missbrauchsanfällige Waffen einem strengen Regime unterstellt werden können, und damit solche, die nicht missbrauchsanfällig sind, hingegen einer liberalen Ordnung unterstellt werden können.

Ich bin im übrigen der Meinung, auch der Zweitrat sollte sich zu dieser Frage noch äussern können. Schon deshalb

braucht es heute unsere Zustimmung zum Antrag der Kommission, modifiziert durch den Antrag Bieri.

Danioth Hans (C, UR): Bei der Behandlung des Waffengesetzes habe ich mich bisher im Wissen darum zurückgehalten, dass Kommissionsmitglieder und wirklich kompetente Fachleute, wir haben es auch heute gehört, nach tragfähigen Lösungen suchen. Ich habe mich zurückgehalten, obgleich ich als ehemaliger Einheitskommandant und Träger des Schützenabzeichens mit dem Schiesswesen stark verbunden war und weiterhin bin.

Die vom Bundesrat in Ausführung des deutlich angenommenen Verfassungsartikels vorgelegte Gesetzesvorlage wurde von beiden Parlamentskammern – ich glaube sagen zu dürfen: merklich – in Richtung einer stärkeren Liberalisierung bzw. einer Missbrauchsgesetzgebung modifiziert, was mir im Grundsatz richtig erscheint. Dass dies aber nicht unproblematisch ist, belegt ein kürzlich in der «NZZ» erschienener Zeitungsartikel von Professor Martin Killias. Man kann sich ab und zu fragen, welches Rechtsgut im Einzelfall stärker gewichtet worden ist: auf der einen Seite das sicherlich unbestrittene, traditionelle und im Volk tief verankerte und verwurzelte Recht des Schweizer, als Jäger und Schütze die Wehrhaftigkeit mit der Waffe zum Ausdruck zu bringen, und auf der anderen Seite das Sicherheitsbedürfnis der Öffentlichkeit wegen Gewaltverbrechen. Dass dieses Sicherheitsbedürfnis angesichts brutalster Verbrechen der jüngsten Zeit auch in der Schweiz nicht geringer einzustufen ist, dürfte unbestritten sein.

Ich meine, dass gerade die grundsoliden Schützenkreise doch kein Interesse daran haben können, wenn sich dubiose Elemente allzu grosse Freiheiten zunutze machen und diese für ihre Taten und Geschäfte missbrauchen. Ich meine, die Schützen dürften mit dem bisher Erreichten wahrlich zufrieden sein. Nicht umsonst hat uns der Schweizerische Schützenverband in einem dieser Tage zugestellten Schreiben ausdrücklich die Berücksichtigung der wichtigsten Anliegen attestiert. Um so unverständlicher und für jeden anständigen Schützen inakzeptabel ist die Tatsache, Herr Loretan hat es erwähnt, dass die «Schweizerische Schützenzeitung», offizielles Organ des Schützenverbandes, in der vorletzten Ausgabe, und zwar im redaktionellen Teil, einen ganzseitigen Hetzartikel – ich muss ihn so bezeichnen – der Vereinigung «Pro Tell» wiedergibt. Darin wird jeder, der nicht auf der Linie dieser extremen Vereinigung liegt, sondern bestrebt ist, die Verantwortung wahrzunehmen, verunglimpft. Die betreffenden Ständeratsmitglieder werden namentlich als Lakaien bezeichnet, die ihre Direktiven von der Verwaltung oder vom Justizminister bezögen. Das ist natürlich auch dem Justizminister gegenüber höchst unkorrekt.

Wenn diese Organisation sich obendrein auf den Namen Tell beruft, dann betreibt sie Etikettenschwindel, denn Tell steht für Freiheit, auch für das freie Wort. Die Aktivitäten dieser Vereinigung zeichnen sich durch Intoleranz und sehr oft durch ganz und gar unschweizerischen Gesinnungsterror aus. So geht es nicht. Wir dürfen uns auch von Referendumsdrohungen nicht beirren lassen, sondern müssen unsere Verantwortung wahrnehmen.

Diese neue Bestimmung, welche nun die Kommission einführen will und welche durch den Antrag Bieri immerhin verbessert wird, muss ganz seriös hinterfragt werden. Sie ist sicher in der von der Kommission beantragten Form nicht akzeptabel, wie das Herr Bieri dargelegt hat.

Brauchen wir sie überhaupt? Ich habe mich überzeugen lassen, dass sie in der Fassung von Kollege Bieri akzeptabel erscheinen kann, und zwar deshalb, weil, wie das auch der Geschäftsführer des Schweizerischen Schützenverbandes in der gestrigen «NZZ» dargelegt hat, das Problem ja darin besteht, dass ein Wehrmann – während er die Waffe mit der Munition zu Hause haben kann, also der Wehrpflicht und damit auch dem Militärgesetz untersteht – keiner Bewilligung bedarf; das ist ja ein elementarer Ausdruck unserer Milizarmee. Dem gleichen Wehrmann sollte nun zugemutet werden, für den Erwerb der gleichen Ordonnanzwaffe beim Händler das ganze amtliche Verfahren zu durchlaufen. Dieses Misstrauen dem Wehrmann und dem Schützen gegenüber ist

nicht gerechtfertigt. Wieweit hier Einschränkungen bei den Jägern notwendig sind, kann ich nicht beurteilen. Ich glaube aber immerhin, dass mit dem Zusatz «im Inland verwendbare Jagdwaffen» dem grössten Missbrauch ein Riegel vorge-schoben werden kann.

Ich bin der Meinung, dass hier ein gewisser Handlungsbedarf besteht und wir dem Antrag Bieri zustimmen können. Dem Antrag der Kommission könnte ich nicht zustimmen, dies nicht allein wegen der weiteren Möglichkeiten, die die Kommissionslösung offenbart, sondern ich glaube, dass der Bundesrat nun endgültig und verbindlich festlegen können muss, welche Waffen zu den Repetiergewehren gehören, damit auch das ewige Feilschen gewisser Kreise ein Ende nimmt. In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Kommission abzulehnen und dem Antrag Bieri zuzustimmen.

Schiesser Fritz (R, GL): Die letzte Bemerkung von Kollege Danioth hat mich veranlasst, noch kurz das Wort zu ergreifen. Der Antrag Loretan Willy wurde in der Kommission so verstanden, dass der Bundesrat eine Verordnungskompetenz haben sollte. Das wurde dem Bundesrat ausdrücklich angeboten.

Es war also nicht so, dass man dem Bundesrat aufgrund dieser Formulierung keine einschränkende Gesetzgebungsmöglichkeit geben wollte. Der Bundesrat hat damals erklärt, eine solche Kompetenz sei nicht notwendig, weil sich der Bundesrat auf die allgemeine Vollzugskompetenz abstützen könne. Ich zweifle daran, ob das genügt hätte. Darüber müssen wir heute aber nicht mehr diskutieren, weil im Antrag Bieri eine entsprechende Kompetenz für den Bundesrat vorgesehen ist. Es war also nicht so, dass die Kommission dem Bundesrat hier nicht zusätzliche, einschränkende Befugnisse geben wollte.

Ich kann als Kommissionsmitglied, das dem Antrag zugestimmt hat, hier auf die Linie von Herrn Bieri einschwenken. Der Antrag Bieri scheint mir eine sinnvolle Mittellösung zu bringen, und ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen. Es gibt in diesem Gesetz wichtigere Bestimmungen, für die wir uns einsetzen müssen. Für mich ist z. B. der Bedürfnisnachweis eine viel wichtigere Bestimmung. Diese entscheidende Grundlage sollten wir nicht mit einer Frage gefährden, die von zweitrangiger Bedeutung ist. Wenn wir hier einen Schritt entgegenkommen können, so glaube ich, steht dieses Gesetz auf einer soliden Grundlage, und wir werden rasch ein griffiges Gesetz haben, das auch durchgesetzt werden kann. In diesem Sinne bitte ich Sie, eine Gesamtschau vorzunehmen und dem Antrag Bieri zuzustimmen.

Loretan Willy (R, AG): Ich möchte Kollege Danioth nicht etwa kritisieren, beileibe nicht! Es steht mir auch nicht zu – generell nicht.

Zu seinem Votum in bezug auf die «Schweizerische Schützenzeitung»: Er hat recht, und er hat daher auch die Kritik – wir haben gestern schon unter vier Augen darüber gesprochen – massvoll formuliert. Ich halte nochmals fest: Dem Vorstand des Schweizerischen Schützenverbandes steht gegenüber dem Chefredaktor kein Weisungsrecht in bezug auf die Gestaltung der «Schweizerischen Schützenzeitung» zu. Eine kleine Korrektur, Herr Kollege Danioth: Die Berichterstattung – ich habe die entsprechende Seite hier – über die 19. ordentliche Generalversammlung der «Pro Tell», der Gesellschaft für freiheitliches Waffenrecht, war nicht im redaktionellen Teil, sondern auf Seite 4 unter der Rubrik «Pro Tell» nach der Vorschau auf das Feldschiessen auf Seite 3. Auf Seite 5, ebenso prominent, war das Referat von Herrn Brönnimann. Trotzdem: So darf man nicht Bericht erstatten lassen. Das bleibt unbestritten.

Zum Unterschied Antrag Kommission/Antrag Bieri: Auch für mich stellt der Antrag Bieri eine Verbesserung des Kommissionsantrages dar, und ich gehe davon aus, dass der Kommissionspräsident diese Meinung teilt. Es sind zwei Unterschiede: Herr Bieri sagt erstens «für Jagd Zwecke im Inland»; das ist richtig, weil in den kantonalen Jagdgesetzen ja auch die zugelassenen Waffen definiert werden. Zweitens sagt er, dass nur die vom Bundesrat bezeichneten Repetiergewehre

von der Waffenerwerbsscheinpflicht ausgenommen sind. Das ist die bereits von Herrn Schiesser erwähnte und in der Kommission auch offerierte spezielle bundesrätliche Verordnungskompetenz.

Im übrigen entspricht der Antrag Bieri dem Antrag der Kommission, wie ich ihn seinerzeit initiiert habe. Aber mir geht es nicht um die «Ursprungsregelung», sondern um den Durchbruch einer guten, tragfähigen Lösung, wie ich das in meinem ersten Votum dargelegt habe.

Rochat Eric (L, VD): La proposition d'amendement Bieri clarifie de façon indispensable l'amendement de la commission. Je crois que, tel que formulé, l'amendement de la commission n'est pas acceptable, car il ouvre la voie à des dérapages que nous n'avons pas voulus.

Nous devons tout de même nous demander une chose. En relisant cette lettre b de l'alinéa 1er de l'article 10, cela signifie bien, Monsieur le Président de la Confédération, que toute personne pourra aller dans une armurerie acheter un fusil standard, un fusil 90, un mousqueton ou un fusil 57, sans permis d'achat. Nous devons être très clairs sur ce point. Un des objectifs de l'article 40bis de la constitution est clairement d'éviter l'usage abusif d'armes. Nous savons que la Confédération a dû, il y a quelques années, limiter déjà la vente d'armes en raison de la guerre en Yougoslavie. Nous courons le risque, avec cette lettre b, réellement, de présenter la Suisse comme un supermarché pour ce genre d'armes qui, si elles sont utilisées chez nous dans le tir sportif, le sont à de tout autres fins dans des pays qui nous environnent. Je ne crois pas que la Suisse soit plus vertueuse qu'un autre et qu'il n'y ait pas chez nous des gens qui soient tentés, sous couvert de la liberté que nous leur donnons, de fournir le marché étranger avec des armes achetées dans nos armureries.

J'attends les déclarations du président de la Confédération et son interprétation de ce point pour forger mon idée de vote.

Rhyner Kaspar (R, GL), Berichterstatter: Ich habe eingangs erwähnt, dass wir einen Weg zwischen den verankerten und verwurzelten Traditionen in unserem Land auf der einen Seite und dem berechtigten Sicherheitsbedürfnis unserer Bevölkerung auf der anderen Seite finden müssen. Ich bin der vollendeten Überzeugung, dass wir dieses Gesetz nun so rasch wie möglich – vor allem aus den Überlegungen bezüglich der Sicherheitsbedürfnisse in der Bevölkerung – zu Ende beraten wollen und müssen und es auch so ausgestalten, dass es einem eventuellen Referendum standhält. So, wie das bis heute modifiziert ist – das ist meine persönliche Auffassung –, habe ich diesbezüglich keine Bedenken.

Nun ist das aber einer der Schicksalsartikel. Als Berichterstatter kann ich ja nicht die Meinung der Kommission in bezug auf den modifizierten Artikel wiedergeben, da er ihr nicht vorlag. Aber aufgrund der Äusserungen der Kollegen Schiesser, Danioth, Loretan und Bieri – meine Meinung hören Sie sogleich – kann ich mich der modifizierten Fassung so, wie Herr Bieri sie eingebracht hat, anschliessen.

Wenn ich «modifizierte Fassung» sage, dann will ich damit ausdrücken, dass das, was auf der Fahne steht, nach langem Ringen in der Kommission aus der Diskussion über einen Antrag Loretan Willy entstanden ist.

Als Präsident der Kommission habe ich das Bedürfnis, den verschiedenen Kollegen, die sich in dieser anspruchsvollen und heiklen Materie, die wir jetzt behandeln, fachkompetent geäussert haben und uns auch entsprechend beraten konnten – zusammen mit den Fachleuten aus dem Bundesamt für Polizeiwesen –, herzlich zu danken. Wir sind bei dieser sensiblen Materie darauf angewiesen, das Wesentliche ins Gesetz einzubringen. Mit dem Zusatz «Waffen im Inland» sind die Fussangeln, wie ich meine, behoben oder weitgehend beseitigt.

Ich empfehle dem Rat, diese modifizierte Fassung anzunehmen.

Sofern das zum Beschluss erhoben wird, ist dann – ich sage das jetzt, damit ich diesbezüglich nicht noch einmal das Wort verlangen muss – Artikel 10 Absatz 2 noch in diesem Sinne zu ergänzen («eine Waffe nach Abs. 1 Bst. a und b»).

Also nicht im Namen der Kommission, aber aus Überzeugung, dass das nun der gesuchte Konsens ist, empfehle ich Ihnen, dem modifizierten Antrag Bieri zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundespräsident: Lassen Sie mich diese wichtigste Differenz doch auch in einen grösseren Rahmen stellen. Vor der Differenzvereinbarung in diesem Rat ist das Waffengesetz ja von zwei Seiten her unter Beschuss gekommen. Einmal von dieser berühmt-berüchtigten Organisation «Pro Tell». Sie wirft uns vor, dass wir die Versprechen nicht einhalten würden, die wir anlässlich der Abstimmung über den Verfassungsartikel abgegeben hätten. Dort haben wir erklärt, dass wir auf die Traditionen der Schützen und Jäger Rücksicht nehmen würden.

Diesen Vorwurf muss ich hier im Namen des Bundesrates ganz klar zurückweisen: Denken Sie daran, dass wir in bezug auf die Schützen die Ordonnanzwaffen überhaupt praktisch vom Gesetz ausgenommen haben – nicht juristisch, aber praktisch. Ein Schütze, der mit den Ordonnanzwaffen schießt, hat mit diesem Gesetz überhaupt keinerlei Probleme, weil wir ganz klar sagen, wir hätten grundsätzlich ein Verbot der Seriefirewaffen, aber umgebaute Ordonnanzfeuerwaffen würden nicht unter dieses Verbot fallen.

Wir haben auch in bezug auf das Waffentragen durch den Artikel über den Waffentransport eine klare Ausnahmeordnung geschaffen, hinter der der Bundesrat voll steht. Zudem haben wir auf die Schützen und Jäger Rücksicht genommen, indem wir eben den Erwerb unter Privaten nicht als erwerbsscheinpflichtig erklären. Das war auch eine Reverenz gegenüber den Schützen und Jägern; da kann man natürlich nicht sagen, wir hätten unsere Versprechen anlässlich der Abstimmung über den Verfassungsartikel nicht eingehalten.

Aber auch die andere Seite übertreibt. Wenn jetzt gewisse Polizeiangehörige oder eben Herr Professor Killias sagen, dieses Gesetz sei keinen Pfifferling wert, es bringe überhaupt keinen Fortschritt, dann schießt natürlich auch dieser Vorwurf weit übers Ziel hinaus. Wenn Sie bedenken, dass nach dem geltenden Waffenkonkordat beispielsweise nur Faustfeuerwaffen erwerbsscheinpflichtig sind und man zurzeit in mehreren Kantonen ohne jeglichen Erwerbsschein Kalaschnikows und andere für Kriminelle sehr taugliche Waffen erwerben kann, dann sehen Sie schon hier, dass mit dem neuen Gesetz ein ganz entscheidender Durchbruch erfolgt. Im übrigen möchte ich auch zu bedenken geben, dass heute nur in etwa der Hälfte der Kantone eine Waffentragbewilligung nötig ist. Wir verlangen das jetzt in der ganzen Schweiz. Wir verlangen auch in der ganzen Schweiz den Bedürfnisnachweis, obwohl dieser Bedürfnisnachweis bis heute nur in der Hälfte der Kantone vorgesehen ist. Dann kann man natürlich nicht sagen, dieses neue Waffengesetz sei keinen Pfifferling wert. Beide Seiten übertreiben.

Nun zu diesem neuen Vorschlag. Mit Herrn Rochat muss auch ich sagen: Wenn Sie diesem Antrag zustimmen, dann nehmen Sie ein gewisses zusätzliches Risiko in Kauf. Das ist ganz offensichtlich. Sie weichen auch etwas vom Modell ab, weil Sie hier nun eben auch im Waffenhandel gewisse Waffen als nicht erwerbsscheinpflichtig erklären.

Nun sagt man zu Recht, der Bundesrat habe das in der Litera a bei den einschüssigen Vorderladern und bei den einschüssigen Gewehren ja schon vorgesehen. Aber diese könnten wir dort eben ausnehmen, weil sie ganz klar ungefährlich sind. Ein Krimineller wird heute nie mit einem Vorderlader zu Werk gehen. Das war eben der Grund für diese Bestimmung.

Nun zur Entwicklung dieser neuen Bestimmung: Herr Loretan hat das zweifellos sehr geschickt gemacht. Er kam mit einer modernen Sportwaffe in die Kommissionssitzung. Da gestehe ich ihm ohne weiteres zu: Kein «vernünftiger» Krimineller, wenn ich das so sagen kann, wird eine solche Sportwaffe erwerben, um seine kriminelle Tat zu begehen.

Insofern war das Demonstrationsobjekt sehr gut gewählt, und als Bundesrat hätte ich keine Mühe, eine solche Waffe für nicht erwerbsscheinpflichtig zu erklären. Die Formulierung, die Sie hier nun vorschlagen, geht allerdings weiter. Es ist zwar nicht so, wie Herr Rochat sagte, dass sogar Sturm-

gewehre darunter fallen würden, denn Sturmgewehre sind glücklicherweise keine Repetiergewehre. Repetiergewehre zeichnen sich dadurch aus, dass sie ein Magazin haben und nach jedem Schuss wieder nachgeladen werden müssen. Insofern wäre wenigstens diese Gefahr von Sturmgewehren hier ganz klar ausgeschlossen. Aber Sie kennen den Fall von Bremgarten, da kam das Tötungsdelikt mit einem Karabiner zustande. Ich würde Ihnen Sand in die Augen streuen, wenn ich es nicht klar sagen würde: Sie nehmen ein gewisses zusätzliches Risiko in Kauf, wenn Sie hier zustimmen. Ich persönlich habe etwas Mühe mit diesem Wort «üblicher Weise». Denn Sie wissen: Das Jagd- und das Schiesswesen entwickeln sich. Meines Erachtens müsste man im Differenzbereinigungsverfahren noch einmal gründlich prüfen, ob man dieses «üblicher Weise» herausstreichen soll, damit der Bundesrat die Möglichkeit hat, diese Repetiergewehre auszunehmen, vor allem im Hinblick auf ihre potentielle Verwendung im kriminellen Bereich. Das müsste eigentlich das entscheidende Kriterium sein.

Herr Rochat, noch ein Wort wegen den Ausländern: Hier gibt es eine Eingrenzung der Gefährdung oder des Risikos, das Sie eingehen, wenn Sie dieser Bestimmung zustimmen. Wenn jetzt wegen irgendeines Bürgerkrieges oder eines Krieges im Ausland solche Repetiergewehre – was eher unwahrscheinlich ist, das gebe ich zu, die Sturmgewehre fallen nicht darunter –, beispielsweise massenhaft Karabiner, eingekauft würden, dann hätten wir die Möglichkeit, aufgrund von Artikel 7 «Ausländerverbote» ad hoc zu erlassen; und das Problem wäre unter Kontrolle. Es bleibt offen, wie das beim Verbrechen in Bremgarten der Fall war, dass irgendeiner in ein Waffengeschäft geht, einen Karabiner kauft und ein Tötungsdelikt begeht. Das ist das Risiko, das Herr Rochat nannte. Es bleibt im Raum stehen, und Sie müssen beides gegeneinander abwägen.

Le président: M. Rhyner a retiré la proposition de la commission au profit de la proposition Bieri.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bieri	31 Stimmen
Für den Antrag Gentil	5 Stimmen

Art. 10 Abs. 2

Antrag der Kommission

Eine Waffe nach Absatz 1 Buchstaben a und b darf

Art. 10 al. 2

Proposition de la commission

Une arme au sens de l'alinéa 1er lettres a et b ne peut

Angenommen – Adopté

Art. 10 Abs. 2bis, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 10 al. 2bis, 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 10bis

Antrag der Kommission

Titel (neu)

Schriftlicher Vertrag

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 10bis

Proposition de la commission

Titre (nouveau)

Contrat écrit

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Rhyner Kaspar (R, GL), Berichterstatter: Schlussendlich zu Artikel 10bis: Der Antrag der Kommission ist die Folge des gewählten Modells, also Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates, mit der entsprechenden Titelbezeichnung im Sinne einer Ergänzung bezüglich der Sachüberschrift «Schriftlicher Vertrag».

Angenommen – Adopté

6. Kapitel Titel; Art. 26 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Chapitre 6 titre; art. 26 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 27 Abs. 2 Bst. d

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Gentil)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 27 al. 2 let. d

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Gentil)

Adhérer à la décision du Conseil national

Rhyner Kaspar (R, GL), Berichterstatter: Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe d betrifft die Haftpflicht.

Diese Bedingung ist nach Ansicht der Mehrheit der Kommission überflüssig. Der Gesetzesentwurf enthält eine Bedürfnisklausel und verlangt «eine Prüfung über Waffenhandhabung und über die Kenntnis der rechtlichen Voraussetzungen des Waffengebrauchs»; das genügt. Wer diese Voraussetzung erfüllt, muss die Möglichkeit haben, tatsächlich Waffen zu tragen. Die Erteilung einer Waffentragbewilligung muss nicht zusätzlich von einer Haftpflichtversicherung abhängig gemacht werden. Der Antrag lautet auf Streichen. Der Antrag der Minderheit Gentil lautet auf Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Gentil Pierre-Alain (S, JU), porte-parole de la minorité: La proposition de minorité reprend en fait le texte du Conseil national qui a estimé, à juste titre, que le droit non seulement de posséder, mais de porter une arme en public, impliquait un certain nombre de devoirs, dans la mesure où on se trouve ainsi en position de menacer la santé ou la vie d'autrui. Il paraît normal et même nécessaire qu'une personne qui dispose de ce droit de porter une arme en public donne la garantie qu'elle maîtrise cette arme, mais aussi qu'elle est à même de réparer d'éventuels dommages qu'elle pourrait causer. Peut-être bien, comme le dit le président de la commission, que la chose va de soi, mais du point de vue du Conseil national que je vous propose de suivre en l'occurrence, elle va encore mieux en le disant.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ich empfehle Ihnen, Ihrer Kommission und damit dem Bundesrat zuzustimmen. Im Nationalrat ist diese Bestimmung eher aus einer unheiligen Allianz zwischen jenen entstanden, die keinen Bedürfnisnachweis für das Waffentragen wollen und dafür diese obligatorische Haftpflichtversicherung vorsehen, und – auf der anderen Seite – denjenigen, die ein sehr restriktives Gesetz befürworten.

Eine obligatorische Haftpflichtversicherung wäre hier aber auch rechtlich-thematisch eigentlich keine adäquate Lösung. Obligatorische Haftpflichtversicherungen, im Unterschied zu

freiwilligen Haftpflichtversicherungen, die erwünscht sind und die der vorsichtige Bürger auch eingehen wird, sind vor allem im Bereich von Kausalhaftungen zu finden, also z. B. für Halter eines Motorfahrzeuges. Hier wäre das ein Fremdkörper, hier haben wir keine Kausalhaftung. Wir müssten vernünftigerweise übrigens auch eine Obergrenze für diese obligatorische Haftpflicht vorsehen. All das zeigt, dass dieser Gedanke auch nicht ausgereift ist. Ich möchte Sie daher bitten, Ihrer Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 6 Stimmen

Art. 28

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Rhyner Kaspar (R, GL), Berichterstatter: Die Absätze 1 und 2 betreffen die Sicherheit beim Mitführen von Gewehren. So, wie ich den Beschluss des Nationalrates interpretiere, bedeutet er, dass man mit einer Waffe mit eingesetztem Magazin herumlaufen kann, wenn keine Munition im Magazin ist, und damit sollen die Sicherheitsbestimmungen erfüllt sein. Der Ständerat war anderer Auffassung, und deshalb empfehle ich Ihnen, bei den Absätzen 1 und 2 an unserem früheren Beschluss festzuhalten.

Es ist eine alte und bewährte Tradition und für die Sicherheit beim Waffenmitführen sowie auch bei der Präsenz an Schiessanlässen, auf Schiessplätzen und in Schiessständen unabdinglich, dass Magazin und Waffe getrennt mitgeführt werden. Soviel im Sinne der Zusammenfassung von beiden Absätzen; ich glaube nicht, dass sie im einzelnen noch interpretiert und auseinandergenommen werden müssen. Jeder, der eine Waffe mitführt, weiss das sozusagen seit dem Jungschützenalter.

Angenommen – Adopté

Art. 32

Antrag der Kommission

Der Bundesrat legt die Gebühren fest für:

- a. kantonale Bewilligungen nach diesem Gesetz;
- b. das Aufbewahren beschlagnahmter Waffen.

Art. 32

Proposition de la commission

Le Conseil fédéral fixe les émoluments applicables:

- a. aux autorisations cantonales prévues par la présente loi;
- b. à la conservation des armes mises sous séquestre.

Rhyner Kaspar (R, GL), Berichterstatter: Hier haben wir eine formelle Differenz; eigentlich beantragt die Kommission Zustimmung zum Nationalrat. Es erscheint aber an dieser Stelle eine Differenz, weil die Buchstaben a und b «verlorengegangen» sind. Der Ständerat muss deshalb formell klarmachen, dass er Artikel 32 gemäss Nationalrat beschliesst, die Buchstaben a und b aber beibehalten will.

Angenommen – Adopté

Art. 34 Abs. 1 Bst. c; 37

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 34 al. 1 let. c; 37

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.006

**Geschäftsbericht des Bundesrates,
des Bundesgerichtes
und des Eidgenössischen
Versicherungsgerichtes 1996**

**Gestion du Conseil fédéral,
du Tribunal fédéral
et du Tribunal fédéral
des assurances 1996**

Bericht des Bundesrates vom 26. Februar 1997,
des Bundesgerichtes vom 20. Februar 1997 und
des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes vom 31. Dezember 1996
Rapport du Conseil fédéral du 26 février 1997,
du Tribunal fédéral du 20 février 1997 et
du Tribunal fédéral des assurances du 31 décembre 1996

Beschlussentwurf siehe Seite 66 des Berichtes
Projet d'arrêté voir page 66 du rapport

Bezug bei der Eidgenössischen Drucksachen-
und Materialzentrale, 3000 Bern
S'obtient auprès de l'Office central fédéral
des imprimés et du matériel, 3000 Berne

Seiler Bernhard (V, SH), Berichterstatter: In Absprache mit den Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte hat der Bundesrat die Geschäftsberichterstattung neu geordnet. Die Neugestaltung verfolgt das Ziel, die Rechenschaftsablage zu straffen und auf das Wesentliche zu beschränken. Sie soll namentlich durch eine Soll-Ist-Berichterstattung sowie eine bessere Koordination der Berichterstattung mit der Beantwortung von Einzelfragen der GPK gewährleistet werden. Als Folge dieser Neuerung wird auf eine flächendeckende Berichterstattung verzichtet. Damit fällt der fast 300seitige Bericht, früher der «grüne» 2. Teil, mit sehr viel Statistik, aber wenig politischer Aussagekraft, endgültig weg.

In formaler Hinsicht orientiert sich der vorliegende «rote» Geschäftsbericht an den Zielsetzungen und geplanten Massnahmen, wie sie in der Jahresplanung des Bundesrates vom 14. Februar 1996 umrissen sind. Er enthält einen allgemeinen Überblick und geht im besonderen näher auf die Jahres-schwerpunkte ein. Dabei wird jeweils über Zielerfüllung, über Abweichungen und Unvorhergesehenes Auskunft gegeben. Schliesslich enthält der Bericht des Bundesrates auch Antworten auf Fragen politischer Natur der beiden GPK zum Geschäftsjahr 1996.

In einem zweiten, «grünen» Bericht nimmt der Bundesrat zu Schwerpunkten der Verwaltungsführung und zu spezifischen Sachfragen der GPK Stellung.

Ihre GPK beurteilt die neue Form der bundesrätlichen Geschäftsberichterstattung als positiv, auch wenn formell noch einige Verbesserungen angebracht werden können. Wir sind der Meinung, dass insbesondere die Soll-Ist-Beurteilung eine ergiebige Quelle der politischen Gespräche mit unserem Bundesrat abgibt. Der jetzt vorliegende Bericht ist in erster Linie ein Bericht der Departementschefs, während der frühere viel stärker ein Bericht der einzelnen Verwaltungen war. Wir beurteilen diese Entwicklung als vorteilhaft.

Gleichzeitig mit dem Wunsch der GPK nach Änderung des Gerichtswesens richteten wir an den Bundesrat auch die Bitte, dass sich der Bundespräsident im National- oder Ständerat oder – noch besser – vor der Bundesversammlung zur Lage der Nation äussere. 1995 entledigte sich Bundespräsident Villiger dieser Pflicht in der Dezembersession vor dem Ständerat. 1996 sprach Bundespräsident Delamuraz ebenfalls in der Dezembersession zur Lage der Nation. Wir in der GPK sind noch nicht davon überzeugt, Herr Bundespräsident, dass der Bundesrat bzw. der Bundespräsident diese Rede wirklich in dem Sinne vorbereitet und vorträgt, wie wir uns das ursprünglich vorgestellt haben. Wir meinen, diese Rede müsste eine über dem einzelnen Departement liegende Gesamtschau der aktuellen Lage der Nation sein. Sie sollte auch nicht eine Rechenschaftsablage ans Parlament

sein. Dazu haben wir ja den bundesrätlichen Geschäftsbericht. Angesprochen müssten vor allem auch unsere Bürgerinnen und Bürger sein.

Der Bundesrat sollte in verständlicher Weise seine Lagebeurteilung und die daraus zu schliessenden Folgerungen für die mittelfristige Zukunft darlegen. Der Gesamtbundesrat hat ja nur wenige Möglichkeiten, dem Volk seine Politik zu erklären. Auftritte von Departementsvorstehern sind ja immer fachspezifisch. Im Rahmen dieser Rede des Bundespräsidenten sollte aber der Gesamtbundesrat die Möglichkeit erhalten, sich zu aktuellen und wichtigen politischen Problemen zu äussern. Das Thema sollte vorher vom Gesamtbundesrat diskutiert werden, damit diese Auftritte den nötigen Stellenwert erhalten. Wichtig scheint uns vor allem, dass die Aussagen vom ganzen Kollegium mitgetragen werden.

Darf ich Sie bitten, Herr Bundespräsident Koller, zu den beiden Problemkreisen – Akzeptanz der neuen Form der Geschäftsberichterstattung durch den Bundesrat und Rede an die Nation – anschliessend Ihre Meinung zu äussern?

Die GPK hat in den letzten Jahren bewusst ihre Aktivität in die vertiefte Prüfung der Verwaltungstätigkeit verlagert. In Fällen, wo aufwendige Untersuchungen und Evaluationen notwendig sind, steht den Sektionen die kompetente Gruppe der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zur Verfügung. Dass es diese noch junge Einrichtung gibt – dies stelle ich als Präsident fest –, ist aber immer noch nicht in allen Köpfen der Mitglieder der Kommission verankert, so dass sie noch nicht zu einem selbstverständlichen Kontroll- und Hilfsmittel geworden ist. Ob wir mit der administrativen Eingliederung dieser PVK in die GPK das Manko bald beheben können, wird die Zukunft zeigen. Unsere Kontrollaufgaben werden in der Regel durch eine kooperative Mitarbeit der Bundesstellen, mit denen wir in Kontakt treten, erleichtert. Im allgemeinen können wir der Bundesverwaltung attestieren, dass sie die nicht immer einfachen Aufgaben gut meistert. Wie ich Ihnen vor einem Jahr am Beispiel des BVG berichten konnte, bemüht sich die Verwaltung um den tatsächlichen Vollzug des Willens des Gesetzgebers bzw. des Parlamentes. Ich kann auch bestätigen, dass die im neuen Leitbild geforderten Lernprozesse auf beiden Seiten – in unserer Kontrollkommission wie auch in vielen Teilen der Verwaltung – stattfinden und zu Veränderungen führen. Die Schritte sind aber in der Regel nur klein und meistens von aussen nicht feststellbar.

Ich meine, der Bundesrat müsste zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, zur Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltung mit mehr Druck in die Tat umsetzen, was er in seinem Konzeptbericht «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» als Schlagwort postuliert hat. Wer die private Welt ausserhalb der öffentlichen Verwaltung und Büros beobachtet, konstatiert, dass der zunehmende Wettbewerbsdruck zu aussergewöhnlichen Veränderungen in Führungsgremien, Verwaltungsstrukturen und auch bei Betriebsabläufen geführt hat.

Ich bin mir bewusst, dass man öffentliche Einrichtungen nicht tel quel mit privaten Firmen vergleichen kann. Trotzdem glaube ich, dass ein weiteres Auseinanderdriften der beiden Systeme die Position der Verwaltungen immer mehr schwächt. Nur ein verstärktes Sich-dem-Wettbewerb-Stellen kann längerfristig den Verwaltungen auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene wieder den Respekt und das Ansehen zurückgeben, welche für ein ordentliches Funktionieren und Sich-Durchsetzen gegenüber der Wirtschaft und einem immer stärker werdenden Marktdenken notwendig sind. Erste Erfahrungen mit dem New Public Management hat die Bundesverwaltung ja bereits gesammelt.

Persönlich konnte ich aus der Nähe die Veränderungen bei der Schweizerischen Meteorologischen Anstalt (SMA) mitverfolgen, bei einem Pilotprojekt bezüglich New Public Management. Seit Anfang dieses Jahres arbeitet diese nämlich auf der Basis eines vierjährigen Leistungsauftrages und eines jährlichen Globalbudgets. Erfreut stelle ich fest, dass die rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SMA neu und ganz anders motiviert sind, und dies trotz der Kürzung des Globalbudgets. Es wird nicht vom Abbau, sondern vom Weiteraus-

bau der Leistungen gesprochen. Man will dort beweisen, dass man auch gegenüber privater Konkurrenz – diese gibt es auch in der Meteorologie, und zwar national und international – bestehen kann.

Wenn man diesen neuen, guten «Geist» – ich möchte fast von Begeisterung sprechen – mitverfolgt, fragt man sich, warum der Bundesrat sein Konzept «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» nur so zögerlich umsetzen will. Könnten Sie, Herr Bundespräsident Koller, uns die zukünftige Strategie des Bundesrates erläutern? Wäre es nicht angebracht, bei der Durchsetzung dieses Konzeptes eine forschere Gangart einzuschalten?

Zum Schluss meiner Ausführungen möchte ich noch danken. Wir haben allen Grund, dem Bundesrat und der Verwaltung für die im Jahr 1996 geleistete Arbeit zu danken, und wir sprechen Bundesverwaltung und Bundesrat unser Vertrauen aus. Sie haben unter schwierigen Bedingungen gute Arbeit geleistet. Mit den Abschreibungen der Motionen und Postulate, wie sie der Bundesrat beantragt, sind wir einverstanden. Über die zukünftige Ausgestaltung dieses Berichtsteiles haben wir mit Bundeskanzler Couchepin gesprochen und dort Änderungen und Verbesserungen beantragt.

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission beantrage ich Ihnen, den Geschäftsbericht des Bundesrates 1996 zu genehmigen.

Koller Arnold, Bundespräsident: Zunächst möchte ich dem Kommissionspräsidenten, Herrn Seiler, ganz herzlich für die wohlwollenden Worte im Rahmen dieser Geschäftsablage danken.

Dieses Jahr steht der Geschäftsbericht des Bundesrates nicht nur wegen seines Inhaltes, sondern auch wegen seiner neuen Form zur Diskussion. Wir sind uns bewusst, dass sich diese neue Form im ganzen sicher bewährt, in mancher Hinsicht aber auch vorläufigen Charakter trägt und noch verbesserungsfähig ist. Darauf werde ich noch eingehen. Hauptziel dieser neuen Form war eine Verwesentlichung der Berichterstattung mit einer Konzentration auf politisch und inhaltlich prioritäre Themen. Die Rechenschaftsablage sollte nach dem Willen der Geschäftsprüfungskommissionen und des Bundesrates bewusst politischer, übersichtlicher und weniger aufwendig werden.

Die zweite Neuerung besteht darin, dass wir eine echte Bilanzierung der Tätigkeiten wollen, wie wir sie im diesjährigen Geschäftsbericht das erste Mal auch tabellarisch zusammengefasst haben, indem wir die geplanten Ziele dem Erreichten gegenüberstellten. Diese Ziele konnten auch nach Meinung des Bundesrates zu einem guten Teil erreicht werden. In beiden Teilen des Geschäftsberichtes wird jetzt schwerpunktmäßig berichtet, im zweiten Teil sogar ausschliesslich. Deshalb ist der Umfang des zweiten Teils über die Tätigkeit der Departemente sehr viel kürzer und lesbarer, als das früher der Fall war. Die Geschäftskontrolle, die die Geschäftsprüfungskommissionen durchführen, kann damit gleichzeitig auf die wesentlichen Problemlagen hin durchgeführt werden.

Auch mit dem zweiten Ziel ist man auf gutem Wege. Mit der Einführung von Jahresplanungen auf der Stufe Bundesrat und Departemente haben wir meines Erachtens im Bereich der Planung der Politik entscheidende Fortschritte gemacht. Wir mussten allerdings auch erleben – das sei beigefügt, aber das ist kein Gegengrund –, dass wir selbst bei bester Planung immer wieder von unvorhergesehenen Ereignissen überrascht wurden. Denken Sie nur an das Problem des Rinderwahnsinns oder an das Problem der nachrichtenlosen Vermögen und des Verhaltens der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges. Das waren natürlich nichtgeplante Geschäfte. Aber diese Jahresplanungen, die ich in meinem Departement übrigens schon seit etwa fünf Jahren durchführe, sind auch für den Departementschef und für den Bundesrat sehr lohnend, weil sie zu bestimmteren, klareren Aufträgen an die einzelnen Bundesämter und Verwaltungseinheiten führen.

Nur muss man sich bewusst bleiben – da haben wir letztes Jahr eine ganz tüchtige Erfahrung gemacht –, dass mit der Planung die Arbeit nicht gemacht ist, sondern man muss im

Sinne einer rollenden Planung wirklich flexibel bleiben. Wir müssen uns daher auch darüber einig sein, dass nicht jenes Departement am besten geführt ist, das am Schluss bei dieser Bilanz sagen kann: Wir haben alle Ziele erreicht. Die Qualität der Führung des Bundesrates und der einzelnen Departemente zeigt sich ebensowohl in der flexiblen Anpassung gegenüber Überraschungen, Geschäften, die wir nicht vorhersehen konnten.

Wir sind der Meinung und stimmen auch in diesem Punkt mit Ihrer Kommission überein, dass wir in bezug auf diese Zielformulierung noch Fortschritte machen müssen. Wir haben dem Bundeskanzler einen entsprechenden Auftrag zur transparenteren und einheitlicheren Zielformulierung und Rechenschaftsablage über alle sieben Departemente hinweg erteilt. Wir möchten im Einverständnis mit Ihnen auf diesem neuen Weg der Rechenschaftsablage fortfahren.

Ich gehe noch kurz auf die letzte Frage ein: Wir sind der Meinung, dass die jährliche Standortbestimmung des Bundespräsidenten vor den eidgenössischen Räten in der Winter-session eine wertvolle Institution ist. Sie haben das die «Rede zur Lage der Nation» genannt. Das ist vielleicht ein etwas grosses Wort, aber es ist tatsächlich so, dass wir Bundesräte ja wahrscheinlich in 80 bis 90 Prozent der Fälle als Departementsvorsteher zu Ihnen reden und dass daher unbedingt das Bedürfnis besteht, wenigstens einmal im Jahr aufgrund der Jahresplanung für das nächste Jahr vermehrt das Ganze zum Tragen zu bringen und auch unserem Volk das Ganze darlegen zu können. Wir sind daher bereit und willens, diese noch junge Tradition, die wir vor zwei Jahren eingeführt haben, nun auch weiterzuziehen.

Erlauben Sie mir noch ein Wort zu den «Flag»-Projekten und überhaupt zur Verwaltungsreform. Herr Kommissionspräsident, Sie haben gefragt, ob der Bundesrat nicht noch forscher vorgehen könnte. Persönlich neige ich eher dazu zu sagen, dass wir im Moment etwas aufpassen sollten, dass wir das Fuder nicht mit Reformprojekten überladen. Wir haben zurzeit eine Unmenge von Reformprojekten: Wir haben die Verfassungsreform – entschuldigen Sie, wenn ich das an erster Stelle nenne –, wir haben die Verwaltungsreform. Aufgrund der Organisationsautonomie, die Sie uns im Verwaltungsorganisationsgesetz – das wahrscheinlich demnächst in Rechtskraft erwachsen kann – eingeräumt haben, haben Sie dem Bundesrat bewusst die Kompetenz erteilt, dass er die Verwaltung neu organisieren kann, vor allem auch im Hinblick auf homogenere und damit ausgewogenere und letztlich besser führbare Departemente. Hier hat der Bundesrat bereits wichtige Vorentscheidungen getroffen. Wir sind zurzeit daran, die Umsetzung dieser Vorentscheide zur Neustrukturierung der Departemente so voranzutreiben, dass diese Verwaltungsreform 1993, wie sie wegen der Botschaft immer noch heisst, tatsächlich bereits ab dem 1. Januar 1998 in einer ersten und entscheidenden Phase realisiert werden kann. Eine zweite Umsetzungsphase wird auf den 1. Januar 1999 kommen, so dass ab 1999 die Neuorganisation der Departemente im Sinne von besser führbaren, homogenen und im Hinblick auf die Belastung ausgewogeneren Departementen realisiert werden kann.

Nebenbei laufen nun eben auch noch diese Bemühungen in bezug auf «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget». Sie haben es selber gesagt: Zwei Pilotprojekte sind zum Teil bereits in Durchführung, nämlich die Schweizerische Meteorologische Zentralanstalt und das Bundesamt für Landestopographie. Im übrigen darf ich Sie daran erinnern, dass wir schon ein Projekt im Sinne des New Public Managements vorgezogen haben, nämlich die Umwandlung des Bundesamtes für Geistiges Eigentum in das Schweizerische Institut für Geistiges Eigentum. Das funktioniert jetzt schon seit dem 1. Januar 1996. Die Erfahrungen, die man damit macht, sind sehr, sehr positiv.

Ich bin allerdings der Meinung, dass sich nicht alle Ämter in gleicher Weise für das New Public Management eignen. Beim Schweizerischen Institut für Geistiges Eigentum beispielsweise ist das ausgesprochen der Fall gewesen, denn 90 Prozent der Tätigkeiten dieses Instituts sind Dienstleistungen gegenüber der Wirtschaft im Bereich Patente, Marken

usw. Demgegenüber dürften sich reine hoheitliche Ämter wie etwa das Bundesamt für Polizeiwesen, um einen Gegenpol zu nennen, natürlich nicht so gut eignen.

Wir möchten daher also pragmatisch vorgehen. Wir haben jetzt diese Pilotprojekte Schweizerische Meteorologische Zentralanstalt und Bundesamt für Landestopographie. Nächstes Jahr ist eine weitere Serie von Ämtern an der Reihe. In meinem Departement wird es das Eidgenössische Amt für Messwesen sein, weil auch dieses Amt eine ausgesprochene Dienstleistungsfunktion ausübt. Ich glaube nicht, dass es möglich sein wird, bei all diesen Projekten noch forscher und noch rascher vorzugehen.

Es gilt vor allem zu bedenken, dass man für das Konzept «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» ein ganz neues Rechnungswesen braucht. Bis auch die Grundlagen für ein neues Rechnungswesen geschaffen sind, braucht es eine gewisse Zeit. Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass ein solches etappenweises Vorgehen eher zum Ziel führt, als jetzt auf einmal eine sehr grosse Zahl von Ämtern als «Pilot-Ämter» zu führen.

Erlauben Sie mir noch eine Bemerkung betreffend die Führung des Kollegiums: Wir haben gerade letztes und dieses Jahr die Erfahrung gemacht, dass wir oft ganz ungewohnte ausserordentliche Führungslagen haben. Die bisherigen Weisungen des Bundesrates für die Führung in ausserordentlichen Lagen sind auf einen Typus zugeschnitten, der glücklicherweise eher an Relevanz verloren hat, nämlich auf den Übergang vom Frieden in die erhöhte Spannung und dann in den Kriegszustand. Alle Weisungen, die wir zurzeit diesbezüglich haben, sind noch auf diese ausserordentlichen Lagen zugeschnitten. Wir sind der Meinung, dass wir daher auch von diesem Begriff eher wegkommen müssen und neu z. B. von «Führung unter erschwerten Umständen» – oder wie wir dann die Terminologie genau fassen wollen – reden müssen.

Dabei packt der Bundesrat dieses Problem der Führung unter erschwerten Bedingungen jetzt auf drei Ebenen an: Zunächst möchten wir gewisse Sofortmassnahmen realisieren aufgrund der Erfahrungen, die wir mit dem Fall Nyffenegger, mit der Fichenaffäre, mit dem Probelem des Rinderwahnsinns, mit dem Problem der nachrichtenlosen Vermögen – um Ihnen nur einige wenige Beispiele solcher ausserordentlichen Lagen zu nennen – gemacht haben. Noch in diesem Jahr möchten wir die Sofortmassnahmen realisieren, die wir in einer ersten Klausurtagung auch mit Hilfe von Vorarbeiten in der Bundeskanzlei und von entsprechenden Überlegungen von Herrn Professor Eichenberger, der auf diesem Gebiet der grosse und erfahrene Experte ist, ausgearbeitet haben. Der Bundeskanzler hat uns bereits entsprechende Vorschläge für Sofortmassnahmen unterbreitet.

Worum geht es bei diesen Sofortmassnahmen? Es geht im Grunde genommen um drei Problemkreise:

1. Es geht um das Problem der Früherkennung oder der Frühwarnung. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Früherkennung neuer Probleme und damit auch die Frühwarnung normalerweise über die Departemente laufen müssen. Denn in den Departementen findet sich das nötige Sachwissen. Nun kann es aber vorkommen, dass diese Frühwarnlampen in einem Departement nicht rechtzeitig aufleuchten. Deshalb sind wir der Meinung, dass wir ein verbessertes, ein zentrales Frühwarnsystem gleichsam als Sicherheit für das Gesamtkollegium einführen müssen. Wie das genau ausgestaltet sein wird, werden wir, wie gesagt, in den nächsten Monaten entscheiden.

2. Wir haben festgestellt, dass bei ausserordentlichen Lagen, wenn ich diesen alten Begriff noch gebrauchen darf, der normale Führungsrhythmus nicht durchgehalten werden kann. Der normale Führungsrhythmus hat sich in unserem Land für den Courant normal zwar sehr bewährt. Wir haben das Ämterkonsultationsverfahren und daran anschliessend das departementale Mitberichtsverfahren. Der grosse Nachteil dieses Führungsrhythmus besteht aber darin, dass es sich dabei um ein sehr langsames, schwerfälliges Verfahren handelt, das sich, wie gesagt, für den Courant normal sehr bewährt hat, aber für ausserordentliche Lagen zu schwerfäll-

lig und zu langsam ist. Deshalb ist die zweite Frage, die wir angehen müssen, die, wie die Entscheidvorbereitung im Bundesrat erfolgt, wenn wir unter Zeitdruck handeln müssen. 3. Im Rahmen dieser Sofortmassnahmen muss die Information in Krisenlagen aktiver und geschlossener erfolgen, wahrscheinlich durch eine Zentralisation bei den einzelnen Sprechern. Von daher bedauern wir es sehr, dass Sie seinerzeit unseren Vorschlag zur Bestellung eines bundesrätlichen Sprechers im Rahmen des RVOG abgelehnt haben. Wir haben jetzt wirklich die Erfahrung gemacht, dass wir – sobald es um komplexe, unerwartete und meistens auch interdepartementale Probleme geht – einen solchen bundesrätlichen Sprecher brauchen, der auch gegenüber den Informationsdiensten der Departemente mit erhöhter Kompetenz und Legitimität auftreten kann.

Im übrigen gehen wir das Problem, wie gesagt, im Rahmen der Verwaltungsreform an. Das ist die zweite Ebene, von der ich bereits gesprochen habe, die zu homogeneren und besser führungsfähigen Departementen führen wird. Schliesslich haben wir uns entschlossen, eine eigentliche Staatsleitungsreform als drittes Paket im Rahmen der Verfassungsreform anzugehen. Basis dafür werden einerseits die Zusatzberichte der Staatspolitischen Kommissionen zur Parlamentsreform sein. Andererseits ist eine Expertenkommission unter der Leitung von Herrn Direktor Koller, dem Chef des Bundesamtes für Justiz, daran, auch die «Reform des Bundesrates» aufzuarbeiten. Wir wollen dabei aber nicht vom Kollegialsystem wegkommen, sondern studiert werden vor allem die Verstärkung des Amtes des Bundespräsidenten und allenfalls die Erhöhung der Zahl der Bundesräte und die noch weiter gehende Entlastung der Bundesräte von operationellen Aufgaben. In diese Richtung gehen diese Studien betreffend die Regierungsreform.

Zu dieser Staatsleitungsreform wird es dann auch gehören, dass wir das gegenseitige Verhältnis von Legislative und Exekutive mit einbeziehen. Wir möchten Ihnen als drittes Paket neben der Justizreform und der Reform der Volksrechte diese Staatsleitungsreform dann noch in dieser Legislatur – also spätestens im Jahre 1999, wenn im nächsten Jahr die Vernehmlassung gut läuft – als Botschaft unterbreiten. Das sind diese drei Ebenen, auf denen der Bundesrat die Probleme der Führung unseres Landes angehen möchte. Ich glaube, damit habe ich zu den von Ihnen, Herr Kommissionspräsident, aufgeworfenen Fragen die nötigen, allerdings kurzen Darlegungen gemacht.

Justiz- und Polizeidepartement Département de justice et police

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: J'aborderai aujourd'hui, au nom de la commission, deux points:

1. la question que nous abordons chaque année des tribunaux fédéraux, le Tribunal fédéral à Lausanne et le Tribunal fédéral des assurances à Lucerne;
2. l'objet qui concerne plus particulièrement le Département fédéral de justice et police, la question des juges d'instruction fédéraux et des lacunes que nous avons constatées et que chacun peut constater aujourd'hui dans la façon de mener certaines enquêtes pénales au plan fédéral.

D'abord les tribunaux. Comme à l'accoutumée, nous avons consacré chaque fois une journée pour mener des discussions approfondies, aussi bien avec les juges fédéraux de Lausanne qu'avec ceux de Lucerne. Nous avons pu constater – je serai bref sur ce point, étant donné que l'an dernier déjà, à pareille époque, j'avais fait un rapport extrêmement complet sur la situation de ces tribunaux – que la situation n'a pas évolué, que la surcharge est toujours extrêmement présente.

Si la situation peut être qualifiée de stationnaire à Lausanne, il en va tout autrement à Lucerne où la situation conjoncturelle, le chômage, les conflits en matière d'assurances sociales font que nous avons, au Tribunal fédéral des assurances, une situation extrêmement délicate. Nous pouvons légitimement émettre des doutes sur le fonctionnement correct de ce

tribunal, à tel point que nous avons même dû y constater une certaine dégradation du climat de travail.

A Lausanne, en revanche, il y a relative stabilité, mais néanmoins, notre Haute Cour de justice ne peut plus, aujourd'hui, dire le droit, et dire le droit à l'échelon supérieur du pays de façon correcte. Neuf cas sur dix ou plus sont traités par voie de circulation. Il y a un sérieux problème quant au mûrissement de notre jurisprudence, et M. Danioth, tout à l'heure, s'exprimera de façon un peu plus approfondie que moi sur ces questions des délibérations escamotées au sein de nos deux Hautes Cours de justice.

Je saisis l'occasion de cette discussion, Monsieur le Président de la Confédération, pour vous rappeler qu'à la faveur d'un plan à moyen terme de réforme de la justice, à la faveur aussi – de façon accessoire – du paquet de réformes de la justice contenu dans le projet de révision totale de la Constitution fédérale, vous vous êtes opposé à toute mesure législative intermédiaire. Vous vous êtes opposé à toute mesure à court terme permettant de faciliter la tâche et de rendre plus efficace le Tribunal fédéral.

Notre Chambre vous a donné raison puisqu'elle a assez nettement enterré une initiative parlementaire à laquelle elle avait donné suite lors de la dernière législature. Mais, j'espère que vous en conviendrez avec moi, cela vous met, vous et le département, vous et vos collaborateurs, dans la situation de devoir rapidement et concrètement amener ces réformes que vous avez annoncées. Je crois que vous êtes conscient de l'urgence qu'il y a à traiter cette affaire, et j'aimerais que vous puissiez, aujourd'hui, nous rassurer à ce propos quant au bon déroulement des travaux législatifs relatifs à la réforme de la justice dans notre pays.

J'aborde maintenant le deuxième point de mon intervention concernant les enquêtes pénales au niveau fédéral. D'abord, je dois rappeler quelques principes. Le Ministère public de la Confédération se charge bien évidemment de l'ouverture de l'enquête, du dépistage du crime et engage la procédure. Après avoir recueilli les premiers éléments de faits propres à justifier la poursuite d'une enquête pénale, en général le Ministère public transmet le cas à un juge d'instruction. Ce juge d'instruction «fédéral» n'est autre, dans le système actuel, qu'un juge d'instruction cantonal que l'on charge, accessoirement, et en plus de ses tâches ordinaires, de mener une enquête fédérale. Et l'on constate de plus en plus de mauvaise grâce de la part des juges d'instruction cantonaux à accepter ce genre de charge. Et lorsque la Chambre d'accusation intervient de façon un peu musclée pour rappeler à ces juges d'instruction ad hoc qu'ils doivent respecter certains délais, ces juges démissionnent tout simplement et renoncent à ce mandat, ce qui met la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral dans le devoir de chercher un nouveau juge prêt à accepter cette tâche. C'est le scénario, par exemple, qui s'est produit dans l'affaire Nyffenegger, où l'on a changé de juge d'instruction en cours d'enquête, et cette enquête pénale n'est d'ailleurs toujours pas terminée; nous en attendons encore les résultats depuis plusieurs semaines. Cela a amené les tensions que vous connaissez, notamment entre certains conseillers nationaux et un juge d'instruction.

Autre effet pervers de ce système, et on ne saurait le lui reprocher, le Ministère public de la Confédération a tendance à mener l'enquête aussi loin que possible, beaucoup plus loin qu'il ne le ferait dans une situation qu'on pourrait qualifier de normale. Donc plus de travail au Ministère public, moins de disponibilité pour dépister les prémices de la criminalité, et du travail de juge d'instruction qui est fait au Ministère public de la Confédération. Et la situation n'est pas saine du tout.

Au nom de la Commission de gestion, je voudrais, Monsieur le Président de la Confédération, que vous nous rassuriez dans ce domaine, et je voudrais saluer l'initiative qu'a prise le Conseil fédéral. Vous en trouvez les traces dans le supplément I au budget 1997 que nous allons discuter au cours de cette session. En effet, vous avez pris l'initiative de mettre le montant nécessaire dans ce supplément I pour engager enfin un juge d'instruction fédéral à plein temps. Nous considérons, à la Commission de gestion, qu'il s'agit là d'une

mesure minimale, d'une mesure qui ne saurait suffire en elle-même. Nous espérons voir constituer un corps de juges fédéraux d'instruction un peu plus professionnel, dans le sens qu'il consacrerait l'entier de son énergie à des enquêtes sur le plan fédéral, et ne cumulerait plus ses tâches avec celles de nature cantonale.

Nous souhaitons ici aussi, Monsieur le Président de la Confédération, vous entendre sur cette question. Nous avons pu remarquer que la Commission des finances a maintenu le supplément, en tout cas dans la mesure où vous le prévoyez. J'aimerais, en conclusion, lancer un appel auprès de mes collègues pour que, lorsque nous discuterons de ce supplément et de cette question budgétaire, nous puissions maintenir ce poste de juge d'instruction fédéral qui paraît tout à fait indispensable dans la situation actuelle.

Daniöth Hans (C, UR): Die Entlastung des Bundesgerichtes auf dem Wege einer temporären Erhöhung der Bundesrichterzahl scheiterte leider bekanntlich an der Opposition des Nationalrates.

Es wäre indessen völlig verfehlt, mit der Ablehnung der parlamentarischen Initiative der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates einfach zur Tagesordnung überzugehen. Die Überlastung des Bundesgerichtes, vor allem einzelner Kammern, ist nach wie vor eine Tatsache. Sie hat sich einfach auf hohem Niveau eingespült.

Ich nenne nur eine Zahl: Im letzten Jahr betrug die Geschäftslast insgesamt 7664 Fälle. Das sind 7664 individuelle Anliegen, Schicksale, Erwartungen und ebenso eine grosse Zahl Enttäuschungen, vor allem deshalb, weil wir festgestellt haben, dass ganze 130 Fälle oder 2,6 Prozent einer mündlichen Urteilsberatung würdig befunden worden sind. Der Rest der unterschiedenen Fälle, 4852, geht im Zirkulationsverfahren über die Schreibtische der Bundesrichter.

Der Vizepräsident des Bundesgerichtes, Martin Schubarth, hat diese Frage thematisiert. Er hat sich auch in einem Beitrag in der Festschrift für Jörg Rehberg kritisch mit der öffentlichen Urteilsberatung auseinandergesetzt. Er erklärte, es sei unhaltbar, wenn das Bundesgericht als Kammer nur noch höchst selten grundsätzliche Fragen diskutieren könne. Selbst in scheinbar unbestrittenen Fällen erweist sich oft eine kontradiktorische Diskussion unter den Bundesrichtern als unerlässlich, aber auch als wertvoll und schöpferisch. Wenn der zeitliche und persönliche Freiraum für diese Sitzungen immer enger wird, ist die Alarmstufe erreicht. Der neue Bundesgerichtspräsident scheint die Problematik im Rahmen seiner Möglichkeiten gezielt anzugehen. Viel kann auch er nicht bewirken, und ich muss sagen, die Vorschläge der Expertenkommission sind noch in weiter Ferne. Diese Problematik hat sich neuerdings auch beim Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern eingestellt und verschärft.

Ich habe auch im Sinne der Kommission auf diese Probleme hinweisen wollen.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ich gebe gerne zu: Die Überlastung des Bundesgerichtes in Lausanne und neustens fast noch mehr des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes in Luzern macht auch uns Sorge. Wir mussten leider feststellen, dass diesbezüglich das Jahr 1995 eine Ausnahme war. Es war nur eine kurze Aufhellung. Im Jahre 1995 hatten wir nämlich erstmals einen leichten Rückgang der Eingänge und erstmals auch seit einigen Jahren mehr Erledigungen als neue Eingänge. Das war für uns ein Lichtblick. Jetzt hat sich der Horizont wieder verdüstert, indem im letzten Jahr die Eingänge wieder um 8 Prozent zugenommen haben. Das wird dadurch etwas erleichtert, dass auch die Erledigungen um 7 Prozent zugenommen haben. Wie Sie richtig gesagt haben, ist dadurch der Übertrag auf das nächste Jahr wenigstens einigermaßen konstant. In den letzten Jahren, seit 1990, beträgt dieser Übertrag beim Bundesgericht immer rund 2000 Fälle.

Dagegen hat sich die Lage beim Eidgenössischen Versicherungsgericht ganz klar zugespitzt. Die Eingänge nahmen im letzten Jahr sogar um 10 Prozent zu und die Erledigungen nur um 6,5 Prozent. Der Übertrag ist beim Eidgenössischen

Versicherungsgericht innert zwei Jahren um 43 Prozent angestiegen, was ein Jahrespensum ausmacht. Besonders ausgeprägt war diese Zunahme der Fälle natürlich auch wegen der wirtschaftlich schlechteren Lage im Bereich der Invaliden- und Arbeitslosenversicherung. Diese Überlastung am Eidgenössischen Versicherungsgericht hat also sicher eine konjunkturelle Komponente.

Sie wissen, dass der Bundesrat die Brisanz der Lage durchaus erkannt hat. Aber wir meinen, dass wir jetzt die letzte Chance haben, diese Überlastung durch eine effiziente Strukturreform zu beheben. Wenn uns das nicht gelingt, wird es nur noch die Entwicklung in Richtung auf immer mehr Bundesrichter geben. Aber wenn ich daran denke, dass wir heute schon 30 hauptamtliche und 30 nebenamtliche Bundesrichter in Lausanne haben, bin ich der Überzeugung, dass es nicht die Lösung des Problems sein kann, demnächst 90 oder sogar 100 Bundesrichter zu beschäftigen, denn dann könnten die wichtigsten Funktionen eines obersten Gerichtes – die Garantie der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung und die Rechtsfortbildung – von einer solchen «Fabrik» nicht mehr realisiert werden. Das zeigen ganz klar ausländische Erfahrungen.

Ich habe mit vielen ausländischen Kollegen, in Österreich und andernorts, gesprochen. Wenn Sie einmal den Weg gehen, die Überlastung des obersten Gerichtes nur auf dem Wege zusätzlicher Richter zu lösen, sind diese grundlegenden Funktionen des obersten Gerichtes gefährdet, und Sie sind auf dem Irrweg, weil Sie immer noch mehr Bundesrichter brauchen werden. Deshalb ist diese Strukturreform jetzt wirklich dringend.

Die Botschaft des Bundesrates zur Justizreform auf Verfassungsstufe liegt seit dem letzten Herbst vor, und die Verfassungskommissionen von National- und Ständerat sind daran, die Verfassungsbasis zu verbessern. Wir werden nach dem Sommer auch die Totalrevision des OG in die Vernehmlassung geben, um diese Strukturreform realisieren zu können. Sie wissen auch, worin die grossen Linien bestehen werden. Sie werden darin bestehen, dass wir die Direktprozesse beim Bundesgericht weitgehend abschaffen, dass wir lückenlos richterliche Vorinstanzen einrichten werden, damit es keine Möglichkeiten mehr gibt, dass das Bundesgericht die zeitaufwendigen Sachverhaltsfeststellungen selber vornehmen muss, sondern dass für die Sachverhaltsfeststellungen immer die richterlichen Vorinstanzen zuständig sind. Wir werden das Rechtsmittelsystem vereinfachen und vereinheitlichen. Wir werden auch um massvolle Zugangsbeschränkungen nicht herumkommen, wenn uns diese Strukturreform wirklich ernst ist. Ich bin überzeugt, dass uns das auch gelingt, wenn wir einigermaßen politisch klug sind.

Sie wissen: Das letzte Mal ist die OG-Revision ja vor allem deswegen abgelehnt worden, weil man diese Zugangsbeschränkungen allein über erhöhte Streitwerte gesucht hat. Damit bestand natürlich die politische Gefahr, dass Fragen von Arbeits- und Mietverträgen, auch wenn es um Grundsatzfragen ginge, nicht mehr vom obersten Gericht behandelt werden könnten. Ich bin davon überzeugt, dass wir auf diesem Weg eine Chance haben, wenn wir diesen Fehler vermeiden.

Natürlich stellt sich das Problem einer Übergangslösung. Dabei müssen wir aber einfach feststellen, dass gerade die Vorschläge, die uns das Eidgenössische Versicherungsgericht in Luzern gemacht hat, keine wirkliche Verminderung der Belastung bringen, oder dann sind es wieder Vorschläge, die politisch keine Chance hätten, wie die Kostenpflichtigkeit beim Eidgenössischen Versicherungsgericht.

Wir sind der Meinung, dass wir wirklich alles daransetzen müssen, die Strukturreform zeitgerecht durchzuführen. Wie gesagt: Die Verfassungsbotschaft liegt vor; den Entwurf für die Totalrevision des OG werden wir nach den Sommerferien in die Vernehmlassung geben. Wenn wir zielbewusst arbeiten, haben wir eine Chance, dass auf das Jahr 1999 hin Reformen realisiert werden könnten. Wenn das alles nicht realisiert werden kann, bleibt uns immer noch der Ausweg über zusätzliche Richter. Der Bundesrat ist der Meinung, dass das auf jeden Fall jetzt noch ein falscher Weg wäre.

Nun komme ich auf das zweite Thema, das Herr Aeby angesprochen hat: Die Frage der eidgenössischen Untersuchungsrichter. Wir haben hier tatsächlich in den letzten Jahren einige negative Erfahrungen gemacht. Das Verfahren ist so, dass die Bundesanwaltschaft die gerichtspolizeilichen Ermittlungen durchführt und der Fall nachher zur eigentlichen Vorbereitung der Anklage einem eidgenössischen Untersuchungsrichter unterbreitet werden muss. Bisher haben wir als eidgenössische Untersuchungsrichter immer nebenamtlich kantonale Justizorgane eingesetzt.

Gerade in komplizierten Fällen – wie im Fall Nyffenegger, aber auch in einem anderen Fall in Zürich, einem Fall von Wirtschaftskriminalität – mussten wir erleben, dass diese nebenamtlichen eidgenössischen Untersuchungsrichter – die übrigens nicht von uns, sondern vom Bundesgericht ernannt werden und unter dessen Leitung stehen – ihr Amt wegen eines Berufswechsels niederlegten, kaum hatten sie sich richtig in einen Fall eingearbeitet. So musste man wieder von vorne beginnen.

Das ist zweifellos ein Zustand, der nicht akzeptierbar ist, und deshalb haben wir im Einverständnis mit dem Bundesgericht und jetzt auch mit dem Parlament eine Vorlage eingebracht, damit sofort wenigstens ein vollamtlicher eidgenössischer Untersuchungsrichter vom Bundesgericht gewählt werden kann. Dadurch werden solche Verzögerungen künftig vermieden.

Im übrigen werde ich Ihnen noch Ende Jahr eine neue Vorlage unterbreiten, die die Kompetenz des Bundes im Bereich der Wirtschaftskriminalität und im Bereich der organisierten Kriminalität wesentlich ausdehnen wird. Bis jetzt sind wir nur in jenen Fällen zuständig, wo die sogenannte Bundesstrafgerichtsbarkeit gilt, also beispielsweise bei Sprengstoffdelikten oder bei Delikten im Zusammenhang mit völkerrechtlich geschützten Personen. Auch im Bereich der Drogenkriminalität haben wir eine Ermittlungskompetenz. Auf dem Gebiete des organisierten Verbrechens und auf dem Gebiete der Wirtschaftskriminalität liegt die Kompetenz aber nach wie vor ausschliesslich bei den Kantonen. Jüngste Fälle haben gezeigt, dass vor allem kleinere und mittlere Kantone überfordert sind. Wir werden Ihnen daher, wie gesagt, noch dieses Jahr eine Vorlage unterbreiten, wonach subsidiär bei komplexen Fällen von Wirtschaftskriminalität und bei komplexen Fällen organisierter Kriminalität der Bund die eigentliche Untersuchung führen kann.

Das wird, Herr Aeby, der Moment sein, wo wir die Zahl der vollamtlichen eidgenössischen Untersuchungsrichter noch einmal werden erhöhen müssen: Denn wenn wir mehr gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren durchführen, braucht es nachher auch mehr vollamtliche eidgenössische Untersuchungsrichter. Es wird sich aber um eine Zahl in der Grössenordnung von etwa fünf zusätzlichen Stellen handeln. Das wird nicht zu ganz grossen Personalforderungen führen.

Ich danke Ihnen, dass Sie dieses Problem aufgegriffen haben. Die Verzögerung der Voruntersuchung ist vor allem im Fall Nyffenegger sehr ärgerlich. Wir haben das Problem aber erkannt, und mit der Wahl eines vollamtlichen eidgenössischen Untersuchungsrichters sind wir jetzt auf dem richtigen Weg.

Genehmigt – Approuvé

Departement für auswärtige Angelegenheiten Département des affaires étrangères

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Geschäftsprüfungskommission möchte mit Ihnen, Herr Bundesrat Cotti, ein Thema aus dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten zur Sprache bringen, nämlich die Frage: Zu welchen Bedingungen wird die Entwicklungshilfe gewährt, und unter welchen Voraussetzungen wird sie aufrechterhalten? Kurz: Welches sind die Konditionen der Entwicklungshilfe, und welches sind die Voraussetzungen der Kontinuität der Entwicklungshilfe, sei es im allgemeinen in der Dritten Welt, sei es, nach den Erfahrungen der letzten

Jahre, in Osteuropa? Ich darf Ihnen kurz die Haltung der GPK bekanntgeben und Sie nachher bitten, Ihrerseits Stellung zu nehmen und uns einige Fragen zu beantworten.

Wir sind der Auffassung, dass humanitäre Hilfe immer und überall zu gewähren ist, wo sie nötig ist – unabhängig von der Art der Regierung und unabhängig von den Ursachen, die zum Notstand geführt haben. Humanitäre Hilfe ist unter allen Voraussetzungen immer zu gewähren, sofern sie nicht mit einer grossen Gefahr für die Hilfeleistenden verbunden ist.

Zur Aufbauhilfe. Wir möchten Voraussetzungen für die Aufbauhilfe festlegen, nämlich: Es muss der Wille des Staates, dem geholfen wird, sichtbar sein, eine positive Entwicklung im Sinne der Menschenrechte, im Sinne einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung zu fördern. Es müssen also die Voraussetzungen für ein sogenanntes «good government», für eine gute Regierung, eine gute Staatsleitung, gegeben sein. Und hier stellt sich die Frage: Unter welchen Voraussetzungen kann diese Hilfe aufrechterhalten werden?

Wir halten dafür, dass Aufbauhilfe mit langer Geduld und breiter Langmut gewährt werden muss.

Eine Hektik oder ein Vor- und Nachrücken wäre eine falsche Antwort auf eine innenpolitisch unbefriedigende Situation im betreffenden Staat. Wir sind der Ansicht, dass kleine und mittlere Rückschläge nicht davon entbinden, die Entwicklungshilfe weiterzuführen, solange der Wille der Regierung und die grundsätzliche Marschrichtung in Richtung Menschenrechte, in Richtung freiheitlicher Gesellschaftsordnung gegeben sind.

Ich möchte die Überzeugung äussern, dass auch unsere Partner mit einer klaren Linie der Schweiz rechnen müssen. Als kontinuierlicher und verlässlicher Partner kann die Schweiz einen grösseren Einfluss ausüben, soweit dieser überhaupt möglich ist. Wenn der Helfer verlässlich ist, fördert das letztlich auch die Verlässlichkeit desjenigen, dem geholfen wird. Es ist ein wichtiger Grundsatz, dass man eine eingeleitete Entwicklungshilfe nur unter restriktiven Bedingungen abbrechen darf.

Zur Frage an Herrn Bundesrat Cotti: Sie haben ja die Osteuropahilfe evaluiert. Es liegen Erfahrungen seitens Ihres Departementes über Fälle vor, wo Entwicklungshilfe eingeleitet und teilweise gestoppt oder rückgängig gemacht wurde. Darf ich Sie bitten, uns die Praxis des Bundesrates zu erläutern? Unter welchen Voraussetzungen gewährt er die Entwicklungshilfe, unter welchen Voraussetzungen schränkt er sie ein oder hebt er sie auf? Wenn Sie das mit einigen klaren Aussagen, Beispielen anreichern können, wäre ich Ihnen dankbar.

Zu einem zweiten Bereich – er hat mit der Entwicklungshilfe nichts zu tun – möchte ich Sie bitten, ebenfalls kurz Stellung zu nehmen. Sie haben uns letztes Jahr dargelegt, dass die schweizerischen Auslandsvertretungen in Dienstleistungszentren für die Schweizer Wirtschaft umgebaut, ausgebaut werden sollen. Wir haben bereits erste Ansätze erkennen können. Wir haben auch zur Kenntnis genommen, dass Sie Mitarbeiter Ihres Departementes zur Ausbildung in die Privatwirtschaft geschickt haben, damit sie diese Hilfe besser vor Ort leisten können. Darf ich Sie bitten, diesbezüglich ebenfalls den Stand Ihres Departementes darzulegen? Wir glauben, dass diese Art einer – wenn Sie so gestatten – Entwicklungshilfe für die Schweizer Wirtschaft im Ausland sehr notwendig ist. Auf die Hilfe angewiesen sind in erster Linie die kleinen und mittleren Betriebe, die KMU-Unternehmen, während die Grossbetriebe selbstverständlich in den meisten Fällen ihre eigene «Botschaft» und Beziehungen direkt vor Ort haben.

Ich bitte Sie, Herr Bundesrat Cotti, um Ihre Stellungnahme zu diesen Punkten.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Je remercie M. Frick des questions très claires qu'il a posées.

La première concerne le principe de la conditionnalité dans l'aide au développement et dans l'aide aux pays de l'Est. Je répondrai à M. Frick en partant de certains principes et en apportant quelques exemples. Il y a naturellement certaines conditionnalités de caractère factuel ou juridique général. Par

exemple, le problème qui pourrait se poser lorsqu'on découvre que, dans un pays, certains programmes s'accompagnent de situations de corruption comme cela s'avère souvent être le cas dans les pays du tiers monde. Je peux citer l'exemple de deux programmes engagés au Kenya en 1994, qui ont été simplement interrompus parce qu'on a découvert des situations incertaines. Ou bien, pour citer l'exemple le plus récent, celui de Madagascar, où l'on a bloqué le programme routier qui était engagé à cause de l'assassinat, malheureusement pas encore éclairci, d'un représentant de notre pays qui travaillait à ce programme. Nous avons donc des situations factuelles – en général les problèmes de sécurité – qui obligent à appliquer un premier système de conditionnalité.

Mais il y a naturellement aussi la conditionnalité la plus générale, celle qui est aussi la plus difficile à mesurer, comme vous l'avez dit, Monsieur Frick, la conditionnalité liée – et l'arrêt fédéral concernant les pays de l'Est que vous avez voté l'année passée en fait état – à la pratique générale dans ces pays de la «good governance», la pratique générale des droits de l'homme. A ce sujet, je partage entièrement l'avis que vous avez exprimé. Il ne s'agit pas, naturellement, de poser dans ces régions des conditions absolues et définitives; ce qui nous paraît toujours essentiel, c'est la volonté du pays bénéficiaire de l'aide de progresser sur la voie de l'établissement de situations meilleures au niveau des droits de l'homme. C'est toujours là un processus auquel on est confronté. Et il s'agit simplement de prendre note que ce processus se développe.

Vous avez dit à juste titre que ce processus peut parfois être accompagné de situations qui s'épanouissent ou qui, au contraire, se dégradent. On ne pourrait pas naturellement bloquer simplement une série de programmes pour une situation qui tend à empirer ou renforcer un programme pour une situation qui s'améliore. Il faudra donc limiter cette intervention à des cas absolument extrêmes. On me signale par exemple que, dans les cas de putsch militaire, comme au Pérou en 1984, toute aide au développement a été interrompue. Au Myanmar, on s'apprêtait à réaliser une structure d'aide au développement: on l'a bloquée après l'intervention militaire, il y a quelques années.

Cela dit, je voudrais souligner encore une fois qu'il n'est pas concevable d'adapter l'aide au développement à l'évolution parfois fluctuante qui se manifeste dans ces pays. L'application de la conditionnalité vraiment à titre global ne doit être que l'ultima ratio, lorsqu'on s'aperçoit de manière claire et définitive qu'une situation est tellement détériorée qu'aucun respect, quel qu'il soit, des droits de l'homme n'est pratiqué. A ce moment alors, il faut intervenir. C'est l'ultima ratio, qui est la tâche du Conseil fédéral et de mon département en particulier, qu'il faudra appliquer le cas échéant.

Je me permets de vous donner un exemple tout à fait actuel, après les remous qu'il y a eu en Albanie. Vous savez qu'on avait réalisé en Albanie, le pays au produit intérieur brut par tête d'habitant le plus bas d'Europe, une concentration spécifique de notre présence. Après les événements de l'année passée, en tant que président de l'OSCE, nous avons dû constater l'existence de situations absolument intolérables lors des élections du mois de mai 1996, où pour la première fois le problème s'était posé. Après les événements de cette année, le problème se pose de manière encore plus dramatique. Nous avons bloqué pour le moment une partie des programmes en Albanie. On a maintenu certains programmes des secteurs médical et sanitaire qui jouent un rôle important, et on a décidé de réévaluer la situation de l'Albanie après les élections du 29 juin prochain. Il y aura une décision globale au sein du département pour voir si la conditionnalité doit être appliquée ou non.

Je conclus cette première réponse, Monsieur Frick, en vous disant que la conditionnalité n'intéresse évidemment que l'aide matérielle et ne peut pas intéresser l'aide humanitaire. Il va donc de soi que l'aide humanitaire, de par sa définition, ne peut pas dépendre de la situation d'un pays. Cette aide, qui touche les personnes dans le dénuement, en situation de crise ou de catastrophe, est consentie indépendamment de toute évaluation conditionnelle.

Vous avez posé une deuxième question, Monsieur Frick, qui touche au rôle et aux fonctions de nos missions à l'étranger par rapport à la défense de nos intérêts économiques. Là aussi, vous avez signalé à juste titre – et la commission s'est certainement posé le problème – qu'en général nos multinationales ne ressentent pas le besoin d'un soutien particulier de la part de nos missions. Leur présence dans les différents pays est très souvent bien plus importante que celle de la Confédération. Il se peut toutefois qu'il y ait des exceptions, comme on a pu le constater en Chine notamment. Là, le know-how approfondi d'une ambassade touchant la culture et la réalité effective d'un pays joue toujours un rôle important. Mais en général, ce sont les petites et moyennes entreprises qui doivent bénéficier d'un soutien objectif de nos missions; c'est là d'ailleurs l'une des tâches essentielles des représentations de la Suisse à l'étranger.

Alors, est-ce que vraiment, dans la formation de nos cadres, ce problème est suffisamment évalué? Je pense qu'il s'agit là d'un défi assez nouveau. La globalisation l'accentue, la concurrence internationale rend cette formation de plus en plus nécessaire. C'est la raison pour laquelle, d'entente avec certains secteurs de notre économie, nous sommes maintenant en train de réaliser la possibilité de placer des personnalités du monde diplomatique pendant quelques mois en stage auprès d'entreprises diverses. J'ai reçu récemment de notre Division logistique la nouvelle réjouissante qu'un premier pas se fait avec la société Georg Fischer, ce qui permettra à nos diplomates d'avoir une connaissance non seulement théorique, mais aussi pratique de la vie quotidienne d'une entreprise et des besoins de notre économie.

Pour terminer, c'est là, vous l'avez dit, une mission spécifique particulière et nouvelle quant aux accents que nous entendons mettre très clairement ces prochaines années.

Genehmigt – Approuvé

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

96.092

Internationale humanitäre Hilfe. Weiterführung Aide humanitaire internationale. Continuation

Botschaft und Beschlussentwurf vom 20. November 1996
(BB1 1997 I 1309)
Message et projet d'arrêté du 20 novembre 1996
(FF 1997 I 1241)

Beschluss des Nationalrates vom 6. März 1997
Décision du Conseil national du 6 mars 1997

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Bloetzer Peter (C, VS), Berichterstatter: Mit der Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft wird ein Rahmenkredit in der Höhe von 1,05 Milliarden Franken mit einer Laufzeit von mindestens vier Jahren beantragt. Seit dem Zweiten Weltkrieg bringt der Bund ununterbrochen humanitäre Hilfe im Ausland. Diese Hilfe bringt den Solidaritätsgedanken konkret zum Ausdruck. Das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe umschreibt deren Auftrag wie folgt: «Die humanitäre Hilfe (des Bundes) soll mit Vorbeugungs- und Nothilfe-

massnahmen zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden beitragen; sie ist namentlich für die von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten heimgesuchte Bevölkerung bestimmt.» (Art. 7; SR 974.0)

Die humanitäre Hilfe ist allein auf die Bedürfnisse der von der Notlage betroffenen Bevölkerung ausgerichtet, und sie wird, im Gegensatz zur Entwicklungshilfe, ohne Konditionalität gehandhabt. Der Bund erfüllt diesen gesetzlichen Auftrag durch die Unterstützung schweizerischer Hilfswerke, des IKRK und internationaler Organisationen sowie durch das 1973 zu diesem Zweck geschaffene Schweizerische Katastrophenhilfekorps. Er schützt mit dieser Hilfe Menschen und lindert Leiden in Krieg und Unruhen oder in Katastrophen, d. h. in Krisen, deren Intensität oder Ausmass die betroffenen Bevölkerungsgruppen überfordern. Die humanitäre Hilfe ist als Ausdruck der weltweiten Solidarität unseres Landes im Bewusstsein der schweizerischen Öffentlichkeit fest verankert, und sie geniesst internationales Ansehen.

Diese Hilfe ist aber auch ein Instrument, welches zur Umsetzung der aussenpolitischen Kernziele beiträgt, wie sie im Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren formuliert sind, nämlich: die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden; die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat; die Förderung der Wohlfahrt; der Abbau sozialer Gegensätze; der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Andererseits ist die humanitäre Hilfe aber auch komplementär zu diesen aussenpolitischen Kernzielen, weil auch diese Krieg, Unruhen und Katastrophen und damit Leiden verhindern wollen.

Der laufende Rahmenkredit von ebenfalls 1,05 Milliarden Franken trat am 1. März 1992 in Kraft, und er wird im Laufe dieses Jahres vollumfänglich verpflichtet sein.

Die vorliegende Botschaft ist die zweite seit dem Ende des kalten Krieges und die achtzehnte seit der Schaffung der humanitären Hilfe des Bundes. Die Vorgaben für die Umsetzung der humanitären Hilfe des Bundes sind einerseits der erwähnte Auftrag, wie er im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe umschrieben ist, zum anderen die einschlägigen Bestimmungen im Leitbild Nord-Süd und im Leitbild der DEH 1991.

Diese verbindlichen Vorgaben sind in die Strategie für die humanitäre Hilfe in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre einbezogen worden. Für die praktische Umsetzung sind dabei folgende Leitlinien von besonderer Bedeutung:

- wirkungsvolle Hilfeleistung von hoher Qualität zum richtigen Zeitpunkt;
- Konzentration der Hilfe; dem Überlebensbedarf der schwächsten Bevölkerungsgruppen Rechnung tragen;
- unter Einbezug der lokalen Behörden Leistung einer bedürfnisgerechten Hilfe, welche Hilfe zur Selbsthilfe ermöglicht;
- Integrieren der humanitären Hilfe in das übergeordnete aussenpolitische Engagement der Schweiz als Ergänzung der Massnahmen zur Umsetzung der Kernziele unserer Aussenpolitik;
- Kohärenz und Koordination der humanitären Hilfe unter Einbezug aller übrigen Akteure.

Die sehr informative Botschaft des Bundesrates gibt auch Rechenschaft über die Verwendung der Mittel des letzten Rahmenkredites (von 1992 bis zum laufenden Jahr). In dieser Zeitspanne hat sich der Bund mittels der humanitären Hilfe vor allem in den Gebieten Somalia, Ex-Jugoslawien, Afghanistan, Tschetschenien, Rwanda und Sudan sehr stark engagiert.

Die APK nimmt im Rahmen ihrer normalen Tätigkeit laufend Kenntnis von der Umsetzung der schweizerischen humanitären Hilfe, und sie stellt fest, dass diese Hilfe hohe internationale Anerkennung findet. Dies ist vor allem auf die Qualität des Einsatzes unseres Katastrophenhilfekorps unter der Leitung des Delegierten für humanitäre Hilfe, Herrn Charles Raedersdorf, zurückzuführen, und zwar sowohl in der direkten wie auch in der indirekten Wirkung auf Dritte, mit dem Ziel, die humanitäre Hilfe kohärent und koordiniert umzusetzen.

Unser Engagement auf dem Gebiet der humanitären Hilfe ist, wie gesagt, Ausdruck der internationalen Solidarität der Schweiz. Wir wollen dieses Engagement auch in Zukunft weiterführen.

Abschliessend weise ich darauf hin, dass es sich bei dieser Vorlage lediglich um einen Rahmenkredit handelt. Massgebend sind letztlich die Budgetbeträge, die wir im Parlament beschliessen.

Der Nationalrat hat der Vorlage mit grosser Mehrheit zugestimmt. Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig, der Vorlage zuzustimmen, und wir ersuchen Sie, nicht nur diesem Rahmenkredit zuzustimmen, sondern der humanitären Hilfe auch im Rahmen der Budgetberatungen die verdiente Unterstützung zu gewähren.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Face à un message qui ne soulève aucune opposition, on pourrait se contenter de passer directement au vote. Néanmoins, deux mots de commentaire s'y rapportant se justifient avant de passer au vote à un moment où notre pays est largement, parfois injustement, critiqué au niveau international à cause d'un présumé manque de solidarité.

Je crois effectivement que l'aide humanitaire pratiquée actuellement par la Suisse trouve objectivement, nous devons le dire, une approbation et même – je me permets de le signaler – une admiration au niveau international. Je ne suis pas connu pour être un personnage qui encense beaucoup ses collaborateurs, mais je dois tout de même dire ici à l'intention de notre Division Aide humanitaire, en particulier à l'intention du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, que leur travail qui demande toujours un engagement lequel est sous-tendu par une sensibilité éthique importante, mérite toute l'estime de notre pays.

Il serait parfois utile que le Parlement lors de ses voyages à l'étranger visite non seulement les pays les plus comparables au nôtre, mais aussi ceux qui se trouvent souvent dans des situations de dénuement vraiment incomparables. Lorsqu'on va sur place et qu'on assiste au travail de nos collaborateurs on s'aperçoit alors combien on peut réussir avec relativement peu d'argent à diminuer les souffrances de milliers, parfois de millions de personnes. Le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, notre aide humanitaire, nous l'avons dit avant, n'est soumis à aucune condition spécifique. Donc, le principe de conditionnalité dont on parlait avant ne joue naturellement pas en cas de catastrophe naturelle ou de catastrophe provoquée par l'homme. Le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe et notre aide humanitaire en général essayent vraiment de prendre en compte les exigences minimales afin de rétablir une condition à partir de laquelle alors l'aide supplémentaire vient s'ajouter.

J'ai encore un élément à souligner qui concerne le crédit-cadre tel qu'il est présenté. Nous nous trouvons dans une situation de difficultés financières et en même temps nous savons que les besoins, les demandes au niveau international n'en finissent pas d'affluer. Notre tâche était donc de présenter un message qui tienne compte des deux exigences. Le Conseil fédéral apporte ici le témoignage de sa volonté de continuer sur la base de ce qu'il a réalisé maintenant en matière d'aide en cas de catastrophe et de donner ainsi un signal important à la communauté internationale.

Mais je dois répéter ce que je disais au Conseil national. Vous le savez, le crédit-cadre n'est qu'un réseau, n'est qu'un conteneur, si vous voulez, le crédit-cadre ne signifie pas du tout qu'il y ait la garantie que les moyens déterminés soient distribués effectivement dans le délai de quatre ans, comme il est prévu ici. Et donc ce sera toujours à vous, Mesdames et Messieurs, membres du Parlement, qui avez la compétence financière dans ce pays, de déterminer année par année quelle part de ce crédit-cadre devra être distribuée. Or nous le savons, dans bien d'autres secteurs où nous avons aussi des crédits-cadres, l'exigence doit être comparée avec nos besoins financiers, et il possible alors d'économiser çà et là, dans une certaine mesure. Je dois simplement signaler au Parlement que les besoins humanitaires ne font qu'augmenter au cours des années et que l'appel du Conseil fédéral,

d'ores et déjà, pour les prochains débats budgétaires, sera celui de nous permettre de continuer sur la base d'une longue tradition de notre pays, qui a longuement servi à notre image, surtout dans la période actuelle.

Je remercie M. Bloetzer, rapporteur, pour sa présentation complète du message, et le Conseil qui voudra bien adopter le projet.

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

Bundesbeschluss über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft
Arrêté fédéral concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

29 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Art. 2, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

29 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

97.014

Weltpostverein. Änderung der Rückzahlungsbedingungen für das gewährte Darlehen

Union postale universelle. Modification des conditions de remboursement du prêt accordé

Botschaft und Beschlussentwurf vom 12. Februar 1997 (BBl II 549)
Message et projet d'arrêté du 12 février 1997 (FF II 513)

Beschluss des Nationalrates vom 2. Juni 1997
Décision du Conseil national du 2 juin 1997

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Bisig Hans (R, SZ), Berichterstatter: Auch wenn diese Vorlage bzw. dieser Beschlussentwurf der Kommission für öffentliche Bauten zugewiesen worden ist, handelt es sich dabei nicht um eine Bausache. Es geht um die Schweiz als Sitzstaat internationaler Organisationen und damit um eine ausserpolitische sowie finanzielle Angelegenheit.

Neben dem internationalen Genf gibt es auch noch das internationale Bern. Dieses hat zwar gegenüber der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts an Bedeutung verloren, weist aber mit der zwischenstaatlichen Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr und dem Weltpostverein (UPU) immerhin noch zwei bedeutende internationale Organisationen auf.

Der UPU gehört zu jenen Organisationen, welche der Bund auf dem technischen Gebiet initiiert hat und welche in einem Bereich tätig sind, der heute noch sehr operationell ist. Seine Hauptaufgaben sind die Ausarbeitung von Tarifen und Normen des internationalen Postverkehrs, die Festsetzung von Ausgleichszahlungen zwischen den verschiedenen nationalen Postverwaltungen und die Regelung des internationalen Zahlungsverkehrs der Post. Er leistet ebenfalls technische Hilfe im Postbereich an Entwicklungsländer.

Das Jahresbudget 1997 des UPU beläuft sich auf 35,7 Millionen Franken, und man kann davon ausgehen, dass mehr als die Hälfte davon in Bern ausgegeben wird. 59 der insgesamt 161 beschäftigten Mitarbeiter sind Schweizer. Der Anteil der Schweizer in dieser Organisation ist also ausserordentlich hoch.

1967 haben die eidgenössischen Räte dem UPU ein Darlehen des Bundes zur Finanzierung des Baues seines gegenwärtigen Sitzes zu den damals im Rahmen der Fipoi geltenden Bedingungen gewährt. Der Bundesrat ist ermächtigt worden, ein verzinsliches und zu tilgendes Darlehen von höchstens 19,52 Millionen Franken zu sprechen. 1971 hat der UPU mit der Rückzahlung des Darlehens mittels gleichbleibender Annuität von knapp 800 000 Franken begonnen.

Vor einem Jahr haben wir die Fipoi-Bedingungen angepasst und auf die Erhebung von Zinsen auf die Darlehensrestbeträge verzichtet. Der UPU ist von dieser Massnahme nicht betroffen. Er kann also davon nicht profitieren, da das ihm gewährte Darlehen nicht im Rahmen der Fipoi gesprochen worden ist. Der Bundesrat hat 1967 mit dem UPU aber die gleichen Bedingungen vereinbart und will nun diese Ungleichbehandlung rückwirkend auf den 1. Januar 1996 korrigieren.

Der Übergang zu den neuen Bedingungen bringt für die Eidgenossenschaft eine Einnahmenverminderung von total 2,9 Millionen Franken mit sich.

Die KöB hat diesen Entwurf am 23. Mai 1997 behandelt und beantragt einstimmig Eintreten und Zustimmung.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: M. Bisig a déjà donné les éléments essentiels de ce message. Au fond, il s'agit d'établir, pour l'Union postale universelle, organisation internationale

ayant traditionnellement son siège à Berne, l'égalité de traitement, pour ainsi dire, avec les autres organisations internationales qui ont leur siège à Genève. Or, depuis que les conditions de remboursement des prêts octroyés à la FIPOI ne s'appliquent qu'aux organisations genevoises, il va de soi qu'il n'y aurait aucune raison de traiter différemment l'Union postale universelle. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral vous présente ce modeste message et vous prie de bien vouloir l'accepter.

Je me permets tout de même, avant de conclure, de signaler une fois encore au Conseil des Etats ce que je disais d'ailleurs hier au Conseil national, c'est-à-dire que nous devrons toujours plus nous préoccuper du maintien et de la sauvegarde de notre position de pays hôte de très importantes organisations internationales. La concurrence entre les pays fait apparaître un nouveau volet de la globalisation: des pays qui, jusqu'à récemment, ne manifestaient aucun intérêt à héberger des organisations internationales, entrent maintenant dans la compétition. Je pense en particulier à l'Allemagne fédérale, avec sa capitale Bonn qui passe le témoin à Berlin, et qui est donc à même d'offrir des conditions particulièrement favorables.

La tâche à laquelle nous nous attelons, d'entente avec le Gouvernement genevois, c'est-à-dire sauvegarder la position de la Genève internationale, sera de plus en plus délicate ces prochaines années. Vu les conditions parfois effectivement éblouissantes qui sont offertes par d'autres pays, je dois prévenir le Conseil des Etats que nous sommes maintenant en train d'examiner, autant que faire se peut à l'avance, les coûts supplémentaires, le poids financier qui va probablement nous incomber, simplement afin de sauvegarder ce qui se trouve actuellement en Suisse, j'entends par là à Genève. Il est certain que, d'entente avec le Parlement, nous serons appelés ces prochains temps à nous pencher sur ce problème, qui est difficile vu les conditions-cadres financières dans lesquelles nous nous trouvons. Mais c'est en même temps absolument indispensable si nous voulons, comme nous l'avons dit plusieurs fois, sauvegarder celle qui n'est pas une des cinq priorités de notre politique étrangère, mais qui en est certainement l'instrument essentiel: cette position de pays hôte qui nous permet de compenser certaines tendances à l'isolement que je ne veux pas évoquer ici, mais qui se manifestent de plus en plus.

Je voulais donc ajouter cet élément, certes non lié directement au message qui vous est soumis, mais qui va certainement nous donner du fil à retordre prochainement.

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

Bundesbeschluss über die Änderung der Rückzahlungsbedingungen für das Darlehen, das 1967 dem Weltpostverein (UPU) in Bern gewährt worden ist

Arrêté fédéral concernant la modification des conditions de remboursement du prêt accordé en 1967 à l'Union postale universelle (UPU) à Berne

Gesamtberatung – Traitement global

**Titel und Ingress, Art. 1, 2
Titre et préambule, art. 1, 2**

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes

26 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

97.006

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1996

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 447 hiervoor – Voir page 447 ci-devant

Departement des Innern – Département de l'intérieur

Bieri Peter (C, ZG), Berichterstatter: Bekanntlich ist das Eidgenössische Departement des Innern sehr breitgefächert und hat eine ausserordentliche Vielzahl verschiedenster Politikbereiche abzudecken. Es kommt hinzu, dass zurzeit in vielen Bereichen dieses Departementes aktuelle Themenbereiche in der Gesetzgebung und in der Gesetzesausführung stehen, die in jeglicher Hinsicht von grösstem öffentlichem Interesse sind. Allem voran bewegt uns die Zukunft unserer Sozialversicherungen, die sich mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung alle im Departement des Innern befinden. Es kommt deshalb nicht von ungefähr, dass wir uns in der Plenarsitzung der Geschäftsprüfungskommission schwergeköpft mit diesen Fragen beschäftigt haben. Es versteht sich aber auch, dass wir nicht das ganze Spektrum ausleuchten konnten. Vielmehr haben wir uns auf einige spezifische Themenbereiche beschränkt. Bevor ich im folgenden zu unserem gewählten Schwerpunktthema komme, möchte ich kurz die in der Plenarsitzung mit Frau Bundesrätin Dreifuss diskutierten Sachgebiete anschnitten.

Bereits im Geschäftsbericht wurde der Bericht IDA-Fiso 1 dargestellt; dieser behandelt mit Schwergewicht den zukünftigen Finanzierungsbedarf unter verschiedenen wirtschaftlichen Szenarien. In einem weiteren Bericht – IDA-Fiso 2 – soll nun die Leistungsseite untersucht werden. Wir haben uns von Frau Bundesrätin Dreifuss über den Stand der Arbeiten, deren Ergebnisse von der Öffentlichkeit mit einiger Spannung erwartet werden, orientieren lassen.

Zurzeit ist nebst der eigentlichen Arbeitsgruppe auch eine Begleitgruppe – bestehend unter anderem aus Vertretern der Kantone, der Wissenschaft, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite – daran, die Sozialversicherungsleistungen in ihrer Gesamtheit zu überprüfen.

Auch die Krankenversicherung ist hier eingeschlossen, wengleich diese sich sehr schwer quantifizieren lässt. Ziel der Arbeit muss es sein, dem Bundesrat verschiedene Szenarien in der Form von Gesamtpaketen vorzuschlagen. Letztlich müssen die Ergebnisse Grundlagen für die 11. AHV-Revision und die 1. BVG-Revision liefern, die gleichzeitig stattfinden sollen.

Ein zweites Thema betraf die Frage der Gesundheitsförderungspolitik, die eigens in Artikel 19 des Krankenversicherungsgesetzes postuliert wird. Hier geht es um die Koordination der verschiedensten Organisationen in diesem Bereich sowie um das Engagement der Krankenversicherung der Kantone und des Bundes. Zurzeit ist man daran, die bestehende Institution den Anforderungen des neuen Krankenversicherungsgesetzes anzupassen, so dass diese ab 1998 operationell tätig werden kann.

Die Gesundheitsförderung ist als wissenschaftliche Disziplin noch jung. Es kommt hinzu, dass neue gesellschaftliche Verhaltensweisen vermehrt Anlass geben, die Aspekte der Gesundheitsförderung in der Bevölkerung transparent zu machen.

Ein drittes Thema betraf den Fragenkreis Amtssprachen und Verständigungsgesetz. Wir fragten uns, wieweit es zwei Ge-

setze brauche und ob das Anliegen der Verständigungsförderung nicht in das Amtssprachengesetz mit hineingenommen werden könnte, das einem verfassungsmässigen Auftrag entspricht.

Frau Bundesrätin Dreifuss erklärte uns, dass das Amtssprachengesetz vorangetrieben werden solle, dass hingegen für ein Verständigungsgesetz zuerst breite Abklärungen auch bei den Kantonen und dort vor allem im Schulbereich nötig seien.

Nun zum vierten Thema, das hier im Rat nochmals öffentlich dargelegt werden soll; es ist das Ergebnis einer Inspektion unserer Sektion. Es geht um Artikel 74 des Invalidenversicherungsgesetzes, der wie folgt lautet: «Die Versicherung gewährt den Dachorganisationen der privaten Invalidenhilfe Beiträge, insbesondere an die Kosten der Durchführung folgender Aufgaben: a. Beratung und Betreuung Invaliden; b. Beratung der Angehörigen Invaliden; c. Kurse zur Ertüchtigung Invaliden; d. Aus- und Weiterbildung von Lehr- und Fachpersonal» Wir wollten in unserer Inspektion wissen, wie die Organisation funktioniert, wie es um den Vollzug steht, wie aktuell diese Bestimmung ist und ob die Mittel effizient eingesetzt werden.

Als Anhaltspunkt möge Ihnen dienen, dass anno 1993 die IV an 635 Empfänger 131 Millionen Franken ausbezahlt hat. Aus den Ergebnissen der Arbeit, die primär von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle durchgeführt wurde, leiteten wir sieben Empfehlungen ab, die wir dem Bundesrat unterbreitet haben. Ich möchte die wichtigsten davon kurz erwähnen:

Die wichtigste Feststellung ist sicher der Umstand, dass zwischen dem Gesetz, das nur Dachorganisationen als Beitragsberechtigte vorsieht, und der Verordnung, die auch Einzelorganisationen vorsieht, eine Diskrepanz besteht. Wir fordern, dass diese Differenz beseitigt wird. Dabei haben wir es dem Bundesrat vorerst offengelassen zu evaluieren, welches System die bessere Effizienz ausmacht. Primär ist für uns als Geschäftsprüfungskommission das Gesetz verbindlich.

In der bundesrätlichen Antwort wurden wir wenig konkret darüber informiert, wann dies geschehen soll. Hier gibt es auch gewisse widersprüchliche Aussagen. In der Zwischenzeit ist aufgrund unserer Information sowie aufgrund von Reaktionen der betroffenen Organisationen die Sache vom Bundesamt für Sozialversicherung angegangen worden.

Ich habe Zuschriften letztlich auch von Organisationen aus der Romandie erhalten, welche sich nun plötzlich «über das sehr hohe Arbeitstempo und die kurzfristigen Vernehmlassungszeiten» beschweren. Ich bin mir durchaus bewusst, dass in den vielen verschiedenen regionalen Vereinen und Organisationen ausserordentlich Wertvolles und zum grossen Teil auch Freiwilliges und Unbezahltes geleistet wird. Es ist mir auch ein Anliegen, dass gerade im Umgang mit Invaliden und ihren Betreuern ein geeignetes und trotzdem der Sache dienliches Tempo angeschlagen wird.

Die zweite Empfehlung betrifft den Einbezug der Kantone und Gemeinden sowie der Dachorganisationen bei der Ausarbeitung eines neuen Konzeptes über die Zusammenarbeit und die Koordination im Bereich der Leistungen der Invalidenhilfe an die zuständigen Organisationen. In der Folge wurden bei den Behindertenorganisationen Ängste wach, der Aufgabenbereich von Artikel 74 der Invalidenversicherungsgesetzes werde den Kantonen zugeteilt. Es ist natürlich auch die Neubeurteilung des Finanzausgleiches und der Aufgabenverteilung Bund/Kantone, welche hier mit hineinspielen. Im weiteren fordern wir eine kontinuierliche und systematische Auswertungskontrolle. Beiträge sollen in Form einer leistungsorientierten Beurteilung und Zielformulierung erfolgen. Letztlich hat die Geschäftsprüfungskommission festgestellt, dass bezüglich der Definition der Beiträge Unsicherheiten bestehen, ob es sich hier um Subventionen oder um Versicherungsleistungen handelt.

Wir sind uns bewusst, dass wir mit unserer Inspektion einen nicht ganz einfach zu verwaltenden Bereich staatlicher Tätigkeiten aufgegriffen haben. Es kommt hinzu, dass im Umgang mit behinderten Menschen und in Berücksichtigung der vielen gewachsenen und auf Freiwilligkeit beruhenden Struktu-

ren eine spezielle Vorsicht und Rücksicht am Platz und notwendig sind.

Es kann letztlich der Sache aber nur dienlich sein, wenn die eingesetzten Mittel möglichst direkt und ungeschmälert ans Ziel gelangen. In diesem Sinne hofft die Geschäftsprüfungskommission, dass die bestehenden Mängel ausgemerzt werden und im geeigneten Tempo neue Voraussetzungen geschaffen werden.

Bereits in meiner Einleitung habe ich auf die Vielfalt und die brisante Aktualität der Aufgaben im Eidgenössischen Departement des Innern hingewiesen. Es ist uns allen bewusst, dass diese grossen Herausforderungen für die Verantwortlichen enorme persönliche Belastungen darstellen und in hohem Mass Kraft, Einsatz und Energie fordern. Es ist mir deshalb ein Bedürfnis, Ihnen, Frau Bundesrätin, und Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für diese im vergangenen Jahr 1996 erbrachten Leistungen bestens zu danken.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Monsieur Bieri, je vous remercie de l'analyse que vous avez faite des activités du Département fédéral de l'intérieur. Soyez sûr que j'aurai à coeur de transmettre à mes collaborateurs les remerciements que vous leur avez adressés.

Les problèmes que vous avez soulevés concernant le travail du département en général ont suscité chez nous – que ce soit dans le domaine des assurances sociales, de la promotion de la santé et de l'entente entre les communautés de notre pays – des réponses et surtout des activités qui nous permettront ultérieurement d'avancer dans ces domaines et de vous rendre compte du résultat de nos travaux.

En ce qui concerne les inspections auxquelles vous avez procédé dans le domaine de l'assurance-invalidité, elles nous sont très utiles. Elles mettent en évidence un certain nombre de besoins d'action que nous ressentons également. Cela nous permet d'aller de l'avant dans le sens où vous le souhaitez.

Vous avez demandé des clarifications en ce qui concerne le calendrier que nous nous étions donné, reconnaissant vous-même que la réalisation de ce calendrier soumettait nos partenaires, et en particulier les organisations d'aide aux invalides, à une forte pression dans le temps.

Vous avez également soulevé, dans la discussion que nous avons eue en commission, des doutes ou des questions quant aux différents chapitres et aux différents travaux que nous entreprenons et aux délais que nous nous sommes fixés. Je crois qu'il est important de montrer que nous travaillons avec différents horizons actuellement devant nous. Nous travaillons, d'un côté à des questions de conception de l'article 74 de la loi sur l'assurance-invalidité, et d'un autre côté, parallèlement, à la question du partage des tâches entre la Confédération et les cantons, que touchent également les questions que vous avez soulevées. Le travail que nous entreprenons actuellement, quant à l'application de l'ordonnance et de la situation telle qu'elle est, a effectivement comme objectif que l'ordonnance puisse être réalisée à partir de l'année 1999 et entre donc en vigueur au 1er janvier 1999. C'est la raison pour laquelle nous demandons à ces organisations de travailler avec nous d'une façon rapide et orientée vers l'action.

Comme je l'ai dit, nous avons une discussion générale en cours, et une préparation du travail sur le partage des tâches entre la Confédération et les cantons. Vous savez que c'est dans le cadre du groupe de projets paritaires avec les cantons que nous poursuivons la discussion, et qu'il est possible que des transferts de compétences de la Confédération vers les cantons soient retenus comme particulièrement adéquats pour le fonctionnement de certaines institutions collectives dans le domaine de l'assurance-invalidité.

En outre, nous avons, devant les difficultés financières de l'assurance-invalidité, sollicité et reçu du Conseil fédéral le mandat d'une consolidation financière, et mes espoirs sont grands que le Conseil fédéral puisse vous adresser, ce mois encore, un message sur les mesures d'adaptation sur le plan financier, qui devraient être réalisées dans le cadre de la 4e révision de l'AI.

Ce que j'aimerais souligner encore ici, c'est l'effort permanent que nous faisons pour créer, dans les relations avec les organisations avec lesquelles nous collaborons, des éléments de maîtrise des coûts, d'analyse des besoins. Si nous avons introduit cette notion de l'analyse des besoins déjà l'année passée en ce qui concerne les institutions pour le logement et les activités professionnelles, nous voulons également introduire une telle clause et une telle analyse du besoin pour les autres institutions de l'assurance-invalidité. Ceci est une quatrième piste que nous poursuivons.

En ce qui concerne la participation des cantons et des communes, nous avons, là aussi, reçu du Conseil fédéral, sur la base des recommandations que vous nous aviez faites, la tâche de la transposer dans la réalité. C'est l'Office fédéral des assurances sociales qui doit assumer cette tâche. Nous avons demandé à la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales de s'associer à cette tâche de réforme et de clarification du fonctionnement dans ce domaine. Nous venons d'ouvrir une procédure de consultation auprès des organisations et des institutions cantonales dans ce sens.

Nous avons remarqué en particulier – c'est la raison pour laquelle nous devons agir dans cette direction-là – que la situation des communes est très différente et que nous devons veiller à mieux la connaître, et en particulier en ce qui concerne les possibilités de répondre aux besoins. Nous voyons tout simplement que, selon les communes, les capacités se révèlent extrêmement différentes, et cela à l'exemple de ce qui se passe sous le parapluie de Pro Infirmis, comme grande organisation nationale.

Voilà les différentes activités que nous avons entreprises selon vos recommandations. Le calendrier en a été indiqué pour les points de définition que vous nous avez demandés, donc de modification de l'ordonnance, les autres projets dont je vous parle, en particulier celui du partage des tâches entre la Confédération et les cantons, opérant selon un calendrier propre qui est celui du projet de péréquation financière.

Voilà ce que je peux dire sur ces différents chantiers qui sont ouverts, et je ne peux que vous remercier des impulsions que vous avez données à travers votre inspection et le dialogue établi avec la Commission de gestion.

Genehmigt – Approuvé

Militärdepartement – Département militaire

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: La discussion qui nous a surtout occupés en Commission de gestion, en relation avec les activités du Département militaire fédéral, a été celle de l'ordonnance du Conseil fédéral en préparation concernant le Corps des gardes-fortifications. Les membres de la Commission de gestion ont eu l'occasion de faire part de leur souci que ce Corps des gardes-fortifications ne devienne pas une police fédérale que le peuple n'a pas voulue. Et nous avons consacré un certain temps à écouter les explications du colonel commandant de corps Dousse, le chef «Heer», qui nous a apporté un certain nombre de garanties à ce propos.

Cette ordonnance, le Conseil fédéral l'a mise en consultation auprès des cantons en même temps que d'autres ordonnances, et la consultation est terminée. Je crois savoir que le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de cette consultation et, aujourd'hui, normalement, on devrait plancher sur cette ordonnance. Mais, Monsieur le Conseiller fédéral, je vous serais reconnaissant si vous pouviez confirmer un petit peu les pistes qui se dessinent, à savoir:

1. Le Corps des gardes-fortifications, qui a énormément évolué, est devenu un corps constitué de soldats professionnels avec trois missions, dont une mission essentielle, prioritaire, qui est celle d'assurer la maintenance et la sécurité des ouvrages, qu'il s'agisse d'ouvrages du Gouvernement ou de l'armée. Ce maintien de la sécurité des ouvrages ne saurait se confondre avec une activité de police ordinaire. D'ailleurs, le Corps des gardes-fortifications compte 1500 hommes, alors que les polices cantonales, formées à la sécurité inté-

rieure, comptent quelque 8000 hommes. En ce sens, cette mission prioritaire confiée à des professionnels, qui s'exerce aussi notamment dans la surveillance d'ambassades, que ce soit à Berne, à Zurich ou à Genève – ce qui implique d'ailleurs des tractations et des négociations entre la Confédération et les villes concernées –, cette mission nous a été décrite comme la mission essentielle ne pouvant pas se confondre avec une quelconque mission de police ordinaire.

2. La deuxième mission du Corps des gardes-fortifications est de nature interne et elle se déroule en particulier dans les écoles de recrues d'une manière générale. Elle permet, avec la diminution des effectifs, de passer assez aisément la difficile superposition des écoles de sous-officiers et des écoles de recrues par l'apport d'instructeurs supplémentaires.

3. Enfin, la troisième mission est une mission de sauvegarde des conditions générales d'existence, qui amène le Corps des gardes-fortifications à intervenir, par exemple en cas d'avalanches, comme ce fut le cas dans l'Oberland bernois l'hiver dernier. Le Corps des gardes-fortifications peut aussi être appelé à intervenir à l'étranger; il a été engagé en Bosnie, vous le savez.

En ce sens, la Commission de gestion, dans la discussion, a considéré comme juste la politique menée par le Département militaire fédéral en cette matière; elle a insisté sur le fait que ces missions telles que décrites, et surtout la mission principale de sécurité des bâtiments civils et militaires, devait être définie de façon tout à fait circonstanciée dans l'ordonnance qui prépare aujourd'hui le Conseil fédéral à ce propos. Je peux en rester là.

En ce qui concerne ce rapport, la commission s'est penchée sur les réformes achevées au Département militaire fédéral, sur les réformes encore en cours, sur la façon dont le département sécurise le personnel qui voit arriver toutes ces modifications avec une certaine appréhension. Parfois, nous nous sommes inquiétés de la façon dont le message était transmis, dont l'information circulait aussi bien de manière verticale qu'horizontale dans ce département. Ici aussi, toutes les assurances nous ont été données à ce propos.

Je termine, Monsieur le Conseiller fédéral, en vous adressant les remerciements de la commission, et surtout à vos collaborateurs qui, cette année en particulier, ont fait preuve d'une très grande ouverture, d'une très grande transparence lors de ces discussions. On semble admettre de plus en plus que le Département militaire fédéral est vraiment un département comme un autre et que la transparence doit être absolue. C'est certainement un des effets, et non des moindres, de votre action à la tête de celui-ci.

Ogi Adolf, Bundesrat: Ich danke zuerst Herrn Aeby für die interessanten Ausführungen und möchte meine Ausführungen in zwei Teile gliedern.

Ich möchte zuerst etwas zur Ausrichtung des Festungswachtkorps sagen, zu den Aufgaben – vielleicht im Sinne einer Präzisierung, die sich aufgrund der Ausführungen von Herrn Aeby aufdrängt –, und möchte Sie dann über den Stand der subsidiären Sicherungseinsätze und den Stand der Verordnungen orientieren, die in der Vernehmlassung waren. Sie waren nicht zuletzt deshalb in der Vernehmlassung, weil es hier um eine sensible Materie geht.

Erster Teil, zum Festungswachtkorps: Das Festungswachtkorps ist eine multifunktionale Berufsbildung der Armee. Es erfüllt eine breite Palette verschiedener Aufgaben. Seine Hauptaufgabe ist der Unterhalt und die Sicherheit von meist unterirdischen militärischen Anlagen. Auch die Führungsanlagen der Landesregierung werden vom Festungswachtkorps betreut. Eine weitere Aufgabe ist die Ausbildungsunterstützung in Schulen und Kursen. Das ist aufgrund der «Armeereform 95» neu dazugekommen. Wir setzen zum Beispiel Kader des Festungswachtkorps während der Überlappungszeit von Unteroffiziersschulen und Rekrutenschulen zur Unterstützung der abverdienenden Zugführer ein. Das wurde nicht zuletzt auch von verschiedenen Parlamentariern verlangt. Dazu kommen für das Festungswachtkorps spezielle Aufgaben wie zum Beispiel Rettungskolonnen im Gebirge.

Dann ist erwähnenswert, dass das Festungswachtkorps im ganzen Land eine präzise Berufsformation darstellt, die ständig in hoher Bereitschaft steht und verfügbar ist. Das Festungswachtkorps kann sozusagen aus dem Stand eingesetzt werden und eine hohe Anfangsleistung erbringen. Es gehört zu unseren Mitteln der ersten Stunde. Bei längeren, personalintensiven Einsätzen muss das Festungswachtkorps allerdings irgendwann von aufzubietenden Miliztruppen abgelöst werden, sonst vernachlässigt es seinen Hauptauftrag.

Die Hauptaufgabe, die Sicherheit unserer Anlagen, führt automatisch zu einer hohen Kompetenz des Festungswachtkorps, vor allem im Sicherheitsbereich. Deshalb ist das Festungswachtkorps auch für subsidiäre Sicherungseinsätze besonders geeignet, d. h. beispielsweise für Objektschutz, also auch für Konferenzschutz. Diese Aufgabe kann auch von der Territorialinfanterie übernommen werden. Aber die Festungswächter sind speziell vorbereitet, d. h. beispielsweise für die Verstärkung des Grenzwachtkorps. Das können aber, nach entsprechender Vorbereitung, auch andere Truppen; aber aus dem Stand, ohne spezielle Vorbereitung, ist das nur dem Festungswachtkorps möglich.

Ich muss Ihnen sagen: Die Nachfrage nach dem Festungswachtkorps ist zurzeit hoch. So werden z. B. beim Zionistenkongress im August 1997 in Basel auch Festungswächter eingesetzt, und ein allfälliger Einsatz an der Südgrenze – das könnten Sie den Medien entnehmen – wird im Moment geprüft.

Sie wissen auch, dass Angehörige des Festungswachtkorps seit geraumer Zeit ausländische diplomatische und konsularische Vertretungen bewachen. Dies soll nicht zur Daueraufgabe werden; diese Hilfe hat Überbrückungscharakter. Langfristig will der Bund den betroffenen Städten Bern, Genf und Zürich die Leistung abgeben; entsprechende Vereinbarungen stehen in Verhandlung und zum Teil vor dem Abschluss. Ein Teil des Festungswachtkorps ist auch für die heikelste Art von subsidiären Sicherungseinsätzen geeignet, d. h. für den Ordnungsdienst. Sie wissen, dass wir den Ordnungsdienst auf Formationen mit professioneller Ausbildung beschränken wollen. Darunter verstehen wir, abgesehen von der Militärpolizei, die sogenannten Einsatzzüge des Festungswachtkorps. Diese Einsatzzüge sind keine stehenden Verbände. Kein Festungswächter ist hauptamtlich in einem Einsatzzug eingeteilt. Keiner wartet in einer Kaserne einfach auf seinen Einsatz.

Das ganze Festungswachtkorps umfasst heute rund 1500 Mann, etwa 250 davon sind nebenamtlich in den Einsatzzügen eingeteilt. Der Aufwand für diese erhebliche Bereitschaft beträgt effektiv aber nur ein gutes Dutzend Mannjahre.

Ich fasse zusammen und beantworte noch einige Fragen, die Herr Aeby gestellt hat:

1. Wir machen aus dem Festungswachtkorps keine Sicherungstruppe. Die Hauptaufgabe ändert sich nicht; die breite Einsatzpalette bleibt bestehen.
2. Wir richten das Festungswachtkorps also nicht generell auf subsidiäre Sicherungseinsätze aus.
3. Das Know-how im Sicherheitsbereich macht das Festungswachtkorps für subsidiäre Sicherungseinsätze geeignet.
4. Ein Teil des Festungswachtkorps wird zu den wenigen Ordnungsdienst-Profis gehören.
5. Das Festungswachtkorps ist ein hervorragendes Mittel der ersten Stunde. Sein Einsatz kann das Aufgebot von Miliztruppen entbehrlich machen oder wenigstens hinausschieben. Sein Einsatz kann aufgebotenen Miliztruppen wertvolle Vorbereitungszeit verschaffen.
6. Das Festungswachtkorps kann seine Bereitschaftsleistung sehr kostengünstig erbringen, denn es ist multifunktional, und auch der einzelne Beamte ist vielseitig einsetzbar. Das Festungswachtkorps ist ein wertvolles, flexibles Instrument. Wir wollen es neuen Anforderungen anpassen; es bekommt neue Akzente, wird aber nicht grundsätzlich umgestaltet.

Zweiter Teil, zu den subsidiären Sicherungseinsätzen und zum Stand der Verordnungen für den Ordnungsdienst, für

den Grenzpolizeidienst und zum Schutz von Personen und Sachen: Hier stellt sich nicht die Frage des Ob, es stellt sich die Frage des Wie. Der Bundesrat ist sich der politischen Sensibilität voll bewusst. Deshalb hat er zu diesen drei Verordnungen eine Vernehmlassung durchgeführt. Er hätte das nicht tun müssen, aber er hat es getan. Er wird die Vernehmlassungsergebnisse auswerten und sieht vor, die Verordnungen, wenn alles normal läuft, auf den 1. Oktober 1997 in Kraft zu setzen.

Das EMD konzipiert Ausbildung, Ausrüstung und Einsatz so, dass in jedem Fall nur Truppen zum Zuge kommen, die für den konkreten Einsatz geeignet sind. Das sehen die Verordnungen so vor. Die Vernehmlassung hat ein klares Bild gegeben: Die meisten Befragten sind für die Möglichkeit solcher Einsätze – entgegen den Verlautbarungen in der Presse.

Die Resultate können wie folgt zusammengefasst werden: Im Grundsatz breite Zustimmung; Ablehnung im Prinzip von dort, wo man schon gegen den gesetzlichen Auftrag war; generelle Zustimmung zum Personen- und Objektschutz sowie zum Grenzpolizeidienst, und in diesem Bereich keine Bedenken gegen den Einsatz von Milizverbänden; beim Ordnungsdienst aber die klare Forderung, ausschliesslich Profis auszubilden, auszurüsten und einzusetzen.

Die Bedenken bezüglich Ordnungsdienst nehmen wir ernst. Gerade deshalb rückt das Festungswachtkorps nun in den Vordergrund. Man kann dagegen sein, die Miliz für den Ordnungsdienst vorzubereiten. Man kann aber nicht gleichzeitig dagegen sein, qualifizierte Profis für den Ordnungsdienst vorzubereiten. Sonst negiert man einfach den gesetzlichen und verfassungsmässigen Auftrag. Oder man riskiert, dass im Ereignisfall doch wieder überforderte Truppen angefordert werden müssen, wie 1932 in Genf. Solche Ereignisse dürfen sich nie mehr wiederholen. Deshalb wollen wir jetzt eine seriöse, verantwortbare und professionelle Basis schaffen. Dagegen kann man meines Erachtens nicht sein.

Zum Schluss: Die Überarbeitung der Verordnungen ist in vollem Gange. Der Bundesrat wird die drei neuen Verordnungen im September verabschieden. So ist es geplant. Die Inkraftsetzung ist für Oktober/November 1997 vorgesehen. Es reicht also nicht für den Zionistenkongress in Basel.

Genehmigt – Approuvé

Volkswirtschaftsdepartement Département de l'économie publique

Saudan Françoise (R, GE), rapporteur: Le thème qui a été abordé était le suivant: nous avons examiné la politique économique extérieure du Conseil fédéral, mais plus particulièrement celle avec les pays non membres de l'Union européenne. Nous nous sommes basés également sur le rapport du 17 janvier 1997 sur la politique économique extérieure 1996/I, II qui comporte une foule de renseignements extrêmement utiles qui nous permettent de tracer les voies vers lesquelles tend le Conseil fédéral au niveau de notre politique économique extérieure. Ce d'autant plus qu'il est apparu que le potentiel de développement des relations économiques extérieures de notre pays était beaucoup plus important avec les pays non membres de l'Union européenne ou de l'OCDE qu'avec les pays membres de l'Union européenne, compte tenu simplement du taux de croissance.

Les questions plus précises qui ont été abordées étaient les suivantes:

1. Comment le Conseil fédéral voit-il le développement de ses relations avec les pays non membres de l'Union européenne?
2. Est-ce que ces relations vont avoir à l'avenir un poids égal ou prendre plus de poids?
3. Et, troisième thème abordé, qui relève d'une certaine actualité compte tenu des difficultés rencontrées par les négociations bilatérales, est-ce que le Conseil fédéral voit dans le développement de ces relations une alternative crédible aux négociations bilatérales au cas où, malheureusement, ces dernières échoueraient?

Un point annexe a également été abordé, car lors de l'échange de vues que nous avons eu avec M. Cotti, conseiller fédéral, qui revenait d'un voyage en Amérique du Sud, il est apparu que justement les relations économiques prenaient de plus en plus de poids dans ce genre de voyages, même lorsqu'ils étaient effectués par un ministre des affaires étrangères. Il nous a paru opportun de savoir comment s'organisait la collaboration entre le Département fédéral des affaires étrangères et celui de l'économie publique.

Voilà brièvement les points qui ont été abordés avec M. Delamuraz, conseiller fédéral.

Delamuraz Jean-Pascal, conseiller fédéral: Nos marchés extraeuropéens ont toujours été importants. Environ un cinquième des importations en Suisse proviennent de ces pays extraeuropéens et environ 40 pour cent de nos exportations y vont. Vous voyez d'emblée, à l'énoncé de ces deux chiffres que, de surcroît, ce sont là les marchés où nous réalisons le rééquilibrage de notre balance commerciale si lourdement déficitaire avec l'Europe, notamment avec les pays de l'Union européenne.

Il s'agit très clairement, lorsque l'on parle du marché européen pour la Suisse, et lorsque l'on parle des marchés extraeuropéens pour la Suisse, de marchés complémentaires. En aucun cas nous ne pourrions décréter l'un alternatif par rapport à l'autre. Les deux piliers, l'Europe et hors Europe, sont les piliers de notre économie extérieure, dont vous savez qu'elle est particulièrement importante pour un pays comme le nôtre puisque nous tirons la moitié de notre revenu national de nos échanges commerciaux internationaux. Il y a donc lieu de donner en Europe, mais aussi hors Europe, les meilleures conditions possibles, le cadre le plus performant possible à notre propre économie pour qu'elle puisse se battre à égalité avec ses concurrents sur l'ensemble de ces marchés. Il s'agit aussi bien de réaliser les conditions-cadres pour les échanges commerciaux, les échanges de biens et de services, que pour les investissements par ces pays à l'étranger.

Comment avons-nous tissé ce réseau de relations contractuelles, ce réseau d'accords internationaux hors de l'Europe? Tout d'abord, de façon multilatérale, en essayant d'appartenir au plus grand nombre d'organisations économiques mondialement installées – l'exemple le plus illustre est celui de notre service au GATT, puis, plus récemment, de notre participation entière à l'Organisation mondiale du commerce. C'est comme cela que l'on donne à notre réseau international économique les meilleures garanties de bon fonctionnement. Et puis, de surcroît, cela a été et sera encore l'effort majeur que nous conduisons: établir pour la Suisse un réseau intense d'accords bilatéraux avec pratiquement tous les pays du monde qui ont une signification économique. S'il peut s'agir d'accords bilatéraux de coopération économique et d'accords d'échanges, il peut s'agir d'accords de protection et de promotion des investissements. Nous en avons plus de quatre-vingts dans le monde de ces accords-là, et je pense que la Suisse bat tous les records de ce point de vue. Il s'agit aussi d'accords de double imposition, il s'agit encore d'accords qui reconnaissent la conformité des produits, afin d'alléger l'épreuve douanière et les charges administratives, etc. Cela, c'est la tâche de l'Etat. Ensuite, c'est aux décideurs privés d'utiliser au mieux le cadre aussi excellent que possible que nous avons construit, de commercer intensément, et c'est aux investisseurs privés d'investir intensément.

Le Conseil fédéral les aide en organisant, notamment, aussi bien des expositions économiques suisses dans certaines régions du monde, qu'il réalise avec le concours d'organismes privés comme l'Office suisse d'expansion commerciale et par l'intermédiaire des ambassades de Suisse dans le monde, ou en participant à des voyages mixtes dont j'assume la direction, voyages mixtes en ce sens qu'ils comprennent des collaborateurs de l'administration fédérale et nos diplomates à l'étranger d'une part, mais d'autre part aussi les leaders de l'économie suisse. Nous arrivons bientôt à une trentaine de ces voyages officiellement organisés à cette fin, dans les quatre autres continents que l'Europe.

Ces travaux sont extrêmement utiles, car ils permettent, d'une part, de jeter les bases de nouveaux accords, de nouvelles formules que l'on devrait étudier pour le bien des économies, suisse et du pays que nous visitons, et, d'autre part, de vérifier pratiquement avec des gens qui se battent au front, c'est-à-dire les gens de l'économie, la réalisation et l'application des traités qui nous unissent. Or, nous vivons évidemment des temps de changement absolument ébouriffants actuellement. Nos relations économiques traditionnelles et même historiques avec l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud ont été complétées dans ces dernières années par les relations nouées avec le Japon, puis avec le continent asiatique tout entier, notamment en Extrême-Orient, puis encore dans le bassin Pacifique. C'est qu'il y a là des puissances économiques nouvelles, qui en veulent, de la Chine à l'Inde, en passant par les tigres de l'Asie du Sud-Est. La globalisation fait de ces nouveaux venus des moteurs économiques à signification mondiale, lesquels affichent un développement vif et constant, une même maîtrise impressionnante des technologies de pointe, une capacité commerciale considérable et redoutable tout à la fois. La carte stratégique de l'économie mondiale s'en trouve ainsi bouleversée, et cela continuera.

En ces circonstances fascinantes, la Suisse, pays dont l'économie est une économie à haute valeur ajoutée – il ne peut pas en aller autrement –, doit être présente plus que jamais sur tous les marchés du monde, en investissements, en volume d'échanges commerciaux, et, je le répète, d'échanges de biens, mais aussi d'échanges de services.

Au moment où le commerce du bassin Pacifique a déboulonné le commerce du bassin Atlantique – c'est tout de même une révolution dans l'histoire du monde –, au moment où les régions s'organisent – après l'Union européenne, ce fut, dans les autres continents, l'ALENA pour l'Amérique du Nord, le Mercosur pour l'Amérique latine, l'ASEAN pour les pays d'Extrême-Orient, et maintenant l'APEC, la collaboration entre eux et les pays du bassin Pacifique –, au moment où tout cela se transforme à la vitesse grand V, notre présence active sur tous les marchés est la condition de notre futur. Ce sont des concurrents, des concurrents nouveaux et coriaces sans doute, mais aussi des partenaires nouveaux aux potentialités immenses pour notre propre économie!

Le pays qui s'enfermerait dans sa coquille serait condamné à dépérir. Seuls les pays qui cultivent, au plan public comme au plan privé, la volonté d'innover, le goût d'investir, la force de conquérir réussiront le XXI^e siècle. La Suisse doit être dans ce peloton des nations les plus performantes du monde.

Genehmigt – Approuvé

Bundeskanzlei – Chancellerie fédérale

Le président: Il n'y a pas de rapporteur à ce sujet, et M. le chancelier de la Confédération renonce à prendre la parole.

Genehmigt – Approuvé

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.10 Uhr
La séance est levée à 12 h 10*

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 4. Juni 1997

Mercredi 4 juin 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

97.006

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1996

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1996

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 456 hiervoor – Voir page 456 ci-devant

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement Département des transports, des communications et de l'énergie

Bieri Peter (C, ZG), Berichterstatter: Zum Teil EVED des Geschäftsberichtes des Bundesrates hat unsere Kommission zwei Themen gewählt, die wir hier mit dem Bundesrat besprechen möchten. Ich möchte zuerst das erste Thema vorstellen, dann die Antwort des Bundesrates anhören und dann zum zweiten übergehen.

Ohne Zweifel stand die Verkehrspolitik im vergangenen Jahr im Zentrum der Aktivitäten des EVED. Dabei wurden die Themen Neat und bilaterale Verhandlungen über das Dossier Land- und Luftverkehr in der Öffentlichkeit entsprechend wahrgenommen. Auch über die beschlossene PTT- und die anstehende Bahnreform wurde und wird viel geschrieben und gesprochen. Wir werden nun zwei Themen ansprechen, die etwas anders gelagert sind. Es sind dies die Umsetzungen der Empfehlungen der Arbeitsgruppe «Bahn 2000» sowie die Thematik Atomenergie.

Zuerst zum Thema Arbeitsgruppe «Bahn 2000» und deren Empfehlungen. Sie erinnern sich, dass eine ständerätliche und eine nationalrätliche Arbeitsgruppe den Werdegang und die aufgetauchten Probleme des Projektes «Bahn 2000» untersucht haben. Anlass zu dieser Untersuchung war die Tatsache, dass sich bei der Realisierung zeigte, dass die veranschlagten Kosten massiv überschritten würden. In unserem Rat wurde der Bericht 1995 diskutiert.

Die Arbeitsgruppe der beiden GPK ist aber nicht bei der Verurteilung der Fehler steckengeblieben, sondern hat konkrete Empfehlungen ausgearbeitet, nicht zuletzt im Hinblick auf die nächsten, noch aufwendigeren Bahngrossprojekte.

Die Empfehlungen umfassen die Thematik der Oberaufsicht durch das EVED, das Controlling der SBB und ihrer Organe selbst sowie die Information des Parlamentes über das Leistungsangebot, die Wirtschaftlichkeit, die Kosten und die Realisierungstermine.

Im zweiten Bericht wird empfohlen, die Verrechnungsart unter Einfluss der Teuerung aufzuzeigen, die fortlaufende Realisierung und deren Kostenaufwand statistisch nachzuführen, Unsicherheitsspannen systematisch aufzuzeigen und letztlich klar auseinanderzuhalten, was über Verpflichtungskre-

дите und was über den ordentlichen Voranschlag abgerechnet wird.

Diese Thematik «Bahn 2000» ist im Geschäftsbericht aufgenommen worden, und Sie haben uns in der Zwischenzeit über den aktuellen Stand von «Bahn 2000» mit Schreiben vom Januar 1997 zusätzlich Informationen zukommen lassen. Es dürfte jedoch für unseren Rat und die Öffentlichkeit von Interesse sein, zu wissen, wie sich die Empfehlungen umsetzen liessen und wie der Stand «Bahn 2000» im Vergleich zu den Planungsvorgaben in finanzieller und in zeitlicher Hinsicht heute aussieht.

Soweit meine Ausführungen zum ersten Thema. Ich danke Herrn Bundesrat Leuenberger für die Antwort.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Ich danke der GPK für die Vorarbeit und danke jetzt auch für die Sitzung, an der wir die ganze Angelegenheit bereits vorbesprechen konnten, so dass die Antworten, die ich Ihnen hier gebe, im grossen und ganzen eher für die Nichtmitglieder der GPK bestimmt sind. Immerhin ist festzuhalten, dass der Ausgangspunkt aller Änderungen, die wir vorgenommen haben, auf Empfehlungen der GPK beruht. Insofern sind die Aktivitäten, die wir hier entfaltet haben, ein gutes Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Verwaltung. Vielen Dank für die Vorarbeit.

Gestützt auf den Bericht, der 1994 erarbeitet wurde, haben Sie Empfehlungen bezüglich Teuerungsindex und Erstellung einer konsolidierten Statistik der Aufwendungen von SBB und KTU abgegeben. Gestützt darauf, wurde ein umfassendes Controllingkonzept erarbeitet, welches die Elemente Angebot, Wirtschaftlichkeit, Budgettreue und Controlling der Kernprojekte umfasst. Wir haben dieses Controlling bereits umgesetzt.

Zum zweiten haben wir einen Teuerungsindex erarbeitet, welcher eine geeignete Basis für die Beurteilung der Teuerung im öffentlichen Verkehr darstellt. Die Umsetzung fusst auf dem Baupreisindex des BFS, welcher aber leider frühestens 1998 zur Verfügung stehen wird. Ich habe mich auch etwas gewundert, dass für derartige Projekte ausgerechnet der Baukostenindex der Stadt Zürich ausschlaggebend war und gar kein anderer Index zur Verfügung stand.

Im Bundesamt für Verkehr wurde eine Statistikstelle geschaffen. Programmgemäss lässt sich damit im Verlauf von 1997 die geforderte Statistik erstellen.

Der Stab «Bahn 2000» der SBB hat ein spezielles Instrumentarium erarbeitet, welches erlaubt, die voraussichtlichen Endkosten jederzeit zu berechnen.

Das sind die Arbeiten, die wir auf Ihre Empfehlungen hin umgesetzt haben. Ich hoffe, Ihnen Ihre Fragen somit beantwortet zu haben.

Bieri Peter (C, ZG), Berichterstatter: Von dem her gesehen kann man schliessen, dass die Arbeiten der Geschäftsprüfungskommission durchaus ihren Sinn gehabt haben. Wir können eigentlich zuversichtlich aus den Fehlern, die bei «Bahn 2000» gemacht worden sind, nun Lehren ziehen und im Hinblick auf die nächsten Grossprojekte der Bahn in diesem Sinne mit besseren Voraussetzungen – wenn immer möglich – starten.

Nun zum zweiten Themenbereich, den wir kurz ansprechen möchten, den wir ebenfalls in der Kommissionssitzung bereits miteinander vorbesprochen haben: Es geht um die Thematik, die, wenn auch in etwas anderer Form, zurzeit im Nationalrat behandelt wird, hier speziell um die Frage der Atomenergie und der Endlagerung von atomaren Abfällen. 1990 wurde mit grossem Mehr der Energieartikel, Artikel 24octies, der Bundesverfassung, angenommen. Gleichzeitig wurde ein Atomenergiemoratorium für zehn Jahre beschlossen. Zum dritten Mal haben damals Volk und Stände einen völligen Ausstieg aus der Atomenergie abgelehnt. Wir stehen jetzt, zeitlich gesehen, in der zweiten Halbzeit dieses Moratoriums. Die heissen Debatten um die Atomenergie sind etwas verklungen. Energie scheint ohnehin nicht mehr das zentrale Thema zu sein, vielleicht mit Ausnahme der laufenden Woche im Nationalrat. Und trotzdem: Zwischen 2010 und 2025

erreichen unsere Kernkraftwerke ohne allfällige Nachrüstungen ihr Betriebsende. Auch laufen in dieser Zeit verschiedene Energieimportverträge aus.

Zu bedenken ist, dass zurzeit 40 Prozent des Bedarfes an elektrischer Energie aus Atomstrom gedeckt werden und quantitativ konkurrenzfähige Alternativen noch nicht in Sicht sind.

Unser Atomgesetz aus dem Jahre 1959 ist veraltet. Der Bundesbeschluss zum Atomgesetz aus dem Jahre 1978 ist bis zum Ende des Jahres 2000 befristet. Bekanntlich soll ein neues Gesetz – neu Kernenergiegesetz genannt – das Atomgesetz aus dem Jahre 1959 ablösen. Es würde uns hier interessieren, welches der Stand der Vorarbeiten ist und wo die eigentlich umstrittenen Punkte liegen.

Auch ausserhalb der formellen Gesetzgebung betrachten wir es als notwendig, dass der Bundesrat die Entwicklung aufmerksam verfolgt. Studiert man die aktuelle Literatur, so stellt man fest, dass weltweit trotz verbaler Beteuerungen, man wolle aus der Atomenergie aussteigen, ein solcher Ausstieg nicht stattfindet. Selbst in Schweden wird der Ausstieg auf das Jahr 2010, wie er beschlossen wurde, sehr kontrovers diskutiert. Ein Auslaufmodell oder auch nur eine Übergangstechnologie ist die Kernenergie bei weitem nicht. Die CO₂-Belastung der Erde, das in Asien rasante Bevölkerungswachstum, neue und als sicherer angepriesene Atomkraftwerke sowie die einzige Möglichkeit, das bei der militärischen Abrüstung anfallende Plutonium und das hochangereicherte Uran zu verbrauchen, werden als zentrale Gründe für eine weitere Verwendung der Atomenergie aufgeführt.

Die Atomenergiefrage ist in unserem Land auch insofern ungelöst, als wir bis heute die Frage der Entsorgung nicht gelöst haben. Nach dem Nein in Nidwalden zur Lagerung schwach- und mittlerradioaktiver Abfälle im Wellenberg und wegen der auch auf längere Zeit hinaus national und international ungeklärten Frage der Lagerung hochradioaktiver Abfälle stehen wir hier vor ungelösten Problemen. Der einstmals vorgesehene Zeitplan erlebt Verzögerungen.

Die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) ist auch nach der Abstimmung in Nidwalden überzeugt, dass der Wellenberg der richtige Standort wäre. Mit Bewilligung des Bundesrates vom August 1996 lagern die schwach- und mittlerradioaktiven Abfälle in einem Zwischenlager in Würenlingen. Kernenergiebefürworter werfen den Gegnern vor, durch die Behauptung der ungelösten Entsorgung verhinderten sie mutwillig die zukünftige Nutzung der Atomenergie. Dabei biete gerade diese Entsorgung im Vergleich zu fossilen Energieträgern beste Voraussetzungen, weil keine Reststoffe in die Umwelt ausweichen könnten. Insofern ist es sicher auch von Interesse, wie der Bundesrat den Zusammenhang zwischen der Produktion atomarer Energie und der Lagerung der Abfälle sieht und wie er die Lösung der Lagerung vorantreiben will.

Ich danke dem Bundesrat für seine Antwort.

Spoerry Vreni (R, ZH): Ich spreche nicht zur Frage, die jetzt aufgeworfen wurde, sondern generell zum Bericht.

Herr Bundesrat, wenn ich Ihnen jetzt eine Frage stelle, dann weiss ich, dass ich sie vielleicht eher dem Finanzminister stellen müsste, da Sie allein in dieser Sache nicht zuständig sind; aber der Geschäftsbericht bringt es eben mit sich, dass ich die Frage an Sie richten muss, weil sie Ihr Departement betrifft.

Es geht um die noch offenen Nationalstrassenstücke im Grossraum Zürich. Mindestens zum Teil wären diese Nationalstrassenstücke jetzt baureif; so jedenfalls die Westumfahrung von Zürich mit dem Üetlibergtunnel, wo keine rechtlichen Hindernisse mehr bestehen. Der Bundesrat sieht in seinem langfristigen Programm vor, dass diese Teilstücke bis im Jahr 2007 in Betrieb genommen werden sollten.

Leider kann der Kanton Zürich nicht helfen, dieses Programm einzuhalten. Der Kanton Zürich ist im Moment finanziell nicht in der Lage, die grossen Finanzierungsspitzen, die in den nächsten Jahren anfallen, aus eigener Kraft zu finanzieren. Man kann zu Recht sagen, dass der Kanton Zürich daran selber schuld sei. Das stimmt. Aber die Frage stellt

sich natürlich: Ist das ein Grund, die Fertigstellung eines Nationalstrassennetzes von nationaler und sogar internationaler Bedeutung länger zu verzögern?

Ich stelle diese Frage auch deshalb, weil im Juni letzten Jahres, also genau vor einem Jahr, hier in unserem Rat ein Postulat Bisig überwiesen worden ist, welches den Bundesrat bittet, dem Kanton Zürich im Sinne einer Vorfinanzierung – das wäre gemäss Treibstoffzollgesetz möglich – zu helfen, die Ausführung in Angriff zu nehmen. In der Herbstsession des letzten Jahres hat Herr Nationalrat Theiler in der Grosse Kammer ein entsprechendes Postulat eingereicht. Die Inner-schweizer Regierungskonferenz hat den Bundesrat ebenfalls gebeten, hier doch Hand zu einer Lösung zu bieten. Selbstverständlich liegen auch jede Menge Vorstösse aus dem Kanton Zürich vor. Dies alles unterstreicht, dass es sich hier eben wirklich um eine gesamtschweizerische Problematik handelt.

Die Fragen, ob der Bund zu einer Vorfinanzierung bereit wäre, stehen nun mindestens seit einem Jahr im Raum, und die Antwort steht aus. Deshalb möchte ich heute wissen: Ist eine Beantwortung absehbar? Ich frage mich natürlich auch, warum es so lange geht. Wir sind uns doch einig – das habe ich ausgeführt –, dass diese Bauvorhaben verkehrspolitisch wichtig sind, und zwar nicht nur für den Grossraum Zürich. Zum zweiten ist aber auch in finanzpolitischer Hinsicht zu sagen, dass wir jetzt zu günstigen Preisen bauen könnten. Wenn diese Realisierung weiter verzögert wird, wird es mit Sicherheit nicht billiger, auch für den Bund nicht. Selbst wenn der Bund eine vorteilhafte Vorfinanzierung anbietet, fährt er letztlich günstiger, als wenn erst später gebaut wird.

Zum dritten ist es in konjunkturpolitischer Hinsicht wirklich schwer zu verstehen, dass wir Impulsprogramme mit vielen hundert Millionen Franken bewilligen, weil wir diesem Lande, dieser Wirtschaft Impulse geben wollen, dass man aber die baureifen Projekte nicht in Angriff nehmen kann. Leider steht auf seiten des Kantons Zürich im Moment das Geld nicht bereit. Andererseits ist in der Treibstoffzollreserve ausreichend Geld vorhanden, das vom Bund nicht verzinst wird. Hier sollte doch eine Vorfinanzierung möglich sein.

Der langen Rede kurzer Sinn: Ich möchte Herrn Leuenberger fragen, ob im Bundesrat bald ein Entscheid fällt. Dieses monate-, jetzt jahrelange Warten auf eine Antwort in dieser Frage ist dem wirtschaftlichen Aufschwung nicht förderlich.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Zunächst zur Frage der Kommission zum Stand der Totalrevision des Atomgesetzes: 1986 wurde ein Vernehmlassungsverfahren zu einem Vorentwurf durchgeführt. Dieses ist dann wegen der Moratoriums- und der Ausstiegs-Initiative sistiert worden. Nun ist eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe daran, den Vorentwurf zu überarbeiten, soweit das zurzeit möglich ist.

Der Inhalt des Entwurfes hängt erstens vom Ergebnis des vielzitierten Energiedialoges ab. Dieser Energiedialog wird vor den Sommerferien abgeschlossen. Zweitens hängt der Inhalt aber auch vom Entscheid des Bundesrates zum Gesetzgebungsprojekt über Koordination und Vereinfachung der Entscheidverfahren für bundesrechtlich geregelte Grosseprojekte ab. Auch das ist gegenwärtig in der Endphase. Das Aussprachepapier, in dem die Hauptweichen gestellt wurden, wurde vom Bundesrat bereits verabschiedet.

Das Gesetzesprojekt seinerseits ist abhängig von einem Gerichtsentscheid aus Strassburg betreffend die Beschwerde KKW Mühleberg. Diesen Entscheid erwarten wir ebenfalls im Sommer. Strassburg hat, glaube ich, nicht zur selben Zeit Ferien wie die schweizerische Bundesverwaltung – und bis wann sich der Strassburger Sommer erstreckt, weiss ich nicht; vielleicht bis in den goldenen Herbst! Aber es ist schon wichtig, welcher Entscheid dort gefällt wird. Wir müssen das berücksichtigen.

Diese drei Fragen müssen alle geklärt sein, bevor Ihnen ein neues Gesetz vorgelegt werden kann. Die Hauptfragen, die zu entscheiden sein werden, sind folgende: der Bedarfsnachweis – wobei ich Ihnen das von vornherein sagen kann: auf ihn wird man kaum verzichten können – und die Frage des fakultativen Referendums. Gewissermassen als Vorentscheid

des ganzen Dialoges ist schon signalisiert worden, dass auch die energieproduzierende Seite mit einem solchen fakultativen Referendum einverstanden ist. Weiter geht es um Fragen zum generellen Enteignungsrecht; das wieder in Zusammenhang mit dem Entscheid aus Strassburg.

Politisch sehr heikel wird die Frage der Wiederaufbereitung sein, die letztlich durch das Parlament entschieden werden wird. In diesem Zusammenhang auch wichtig ist die Unabhängigkeit der Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK); sie sollte nicht in dem Amt angesiedelt sein, welches energiepolitisch entscheidet. Hier sollte aus Gründen der Unvereinbarkeit eine neue Regelung gefunden werden. Das sind die Hauptsäulen des neuen Gesetzes. Um eine Verlängerung des Atombeschlusses kommen wir aber ohnehin nicht herum. Sie müssen in diesem Zusammenhang nicht nur die Arbeitsüberlastung des Departementes betrachten, sondern auch diejenige der beiden zuständigen Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen, die gleichzeitig zuständig sind für Vorlagen wie leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, Bahnreform und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Es wird dereinst auch die Umsetzung der Alpen-Initiative dazukommen; die beiden Kommissionen sind mehr als überlastet. Das Energiegesetz, das jetzt im Nationalrat behandelt wird, kommt nachher auch in den Zweirat, so dass die Behandlung des Atomgesetzes nicht die Priorität hat, die andere Gesetze haben; aber vorbereitet wird es. Gegen Ende Jahr sollte der Bundesrat dieses Gesetz in die Vernehmlassung schicken können können.

Was die Entsorgungsfrage betrifft, ist eine gemeinsame nationale Arbeitsgruppe aller Interessierten auf die Beine gestellt worden; sie soll im Rahmen dieses Energiedialoges Lösungen formulieren.

Zur Frage von Frau Spoerry betreffend die Vorfinanzierung des Autobahnbaus in Zürich: Wie Sie zu Recht gesagt haben, ist es eine Frage, die der Gesamtbundesrat entscheiden wird. Er wird verschiedene Kriterien zu beurteilen haben: Es sind einerseits finanzpolitische Kriterien, wobei auch die Bundeskasse eine Rolle spielen wird, aber andererseits sind es auch solche der raschen Fertigstellung des Nationalstrassennetzes.

Im Gesetz ist eine Vorfinanzierung vorgesehen, aber sie ist noch nie angewendet worden. Diesem Entscheid kommt also eine grosse präjudizielle Bedeutung auch für andere Kantone zu. Es ist interessant, dass sich bereits andere Kantone – nicht formell, aber in der Diskussion – gemeldet und geäußert haben, es wäre schon merkwürdig, wenn ausgerechnet der reiche Kanton Zürich in den Genuss einer solchen Vorfinanzierung käme. Damit Sie es recht verstehen: Wir entscheiden nicht aufgrund von solchen Kriterien; genaue Abklärungen sind aber nötig. Es müssen gewissermassen, wie für eine künftige Verordnung, die Leitplanken gesetzt werden, da es ein präjudizieller Entscheid ist.

Zu diesen Leitplanken gehört beispielsweise die Frage, ob das Stück, für das eine Vorfinanzierung verlangt wird, von besonderem nationalem oder gar internationalem Interesse ist, ob es für andere Regionen von grosser Bedeutung ist oder ob es hauptsächlich einen innerkantonalen Vorteil darstellt. Ohne etwas vorwegzunehmen: Da muss man wahrscheinlich differenzieren. Dasjenige Stück, an dem die Zentral- und die Innerschweiz wegen des Zugangs zum Flughafen, aber auch zur Strecke nach Bern ein grosses Interesse haben, ist sicher eher von überregionaler oder überkantonaler Bedeutung als der Üetlibergtunnel als solcher. Lassen Sie mich nicht dabei behaften, es sind einfach Überlegungen, die gemacht werden müssen.

Weitere Überlegungen, die gemacht werden müssen, sind die zur Finanzkraft der Kantone. Da müssen wir nicht mehr sehr viel berechnen, da gibt es ja ausgefeilte Methoden zur Berechnung nach Einwohnern, Fahrzeugen, Steuerkraft; die müssen einfach herangezogen werden.

Hingegen ist noch ein drittes Element zu berücksichtigen: Was hat der Kanton selbst unternommen, um die Finanzierung gewährleisten zu können? Diesbezüglich haben im Kanton Zürich Volksabstimmungen stattgefunden. Wir mussten da vom Kanton noch wissen: In welchem Ausmass hätte

dieses Stück mitfinanziert werden können, wären diese Volksabstimmungen anders herausgekommen? Diese Auskunft haben wir vor wenigen Tagen erhalten, und jetzt sind alle Elemente da, um zu entscheiden. Da aber nicht das Departement, sondern der Bundesrat entscheidet, sage ich – realistisch, wie ich bei solchen Angaben, zum Teil zur Verärgerung der Diplomatie, bin –, dass der Bundesrat nach den Sommerferien einen Entscheid treffen wird. Unser Antrag ist aber vorher fertig.

Genehmigt – Approuvé

Finanzdepartement – Département des finances

Saudan Françoise (R, GE), rapporteur: La Commission de gestion, qui est une commission de contrôle, s'est penchée plus particulièrement sur le déroulement de la remise en ordre de la Caisse fédérale de pensions, sur la base de trois documents: le rapport de gestion de l'année 1996, le rapport du 18 mars 1997 du groupe de travail présidé par M. Arbenz et le rapport du 7 octobre 1996 de la Commission d'enquête parlementaire. Il s'agissait en fait de faire le point sur la situation actuelle de la Caisse fédérale de pensions et surtout d'envisager son avenir.

En ce qui concerne la situation actuelle, nous avons interpellé le Conseil fédéral sur certains points qui ressortaient de la Commission d'enquête parlementaire, à savoir: si le recensement des dommages rencontrés dans l'apurement des dossiers était en bonne voie et comment on pouvait envisager la suite du règlement de ces fameux dossiers et cas, dont certains avaient entraînés des dommages, entre guillemets, pour les assurés.

A la page 10 du rapport Arbenz, il est mentionné que la Caisse fédérale de pensions entendait informer les assurés; nous voulions savoir si les assurés ont été informés et quel est le contenu de l'information qui a été donnée aux assurés.

A la page 18 du rapport de la Commission d'enquête parlementaire, il est mentionné que la Caisse fédérale de pensions devra disposer pendant un certain temps de moyens en personnel extraordinaires: a-t-on pu chiffrer l'ampleur de ces moyens en personnel? Est-ce qu'ils ont déjà été engagés? C'est peut-être l'avenir de la Caisse fédérale de pensions qui a retenu plus longuement notre attention. En effet, dans l'annexe du rapport Arbenz, on prévoit une entrée en vigueur des nouveaux statuts de la Caisse fédérale de pensions au 1er janvier 2003. La question est de savoir pourquoi on prévoit une entrée en vigueur aussi tardive. Comment vont s'orienter les nouveaux statuts de la Caisse fédérale de pensions? Comment vont-ils s'articuler avec le nouveau statut des fonctionnaires? Quelles sont les grandes lignes de la future révision des statuts de la Caisse fédérale de pensions? Envisage-t-on de changer le système de cotisations et de passer à un système qui verrait la primauté des cotisations sur celle des prestations?

Ensuite, nous avons également interrogé le Conseil fédéral sur la politique de placement de la Caisse fédérale de pensions. En effet, nous avons constaté que l'essentiel des moyens de la Caisse fédérale de pensions, l'essentiel des cotisations, était placé auprès des collectivités publiques. Il en est d'ailleurs de même en ce qui concerne les réserves de nos assurances sociales. Est-ce que le Conseil fédéral envisage de changer de politique? Et dans quelle direction peut-il l'influencer?

Enfin, la Commission d'enquête parlementaire a exigé que la surveillance de la Caisse fédérale de pensions passe du Département fédéral des finances à une autre autorité, en premier lieu pour être en conformité avec la législation sur la prévoyance professionnelle. Où en est la réflexion sur ce point? Est-ce que le changement de l'organe de surveillance est déjà envisagé et à quelle date devrait-il intervenir?

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich möchte kurz eine Frage stellen, welche die Pensionskasse des Bundes betrifft, die ja von Frau Saudan auch erwähnt worden ist:

Sie erinnern sich alle, dass wir in der Debatte über das Budget lange über eine Million Franken diskutiert haben, die ich im Einverständnis mit dem Präsidenten der PUK und dem Präsidenten der Finanzkommission damals für spezielle Aufgaben zur Bewältigung der Probleme der Pensionskasse zur Verfügung stellen wollte. Der Rat bewilligte diese Million Franken nach einigem Hin und Her, aber nicht indem er sie zu der beantragten Summe dazuschlug, sondern indem er die beantragte Summe um weniger kürzte, als vorgesehen war.

Nach meiner Information ist diese Million Franken nun zwar hier beschlossen worden, aber nicht zur Pensionskasse gelangt. Ich möchte von Herrn Bundesrat Villiger wissen, warum das so ist. Ich halte es für schlecht, wenn derart klare Willensäußerungen des Parlamentes von jenen, die dann das Geld verteilen, missachtet werden, auch wenn ich weiss, dass der Verteilungskampf zwischen den Departementen um die wenigen verbliebenen Gelder in der Informatik wahrscheinlich mörderisch ist. Diese eine Million Franken sollte aber zur Pensionskasse kommen, und ich möchte nachfragen, wie das gehen soll.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Frau Saudan hat die wesentlichen Fragen aufgeworfen, die uns im Bereich der Pensionskasse des Bundes (PKB) beschäftigen. Ich möchte systematisch darauf eingehen und zuerst ein paar Bemerkungen zum Weg machen, den wir mit der Altersvorsorge des Bundes in Zukunft gehen wollen, und zum Stand der Aufarbeitung der aktuellen Probleme – Sie kennen sie von der PUK her –, um dann kurz auf die Frage von Herrn Plattner einzugehen.

Ich muss etwas in die Geschichte zurückgehen, wenn ich von den Statuten reden will. Sie haben im Dezember 1994 die Statuten der PKB genehmigt, aber mit drei Vorbehalten. Zwei Vorbehalte sind auf den 1. Januar 1995 schon erfüllt. Der dritte Vorbehalt verpflichtet den Bundesrat, Ihnen bis Ende 1997 neue Statuten vorzulegen.

Inzwischen hat sich aber eine neue rechtliche Situation ergeben, weil im März 1995 das Beamtengesetz geändert worden ist. Auf den 1. Januar 1996 ist eine neue Vorschrift, die eigentlich Ihrem Beschluss widerspricht, in Kraft getreten. Nach dem revidierten Artikel 48 muss nicht mehr das Parlament die Statuten der PKB genehmigen. An diese Stelle ist etwas anderes getreten, und ich glaube, das ist auch viel klüger: Sie regeln in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss die Grundsätze der Altersvorsorge unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, den Kreis der Versicherten, die Versicherungsform, die Versicherungsleistungen, die Finanzierung usw. Sie fällen also die wesentlichen strategischen Entscheide. Dafür kann der Bundesrat die Statuten in eigener Regie beschliessen.

Wir sind im Departement intensiv daran, an diesen Leitplanken für die Altersvorsorge zu arbeiten. Nächstens wird der Bundesrat darüber eine Aussprache führen. Ich kann Ihnen deshalb noch nicht sagen, was die Meinung des Bundesrates ist. Ich lasse Sie aber gerne, im Sinne der Transparenz und der offenen Verwaltung, einen Blick in die Werkstatt werfen – mit dem Risiko, dass der Bundesrat etwas anders beschliesst. Dann müssen wir eben dazu stehen. Ich glaube allerdings, dass das, was wir vorschlagen werden, nicht völlig unvernünftig sein wird.

Die erste Frage ist: Wo stehen wir eigentlich bei der staatlichen Altersvorsorge? Wir haben das hier auch schon diskutiert. Herr Reimann hat sich vor allem dafür interessiert; er ist im Moment nicht da.

Es gibt ein Vorurteil, das ich früher auch hatte. Ich dachte, die Bundesbediensteten wären viel zu gut gehalten, es ginge ihnen in bezug auf die Pensionskasse viel zu gut. Wir haben diese Behauptung überprüft. Wir haben von einer privaten Firma eine Studie darüber machen lassen, wo die Altersvorsorge des Bundes im Verhältnis zu vergleichbaren Betrieben steht.

Wir müssen vor allem schauen, wo wir auf dem Arbeitsmarkt stehen, auf dem die Altersvorsorge ein wesentliches Element ist. Wir haben uns nicht mit mittelständischen und gewerblichen Betrieben verglichen. Es ist uns bewusst, dass dort zum

Teil einfachere oder weniger gute Lösungen vorhanden sind. Aber ich glaube, die Bundesverwaltung muss sich mit vergleichbaren Grossbetrieben wie Banken, Versicherungen, Informatikunternehmen, aber auch Produktionsbetrieben und kantonalen Verwaltungen messen.

Es war interessant zu sehen und hat auch mich überrascht: Der Bund liegt in bezug auf seine Leistungen bei der Altersvorsorge etwa im Mittel der Vergleichsgruppe und in bezug auf die Beiträge des Personals etwas unter dem Mittel – also nicht etwa über dem Mittel.

Das hat für mich als Hüter Ihrer Kasse eine etwas unangenehme Folge. Ich hatte gehofft, ein gewisses Einsparpotential zu finden. Ich muss Ihnen aber sagen: Wir glauben, dass es wenig Sparpotential gibt, wenn wir als Arbeitgeber konkurrenzfähig und korrekt bleiben wollen.

Die zweite Frage, die Frau Saudan aufgeworfen hat, ist die betreffend Beitrags- oder Leistungsprimat. Auch hier habe ich selber einen gewissen Meinungswechsel hinter mir. Das darf ein Politiker hin und wieder tun. Nur sollte er es begründen können.

Ich bin heute der Meinung, dass wir beim Leistungsprimat bleiben sollten. Beide Primat haben Vor- und Nachteile, aber die Kosten hängen nicht in erster Linie vom Primat ab. Ein Franken Leistung kostet im Beitrags- wie im Leistungsprimat gleichviel; es kann ja gar nicht anders sein. Nur sind die Risiken anders verteilt. Beim Beitragsprimat ist es so, dass das volle Risiko, wie hoch die Rente sein wird, beim Versicherten liegt. Man hat klare Beiträge; der Arbeitgeber weiss, sie sind definiert. Aber der Versicherte weiss je nach seiner späteren Lohnentwicklung und je nach der Inflation usw. nicht ganz genau, welche Rente er erhalten wird. Beim Leistungsprimat ist es umgekehrt. Da wissen der oder die Versicherte ganz klar, was sie erhalten werden; aber der Arbeitgeber weiss nie ganz genau, was es ihn kosten wird. Bei gleicher Inflation und Lohnentwicklung sind beide Primat jedoch identisch.

Wir schlagen keinen Wechsel zum Beitragsprimat vor. Warum?

1. Die beiden Primat sind gleich teuer.
2. Der Wechsel zum Beitragsprimat wäre eine sehr grundsätzliche Umstellung, die – gerade angesichts der administrativen Probleme, die wir heute haben – wahrscheinlich nur schwer zu bewältigen wäre.

Die Umstellung würde finanziell letztlich nicht viel bringen, aber vor allem in der Übergangszeit enorme Probleme bringen.

Wir werden Ihnen aber dann, wenn wir Ihnen diese Botschaft vorlegen, auch ein Beitragsprimatmodell skizzieren, damit Sie auch selber sehen, wie das ist. Die Stadt Zürich hat das, glaube ich, gemacht. Je nach Berechnungsweise kommen die Leute in Zürich nach diesem Primat sogar noch besser weg als vorher, weil sich die inflationären Erwartungen anders realisiert haben. Sie sehen also: Es gibt auch hier unerwartete Entwicklungen.

Wir möchten Ihnen aber trotzdem in diesem Bundesbeschluss einige Neuerungen vorschlagen, bei denen es darum geht, die Vorsorge beim Bund den veränderten Verhältnissen anzupassen. Ich habe hier schon ein paarmal von den verschiedenen Kreisen gesprochen. Wir machen das dann auch beim Beamtengesetz. Wir glauben nicht, dass es in Zukunft möglich sein wird, alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowohl in bezug auf die normalen Anstellungsbedingungen als auch in bezug auf die Altersvorsorge genau gleich zu behandeln. Denn zwischen den SBB, einer halbprivatisierten Telecom und der zentralen Bundesverwaltung sind auch von den Märkten her, in denen sie tätig sind, enorme Unterschiede. Wir haben das sogenannte Vierkreismodell. Wir sagen: Im ersten Kreis ist die klassische Ministerialverwaltung. Im zweiten Kreis ist auch die klassische Tätigkeit für den Bund, aber im Sinne des New Public Managements mit «Flag», also mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt, aber immer noch voll in Bundesnähe. Der dritte Kreis sind verselbständigte Gebilde im Umfeld des Bundes wie das Institut für geistiges Eigentum usw., die aber selbständig, mit eigenem Budget, geführt werden; im Moment ist das die Alkoholverwaltung

usw. Im vierten Kreis wären die privatisierungsfähigen, gemischtwirtschaftlichen Unternehmen wie die Telecom als Beispiel oder die Rüstungsbetriebe usw.

Wir möchten nun auch bei der PKB diesen verschiedenen Arbeitgebern eine gewisse Flexibilität offerieren. Ich sehe da z. B., dass wir die ersten beiden Kreise gleich behandeln – das ist die eigentliche Bundeslösung – und dass wir dem dritten und vierten Kreis die Möglichkeit geben, dies ihren Arbeitsmärkten gemäss anzupacken. Hier denken wir im Moment daran, dass sie z. B. einen anderen versicherten Verdienst definieren könnten. Ich gebe ein Beispiel: Beim Bund ist es im Moment so, dass der versicherte Verdienst, abzüglich Koordinationsabzug, bis zur 31. Lohnklasse 100 Prozent ist, und was darüber geht, nur noch 80 Prozent. Wir würden davon ausgehen, dass z. B. für alle Arbeitgeber des dritten und vierten Kreises bis 107 000 Franken Lohn ein voller, zu 100 Prozent versicherbarer Lohn möglich wäre, dass man aber schon für die darüberliegenden Löhne – also auch schon für tiefer liegende Löhne, als dies heute beim Bund der Fall ist – eine andere Lösung beim versicherten Verdienst suchen könnte, z. B. 80 oder 70 Prozent. Beim Bund hätte ich allerdings vor, zu beantragen, es beim heutigen Zustand zu belassen, weil die Kader im Vergleich zur Wirtschaft jene Gruppe sind, die nicht überbezahlt ist, und da sollte man sie bei der Altersvorsorge nicht strafen. Bei den unteren und mittleren Einkommen ist der Bund als Arbeitgeber eher besser als die Wirtschaft.

In Richtung eines Beitragsprimates könnte etwa auch eine Modifikation gehen, welche einen Teil des Finanzierungsrisikos, das bisher vom Arbeitgeber allein getragen wird, auf die Versicherten verlagert. Die Verbände haben daran nicht so Freude. Aber das wäre eine Möglichkeit, z. B. bei stark inflationärer Entwicklung oder wenn z. B. der Deckungsgrad der Kasse stark absinken würde, Massnahmen zu treffen. Es ist nicht sehr wahrscheinlich, dass das eintrifft, aber hier könnte man so eine gewisse Sicherung einbauen.

Denkbar wäre es auch, dass man im Sinne einer Sicherung nicht mehr den vollen Teuerungsausgleich für die Renten garantiert, sondern z. B. nur die Hälfte oder einen anderen zu definierenden Teil. Ich habe mit den Verbänden über diese Dinge Gespräche geführt. Sie sind natürlich nicht begeistert.

Das dürften wir aber nur tun – damit komme ich auf eine weitere Frage von Frau Saudan –, wenn wir die Anlagepolitik verändern würden. Die letzten zwanzig bis dreissig Jahre zeigen, dass wir den Teuerungsausgleich, auch wenn er nicht garantiert gewesen wäre, mit einer veränderten Anlagepolitik – d. h., wenn wir eine moderne Anlagepolitik betrieben hätten – praktisch immer voll hätten entrichten können. Die neue Lösung könnte dahin gehen, dass wir nur noch 50 Prozent garantieren, jedoch den ganzen Anlageertrag für den Teuerungsausgleich verwenden und so Gewähr bieten, dass er bei guter Anlage immer voll möglich sein wird. Das würde auch den Druck auf die für die Anlagepolitik Verantwortlichen erheblich verstärken, die Mittel so anzulegen, dass es eine gute Performance gibt – um das auf Neudeutsch zu sagen. Wir sind im Moment daran, diese Anlagepolitik zu verändern; ich werde noch kurz darauf zu sprechen kommen.

Im Moment bin ich aber immer noch bei den neuen Leitplanken. Wir denken auch daran, die Beiträge, wie das beim Beitragsprimat ist, ein bisschen zu staffeln, indem Jüngere tiefere und Ältere höhere Beiträge zu entrichten hätten. Aber auch hier stehen wir gewissen Widerständen der Verbände gegenüber.

Ich bin deshalb vom ursprünglichen, relativ stark gestaffelten Modell ein wenig weggekommen. Wir machen das etwas weniger prononciert. Das verändert natürlich ein bisschen die Solidarität, aber das ist absolut im Trend der modernen Versicherung. Wir schliessen uns also hier einem allgemeinen Trend an.

Eine Frage ist auch die der Deckungslücke; das sind die berühmten zwei Drittel. Hierzu hat sich Herr Seiler einmal mit einer Motion geäussert. Wir sind der Meinung, dass man dieses System im ersten und zweiten Kreis sicher nicht verändern muss. Modellrechnungen haben gezeigt, dass das Sy-

stem mit der Verzinsung der Lücke durch den Bund sehr stabil ist und dass es auch bei Personalabbau nicht aus dem Gleichgewicht gerät, sondern immer wieder dazu neigt, erneut auf die zwei Drittel hochzukommen.

Die Versicherung, die man einbauen könnte, habe ich erwähnt. Wenn man nämlich jetzt die Lücke schliessen will, kostet das entweder den Bund sehr viel, oder man beteiligt die Versicherten. Letzteres wäre ungerecht, indem dann die Versicherten etwas abzahlen müssten, das ihren Vorgängern zugute gekommen ist – und nicht ihnen selber. Ich glaube, hier ist keine Änderung nötig.

Hingegen haben wir ein beachtliches Problem bei den SBB, den PTT und den Ausgegliederten. Daran arbeiten wir. Ich nehme als Extrembeispiel die Telecom, die eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft wird. Sie wird schon von Gesetzes wegen keine Deckungslücke haben dürfen. Das müssen wir irgendwie bezahlen. Entweder bezahlt es der Bund, dann bekommen wir für die Aktien mehr. Eine andere Möglichkeit wäre, dass wir es der Telecom übertragen; dann sind aber die Aktien weniger wert, und der Bund bezahlt es auch! Im Prinzip ist es «Hans was Heiri», wie man so schön sagt. Wir sind noch auf der Suche nach einem klaren Konzept, weil jeder Fall wieder völlig anders ist.

Sie sehen also, dass sich sehr viele Fragen stellen. Wir sind daran, das alles in verschiedenen Arbeitsgruppen auszuarbeiten; aber wir müssen es so ausarbeiten, dass es ein kohärentes Ganzes gibt. Wir sind also daran, eine Botschaft für die Anlagepolitik der Kasse zu machen, denn Sie müssen dazu das Finanzhaushaltsgesetz verändern. Dort stellen sich Fragen wie: Machen wir das selber, macht das die Kasse, oder wird das «outsourced»? Ich denke, es geht heute in der Richtung, dass unsere Tresorerie, die sehr gut arbeitet – wir haben international einen guten Ruf dafür, wie wenige Leute die Tresorerie des Bundes managen; das ist ein Kompliment an die Leute, ich kann da nichts dafür –, in der Lage ist, mit weniger Personal die Geldanlagen für einige Jahre zu managen. Ich glaube aber, dass man gleichzeitig durchaus einen sogenannten Benchmark-Bereich im Umfang von einigen Milliarden Franken z. B. an die Privatwirtschaft übergeben könnte, um eine gewisse Konkurrenz zu haben. Das sind Dinge, über die Sie dann reden werden.

Der zweite Punkt, der in Prüfung ist, betrifft die Aufsicht und Kontrolle über die PKB; das ist ein «PUK-Problem». Dieses wollen wir Ihnen möglichst rasch unterbreiten.

Die Lösungen für Organisation und Rechtsform der PKB können vom heutigen Zustand bis zu einem völligen Outsourcing reichen. Ich möchte entsprechende Varianten prüfen. Auch das werden wir Ihnen unterbreiten.

Die Revision des Personalrechts ist viel allgemeiner. Das Beamtengesetz soll per 2001 abgelöst werden. Auch dieses Geschäft werden Sie bald zur Behandlung bekommen. Aber auch das muss wiederum mit der PKB harmonisiert sein. Sie sehen, im Personalsektor ist so ziemlich alles total in Bewegung. Es ist im Moment überhaupt alles in Bewegung, was in Bewegung sein kann, und das fordert uns alle natürlich ein bisschen. Sie merken das ja auch an den vielen Vorlagen. Es fordert aber auch den Bundesrat und die Verwaltung.

Wir möchten möglichst auch mit den Verbänden Lösungen finden, die sie akzeptieren, aber es kann natürlich nicht sein, dass die Verbände uns diktieren, was sie wollen. Auch hier ist das Gespräch wichtig, und ich führe es im Moment. Der Gesamtbundesrat wird sich dann damit befassen.

Wir hoffen, dass wir Ihnen noch in diesem Jahr die Leitplanken für die neue Altersvorsorge vorlegen können. Damit hätten wir Ihnen zwar in diesem Jahr nicht die Statuten vorgelegt, aber immerhin die Grundsätze. Hier wollen die Verbände auch noch zuwarten; sie sagen: «Jetzt macht mal das Personalgesetz.» Ich möchte die Ausarbeitung dieser Leitplanken sehr beschleunigen, auch aufgrund einer Lehre aus der PUK. Denn die PUK hat uns gezeigt, dass man sich genügend Zeit nehmen muss, um Leitplanken, wenn man sie einmal hat, in die Informatik und andere Bereiche umzusetzen. Wenn man hier hastet, zahlt man später einen hohen Preis. Deshalb möchte ich so rasch wie möglich wissen, was wir wollen, und mir danach sehr viel Zeit nehmen, um das so

umzusetzen, damit Sie nicht in zehn Jahren eine zweite PUK zur neuen Altersvorsorge einsetzen müssen.

Nun komme ich zur Frage des jetzigen Zustandes der PKB. Man kann in einem Satz folgendes sagen: Man hat seit Mitte 1996 doch erhebliche Fortschritte gemacht, aber wir sind von einer Lösung der komplexen Probleme noch immer weit entfernt. Das muss ich Ihnen ehrlicherweise sagen. Die Ordnungsmässigkeit der Sonderrechnung konnte leider erneut nicht bestätigt werden. Ich verstehe das; ich kritisiere das nicht. Die Eidgenössische Finanzkontrolle muss das verantworten, und wir müssen halt dafür sorgen, dass wir das möglichst rasch hinkriegen. Aber das Problem ist, dass die Zahlen, auf denen eine gute Buchhaltung dann einmal beruht, vielleicht noch nicht ganz zuverlässig sind. Das ist ein schwieriges Problem. Sie wissen, dass in der Zwischenzeit die Steuergruppe zur Prozessüberprüfung EVK den ersten Bericht erstattet hat.

Dort wurden einmal die Empfehlungen der PUK einer ersten Würdigung unterzogen und auch kommentiert. Ich glaube, jene von Ihnen, die in der PUK waren, haben den Bericht erhalten, und die anderen können ihn beziehen; es ist ein ziemlich dickes Buch, und ich meine auch ziemlich informativ. Die meisten Massnahmen sind noch immer im Überprüfungs- oder erst im Realisierungsstadium, einige konnten wir aber bereits umsetzen. Ich bin sehr froh über den Elan, mit welchem die Kader in der PKB, aber auch die Steuergruppe ans Werk gehen. Dafür bin ich dankbar. Es wird auch z. B. im Rahmen der Dossierbereinigung eine Schadenstatistik geführt; die realisierten Schäden werden systematisch erfasst, wie die PUK es wollte. Ein wichtiger Zwischenschritt – der hat mich etwas beruhigt – ist die Tatsache, dass das Informatiksystem Supis, also das Hauptwerkzeug für die Aktiven, doch weitgehend stabilisiert werden konnte. Die Gefahr, die noch zur PUK-Zeit bestand, dass das System jeden Tag abstürzen könnte, scheint – ich bin vorsichtig geworden – abgewendet zu sein, und wir müssen keine Angst mehr vor einem Absturz haben.

Wir wollen auch – das habe ich gesagt – Aufsicht und Kontrolle rasch angehen, soweit dies von mir abhängt. Wir wollen vor allem die normale Revision der PKB möglichst rasch ausstehenden Fachleuten übergeben; Vorabklärungen dazu haben wir bereits getroffen. Parallel dazu prüft die PKB ihre organisatorischen Abläufe. Gemäss einem detaillierten Fragenraster wissen wir, was automatisch geschieht, was manuell geschehen muss, was wir auf jeden Fall nachkontrollieren müssen, ob die Arbeitsanweisungen vollständig und richtig sind, welche Tätigkeiten regelmässig anfallen und welche sporadisch, um nur einige Beispiele zu nennen. Aufgaben und Kompetenzen können damit klarer geregelt und gewisse Unsicherheiten beseitigt werden.

Es sind bei einem Grossteil der Aktivitäten immer noch Investitionen in die Zukunft, deren Auswirkungen noch nicht direkt spürbar sind. Wir werden sie aber mit der Zeit spüren. Leider kann ein automatischer Versand von Versicherungsausweisen an alle Versicherten im laufenden Jahr erneut nicht stattfinden, weil es noch immer an den Grundvoraussetzungen fehlt. Auch in den Bereichen Strategiedefinition, Führung, Führungsinstrumente, Kontrollmechanismen, Zielsetzungen, Zielüberprüfungen usw. muss das, was jetzt gesät wird, noch reifen, bevor man einmal ernten kann.

Ich komme zu den Ressourcen. Ich muss Ihnen allgemein sagen, dass durch die Kürzungen und natürlich durch die Personalplafonierung, die Sie verfügt haben – ich stehe an sich dazu; ohne diesen Druck würde die Bundesverwaltung weniger effizient arbeiten, das wissen wir auch klar –, der Druck allzugewaltig geworden ist. Ich muss Ihnen sagen: Ich habe da und dort Sorgen. Es hat da und dort, auch im Informatikbereich, Gebiete, wo wir handeln müssen, wenn wir nicht in einigen Jahren ähnliche Probleme haben wollen, wie wir sie jetzt bei der EVK bzw. PKB haben. Ich sage das in altem Ernst, und das ist auch der Grund, warum ich mich vor allem für die Informatikkredite sehr gewehrt habe.

Um auf das Problem der Verteilung der Informatikkredite einzugehen, das Herr Plattner angeführt hat: Dort ist ein Verteilungskampf im Gange, der grauenhaft ist. Es ist uns bis-

her z. B. nicht gelungen, die Gesamtkredite etwas zu kürzen, dann einen Pool zu schaffen und damit dort, wo es wirklich dringend ist, etwas zu tun. Sie werden sagen: «Das ist Euer Bier, das kümmert uns nicht!» Aber das ist in einer derart wichtigen Verwaltung mit derart vernetzten Interessen grauenhaft schwierig. Wir arbeiten weiter daran, und ich darf Ihnen auch sagen, dass der Informatikbereich eines der Projekte im Rahmen der Verwaltungsreform ist, das meinem Departement zugeordnet worden ist. Wir haben im Baubereich schon jetzt eine sehr grosse, aufwendige Projektorganisation geschaffen.

Und wir sind daran, eine gleiche Projektorganisation im Informatikbereich zu schaffen. Die Grundentscheide sind gefällt, das ist aufgrund der Vorarbeiten klar, die strategischen Grundentscheide sind klar. Aber jetzt muss diese ganze Informatik im Detail überdacht und neu strukturiert werden. Das wird nicht unbedingt revolutionär sein, aber vor allem in bezug auf Mittelverteilung, Prioritätensetzung usw. müssen wir andere Instrumente bekommen; so geht das nicht.

Wir hoffen, dass wir noch im Laufe dieses Jahres Resultate haben werden, und dort werden wir sicherlich auch versuchen, die modernsten Entwicklungen aus diesem Bereich einzubeziehen, vom Outsourcing bis zu anderen Dingen. Die Steuergruppe setzt mich natürlich auch unter Druck, sie hat eine einfache Wahrheit, die besagt: «Ausserordentliche Lagen brauchen ausserordentliche Mittel und Massnahmen.» Das ist im Grundsatz ausserordentlich richtig. Wir müssen Altlasten abbauen. Auf der anderen Seite sind die Veränderungsprozesse, es gibt aber auch den Courant normal; wir brauchen ganz sicher einen überdurchschnittlichen Mitteleinsatz.

Doch muss gerade mein Departement bei der Überprüfung vorsichtig sein, wo wir Mittel hineingeben und welche. Denn ich bin es, der den Kollegen und den anderen Departementen immer auf die Füsse treten und sie von Amtes wegen kritisieren muss, wenn etwas falsch läuft. Deshalb muss ich dafür sorgen, dass ein solcher Grundsatz nicht einfach dazu führt, dass jetzt, weil die Situation so schwierig ist, einfach Geld hineingeschaufelt wird. Statt dessen will ich, dass alles bis ins Detail begründet und dargelegt ist. Daran sind wir im Moment, wir haben eine neue Idee, die aus diesem Dilemma führen könnte – wir arbeiten sie jetzt aus und werden sie Ihnen gelegentlich unterbreiten –: Wir überlegen uns, was der Grundbedarf ist – das ist in dieser bewegten Zeit gewissermassen ein supponierter Normalbetrieb – und was der Zusatzbedarf für die Investition in die Zukunft und für die Bewältigung der Altlasten ist. Dann könnte man im Prinzip, wie das auch schon angeregt worden ist, einen Verpflichtungskredit für mehrere Jahre unterbreiten, im Bereich Entwicklungshilfe oder anderswo, wo wir Ihnen belegen würden – diese Begründung müssten wir Ihnen hieb- und stichfest machen, und daran wird jetzt gearbeitet –, was wir mit diesen Sondermitteln für die Sondersituation machen. Das würde jeweils in Zahlungskrediten im Budget verteilt. Das hat den Vorteil, dass das wieder wegfällt, wenn einmal diese Sondermassnahmen erfolgreich abgeschlossen sind, denn sonst laufen wir Gefahr, dass diese Mittel aufgestockt werden und wir sie nicht mehr wegbringen.

In diesem Zusammenhang: Das wird etwas mehr sein als die Plattnersche Million. Ich muss ehrlicherweise zugeben, dass die Frage mit dieser Million im Streit um die Informatikkredite untergegangen ist. Aber es ist richtig, Herr Plattner kann das aktenkundig beweisen, und mein eigenes Gedächtnis sagt mir, dass das, was er vorhin gesagt, wahr ist: Diese Million wurde damals von Ihnen – ich glaube, nur von Ihrem Rat, aber es scheint auch im Nationalrat erwähnt worden zu sein – für diesen Zweck reserviert, und ich kann Ihnen nur sagen: Ich werde der Sache noch einmal nachgehen. Vor allem im Bereich von gewissen Hilfen – Stichwort: Work-flow-Systeme – müssen wir rasch vorwärts machen. Wir sind im Moment daran, für diese Bereiche die Mittel anderswo zusammenzuklauben. Ich werde mich noch einmal um die Sache kümmern.

Nun, das ist vielleicht im Moment der Stand auch bei der PKB. Wir haben Ihnen ja gesagt, dass wir halbjährlich Bericht

erstatten wollen, vor allem der PUK. Der erste Bericht war wahrscheinlich der umfangreichste, weil er jede Einzelheit aufführte. Aber Sie werden einen zweiten solchen Bericht bekommen und können dann Punkt für Punkt verfolgen, wie sich die Arbeiten hier abspielen. Ich hoffe, dass ich damit die Fragen einigermaßen zu Ihrer Zufriedenheit habe beantworten können.

Genehmigt – Approuvé

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes im Jahre 1996

Arrêté fédéral approuvant la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1996

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Titre et préambule, art. 1, 2

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.032

**GPK-NR/SR.
Tätigkeit 1996. Bericht
CdG-CN/CE.
Activité 1996. Rapport**

Bericht vom 6. und 16. Mai 1997 (wird im BBI veröffentlicht)
Rapport des 6 et 16 mai 1997 (sera publié dans la FF)

Antrag der Kommission

Kennntnisnahme vom Bericht

Proposition de la commission

Prendre acte du rapport

Seiler Bernhard (V, SH), Berichterstatter: Die Geschäftsprüfungskommission richtet sich gemäss ihrem Leitbild vom 7. und 25. November 1995 bei ihrer Kontrolle von Bundesrat und Bundesverwaltung nach den Prinzipien der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit, der Leistungsfähigkeit sowie der Wirksamkeit staatlichen Handelns. Die Kommissionen haben versucht, sich bei ihrer Tätigkeit nach diesen Grundsätzen zu richten. Sie haben sich insbesondere mit folgenden Punkten befasst:

1. Stärkung des Zusammenhaltes;
2. Steigerung der Effizienz;
3. Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission zur Revision der Bundesverfassung.

1. Ich komme zur ersten Frage, zur Stärkung des Zusammenhaltes, der Verbreitung möglichst einheitlicher und effizienter Kontrollmethoden und zur Information über die jeweils zu Beginn jedes Jahr stattfindenden Seminare: Dieses Jahr, d. h. 1997, fand ein Seminar zum Thema «Parlamentarische Kontrolle, Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven» in Weinfelden statt. Als Hauptreferenten gaben uns Herr PD Dr. iur. Hansjörg Seiler und unser ehemaliger Ratskollege, Herr Prof. Dr. Gilles Petitpierre, interessante Anregungen.

Diese Hauptreferate dienten als Grundlage für die jeweils folgenden Gruppenarbeiten. Daraus entstand eine reichhaltige Palette von Vorschlägen und Anregungen, die jetzt alle weiterbearbeitet werden. Ich erwähne drei davon:

– Die Einführung der begleitenden Kontrolle durch die Geschäftsprüfungskommissionen: Dieses Thema ist auch Gegenstand der parlamentarischen Initiative der PUK PKB; ihr ist von beiden Räten Folge gegeben worden; sie ist den Geschäftsprüfungskommissionen zur Vorprüfung zugewiesen worden.

– Die Thematik der Information: Es wird bemängelt, dass die Geschäftsprüfungskommissionen mit zuwenig Transparenz informieren; es soll daher eine eigentliche Informationsstrategie entwickelt werden; u. a. ist die mutige These aufgestellt worden, dass die Sitzungen der Geschäftsprüfungskommissionen nach Möglichkeit der Öffentlichkeit zugänglich zu machen seien.

– Die Idee, eine Anlaufstelle für Beamtinnen und Beamte zu schaffen: Dahinter steckt der Gedanke, dass Fehlentwicklungen in der Verwaltung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern häufig in einem recht frühen Stadium bereits gespürt oder beobachtet werden, diese aber meistens nicht den Mut aufbringen – vor allem, wenn es sich erst um Vermutungen handelt –, mit jemanden von den Kontrollkommissionen des Parlamentes Kontakt aufzunehmen und darüber zu sprechen.

2. Ich komme zur Frage der Effizienzsteigerung: Um die Effizienz der Kontrollorgane zu steigern, aber auch um Doppelspurigkeiten möglichst zu vermeiden, sind die Koordinationsbestrebungen weiterzuführen.

Die bestehende Koordinationsgruppe habe ich bereits erwähnt. Um nun auch zwischen den Geschäftsprüfungskommissionen und den Finanzkommissionen inklusive der Finanzdelegation die Koordination zu optimieren, haben diese Anfang 1997 beschlossen, eine Präsidentenkonferenz der Kontrollkommissionen zu institutionalisieren. Gewisse Unstimmigkeiten nach Abschluss der Arbeiten der Arbeitsgruppen «Cargo Domizil» und «Käseunion» haben deutlich gemacht, dass bestimmte Absprachen jeweils vor dem Einsatz solcher gemischter Arbeitsgruppen notwendig sind. Insbesondere hatte diese Präsidentenkonferenz klar festzulegen, wer nun die Nachkontrolle der über zwanzig Empfehlungen der PUK PKB vorzunehmen hat. In diesem Falle wurde die Geschäftsprüfungskommission als allein zuständig bestimmt.

3. Zum dritten Punkt, betreffend die Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission zur Verfassungsrevision: In jüngster Zeit befassten sich auch die Geschäftsprüfungskommissionen mit der Revision der Bundesverfassung. Die Bestimmungen der geltenden Verfassungsgrundlage für die parlamentarische Oberaufsicht sind bekanntlich ausserordentlich karg. Sie umfassen nur die Prüfung und Beurteilung der Staatsfunktionen durch das Parlament. Damit überlässt es die Verfassung dem Gesetzgeber, wie der Kontrollauftrag im einzelnen auszugestalten und zu instrumentalisieren ist. Oberaufsicht und Gesetzgebung bilden aber die wichtigsten Funktionen des Parlamentes. Offensichtlich stehen heute dem Parlament weniger Möglichkeiten zur Wahrnehmung der Oberaufsicht zur Verfügung. In letzter Zeit bildeten in konkreten Fällen festgestellte Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung. Vor allem auch die zunehmende Komplexität der Kontrollaufgaben, das Übergewicht von Regierung und Verwaltung und Bestrebungen wie z. B. das New Public Management machen Anpassungen auf seiten der parlamentarischen Kontrolle notwendig. Die Tendenz muss eindeutig in Richtung einer Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion gehen.

Ob die Professionalisierung gar zu einem Rechnungshof führen wird, werden Diskussionen in naher Zukunft weisen. Eine überwiesene Motion Raggenbass will zumindest die Koordination zwischen Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen verbessern. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben zuhanden der Verfassungskommission eine Stellungnahme abgegeben.

Ich möchte zu drei – wie mir scheint – wichtigen Schlussfolgerungen kurz Stellung beziehen:

1. Die Oberaufsicht des Parlamentes beschränkt sich nicht auf nachträgliche Kontrollen, sondern beinhaltet, entgegen der Auffassung des Bundesrates, auch eine begleitende Aufsichtstätigkeit. Der Bundesrat ist zwar der Meinung, dass sich die Oberaufsicht in der Regel auf nachträgliche Kontrollen beschränken solle und begleitende Kontrollen die gewaltenteilige Grundordnung der Verfassung unterlaufen würden. Dieser Auffassung liegt ein theoretisches Gewaltenteilungsverständnis zugrunde, das in der Praxis nicht umgesetzt wird und das in der auf Konkordanz beruhenden schweizerischen Demokratie auch nicht wünschbar ist.

Gerade weil die Oberaufsicht ein wesentliches Element der Gewaltenteilung ist, darf sie sich nicht auf nachträgliche Kontrollen beschränken. Ein Eingriff in die Entscheidungsbefugnis der Regierung wird von unserer Seite nicht befürchtet. Im Gegenteil: Gerade die Förderung eines gegenseitigen Lernprozesses scheint zu verlangen, dass sich das Parlament überhängige Geschäfte informiert und eigene Anregungen gibt.

2. Wir verlangen die Verankerung der Informationsrechte Ihrer parlamentarischen Kommissionen in der neuen Bundesverfassung. Neben einer allgemeinen Erwähnung der Informationsrechte ist eine Spezialnorm für die Aufsichtskommissionen zu schaffen. Das Parlament kann die ihm zugewiesene Oberaufsicht nur wahrnehmen, wenn es von der Regierung alle notwendigen Informationen erhält. Die Verfassung soll zudem festhalten, dass den Aufsichtskommissionen nicht allfällige Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden können. Den letzten Entscheid, was dem Amtsgeheimnis und sonstigen Geheimhaltungspflichten untersteht, fällen dann die Aufsichtskommissionen selbst und nicht mehr der Bundesrat.

Auch die Staatspolitischen Kommissionen halten in ihrem Zusatzbericht zur Verfassungsreform direkt fest, dass es modernen Vorstellungen der Gewaltenteilung widerspricht, «wenn der Bundesrat einen relativ breiten Bereich des Verwaltungshandelns abgrenzen will, auf den das Parlament prinzipiell keinen Zugriff haben soll».

3. Eine in gewissen Bereichen anzustrebende Verstärkung der Oberaufsicht darf nicht dazu führen, dass das Parlament die ihm übertragene Kontrollaufgabe aus den Händen gibt. Die Geschäftsprüfungskommissionen halten eine Verstärkung der Oberaufsicht durch geeignete Instrumente für angebracht, für notwendig. Die Frage aber, ob dies allenfalls durch eine Art Rechnungshof zu geschehen habe, kann heute noch nicht beantwortet werden. Klar scheint aber, dass ein Rechnungshof, wie er in gewissen europäischen Ländern, z. B. in den Niederlanden, als sogenannte vierte Gewalt im Staat funktioniert, für unsere Geschäftsprüfungskommissionen überhaupt nicht in Frage kommt.

Bevor ich zum Schluss komme, möchte ich mich bei unserem Sekretariat, souverän geführt von Frau Wallimann, für die professionelle Unterstützung und Begleitung bedanken. Die kleine Crew leistet gute Arbeit und ist auch stets bereit, noch einen Gang zuzulegen, wenn es die Umstände verlangen.

Zum Schluss bitte ich Sie, vom Bericht der GPK über die Tätigkeit im Jahre 1996/97 Kenntnis zu nehmen.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.022

Unternehmensbesteuerung. Reform

Imposition des sociétés. Réforme

Botschaft und Gesetzentwurf vom 26. März 1997 (BBI II 1164)
Message et projet de loi du 26 mars 1997 (FF II 1058)

Beschluss des Nationalrates vom 30. April 1997
Décision du Conseil national du 30 avril 1997

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Schüle Kurt (R, SH), Berichterstatter: Zusammen mit dem Investitionsprogramm über 561 Millionen Franken haben wir vom Bundesrat auch diese Botschaft vom 26. März 1997 zur Reform der Unternehmensbesteuerung 1997 erhalten. Sie will als Teil des bundesrätlichen Sofortprogramms zur Ankurbelung unserer Wirtschaft einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Steuerstandortes Schweiz leisten. Die Unternehmenssteuerreform ist damit eine Investition, eine Investition in die Zukunft. Sie soll das Vertrauen vor allem der ausländischen Investoren und auch der Unternehmen fördern, die – wie die Investoren auch – flexibel und mobil geworden sind.

Während wir das Ausgabenpaket in unserer dreitägigen Sondersession von Ende April in beiden Kammern durchberaten oder präziser gesagt durchgepeitscht und definitiv verabschiedet haben, ist diese zweite Vorlage erst vom Nationalrat behandelt worden. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben unseres Rates hat die Vorlage am 15. und 16. Mai 1997 intensiv beraten. Wir haben dabei sehr rasch festgestellt, dass der Handlungsbedarf ausgewiesen ist. Wir haben aber auch feststellen müssen, dass die Unternehmensbesteuerung eine hochkomplexe und vielschichtige Materie darstellt, die für irgendwelche politischen Schnellschüsse nicht geeignet ist. Alle Massnahmen müssen wohl durchdacht und zielgerichtet sein, sollen sie diesen erwünschten und notwendigen Beitrag zur Verbesserung der Attraktivität des Wirtschafts- und vor allem des Holdingstandortes Schweiz leisten.

Druck kommt einmal mehr vom Ausland her. Viele Länder haben die Unternehmen steuerlich entlastet und ihnen neue steuerliche Perspektiven geboten. Besonders die EU hat in der Harmonisierung des Unternehmenssteuerrechtes wesentliche Fortschritte gemacht, und eine Mehrfachbelastung der Unternehmensgewinne wird in den Mitgliedländern der EU konsequent ausgemerzt. Mit der Mutter-Tochter-Richtlinie hat die EU die Quellensteuern auf Dividenden von Beteiligungen beseitigt. Mit der Fusionsrichtlinie wird den Unternehmen innerhalb der ganzen EU gestattet, ihre Unternehmen steuerneutral über die Grenze hinweg umzustrukturieren. Beide Richtlinien sind von den Mitgliedstaaten bis Anfang 1992 umgesetzt worden, und die stark in den EU-Ländern tätigen Schweizer Unternehmen sind seither steuerlich in nicht zu unterschätzendem Ausmass benachteiligt.

Die WAK begrüsst darum diesen wesentlichen Teil des bundesrätlichen Programms zur Stärkung der Schweizer Wirtschaft ausdrücklich. Die Unternehmenssteuerreform 1997 ist nötig, wichtig und dringlich. Auch der Bundesrat vertritt die Ansicht, dass die vorgeschlagene Unternehmenssteuerreform, die er erfreulicherweise als erste Schritte bezeichnet, rasch realisiert werden muss. Sie soll auf Anfang des nächsten Jahres umgesetzt und in Kraft gesetzt werden können. Mit seiner Bemerkung «erste Schritte» bringt der Bundesrat aber auch zum Ausdruck, dass es mit dieser Reform nicht sein Bewenden haben darf. Weitere Schritte müssen folgen, damit unser Land international konkurrenzfähig bleibt und

verlorene Positionen wieder zurückgewinnt. Alle Bestrebungen zur Revitalisierung, zur Stärkung der Schweizer Wirtschaft, zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmungen sind konsequent fortzuführen; die steuerlichen Massnahmen sind dabei nur eine Stossrichtung.

In diesem Zusammenhang erlaube ich mir, auf ein Projekt zu verweisen, das mit Blick auf den Strukturwandel der Schweizer Wirtschaft überfällig ist: ich meine das vor Jahren vom EJPD in Auftrag gegebene Strukturanpassungsgesetz, das nun raschestmöglich in die Vernehmlassung gehen sollte.

Auch die wirtschaftsferneren Departemente sind gefordert, die Bestrebungen des Bundesrates und des Parlamentes zugunsten des Wirtschaftsstandortes Schweiz mitzutragen und wirksam zu unterstützen.

Unsere Kommission ist mit 9 zu 0 Stimmen auf diese Vorlage eingetreten und hat sie – bei nicht mehr vollständiger Präsenz, wie anzumerken wäre – ebenfalls einstimmig, mit 5 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, zuhanden des Rates verabschiedet.

Wir schlagen Ihnen heute mit dem Bundesrat und in Übereinstimmung mit dem Nationalrat fünf Massnahmen vor, die wir einzeln zu beraten und zu beschliessen haben:

- die Holdingbesteuerung, wozu die Kommissionsmehrheit eine neue Lösung vorschlägt;
- die Abschaffung der Kapitalsteuer unter Einführung der Proportionalsteuer auf den Gewinnen;
- die Halbierung der Emissionsabgabe auf den Beteiligungen;
- die Neuregelung der Steuern auf dem Erwerb eigener Aktien;
- die Wiedereinführung einer Stempelabgabe auf den Lebensversicherungen.

Eine zusätzlich vom Nationalrat beschlossene Massnahme betrifft die Neuregelung der Besteuerung von Verwaltungs- und Domizilgesellschaften im Steuerharmonisierungsgesetz, über die wir innerhalb der ersten Massnahme – Holdingbesteuerung – beschliessen müssen. Diese Massnahme gemäss Beschluss des Nationalrates wird von der WAK mehrheitlich akzeptiert, vom Bundesrat und einer Minderheit aber abgelehnt. Inzwischen ist uns endlich eine Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren zu diesem Punkt zugegangen; der darin enthaltene Vorschlag könnte allenfalls konsensfähig sein. Da die einzelnen Massnahmen verschiedene, zum Teil aber auch dieselben Bundesgesetze betreffen, wird unsere Detailberatung zu einem Parcours durch das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, das Steuerharmonisierungsgesetz, das Bundesgesetz über die Stempelabgaben und das Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer führen. Sie haben darum neben der Fahne ein Hilfsblatt erhalten, das unseren etwas komplizierten Entscheidungsweg aufzeigt. Wir werden also Massnahme für Massnahme durchberaten und beschliessen, was – auf die Fahne bezogen – zu einem Hin und Her führt.

In der Kommission haben wir um bestmögliche Lösungen gerungen. Wir als Nichtspezialisten des Steuerrechts haben die Vorschläge des Bundesrates wie die vom Nationalrat getroffenen Lösungen kritisch hinterfragt, zum Teil in eigentlichen Kolloquien und Seminarien. Wir haben Bundesrat und Verwaltung aufgefordert, uns in den umstrittenen Bereichen – vor allem im Bereich der Holdingbesteuerung – mögliche Alternativen vorzulegen. Wir waren jeweils kurzfristig mit neuen und hochkomplexen Vorschlägen konfrontiert. Das hat hohe Anforderungen an unser eigenes Urteilsvermögen gestellt. Wir sind aber doch zur Überzeugung gelangt, dass wir Ihnen heute konzise und konsistente Vorschläge unterbreiten. Über sehr weite Strecken haben wir uns einvernehmlich auf die Ihnen unterbreiteten Anträge einigen können, und ich möchte an dieser Stelle auch für die kooperative Haltung von Bundesrat und Verwaltung danken.

Im Grunde genommen gibt es zu den Kommissionsanträgen nur zwei abweichende Anträge aus der Kommission selbst: Eine sechsköpfige Minderheit Büttiker will sich in der Frage der Holdingbesteuerung den Beschlüssen des Nationalrates anschliessen – dies führt auf der Fahne zu diesen sechs abweichenden Anträgen ein- und derselben Minderheit –, und

eine zweiköpfige Minderheit Plattner stellt einen Antrag zu Artikel 28 Absatz 3 des Steuerharmonisierungsgesetzes; sie lehnt diese zusätzliche Massnahme gemäss Beschluss des Nationalrates im Bereiche der Domizilgesellschaften gemeinsam mit dem Bundesrat ab.

Eine wichtige Differenz gegenüber dem Beschluss des Nationalrates besteht allerdings noch in einer Grundsatzfrage: Sollen alle Massnahmen zusammen in einem Gesetzespaket beschlossen werden, oder soll die Wiedereinführung des Stempels auf den Lebensversicherungen separat entschieden und dem Referendum unterstellt werden? Der Nationalrat hat sich für eine solche Aufspaltung in eine Steuerentlastungsvorlage für die Unternehmen und in eine Steuerbeschaffungsvorlage entschieden.

Die Kommission schlägt Ihnen ein ungeteiltes Fiskalpaket vor. Sie will die Stempelabgabe auf den Lebensversicherungsprämien nicht von der Unternehmenssteuerreform abtrennen. Dieser Entscheid ist in der Kommission mit 7 zu 3 Stimmen erfolgt, wobei die unterlegene Minderheit auf einen Minderheitsantrag verzichtet hat.

Zusammen mit dem Finanzminister glaubt die Kommission, das gesamte Paket damit referendumsresistenter zu machen. Die Versicherungswirtschaft wäre wohl gegen eine abgespaltene Stempelsteuervorlage angetreten, dürfte aber aus ihrer volkswirtschaftlichen Gesamtverantwortung heraus kaum die ganze Unternehmenssteuerreform gefährden. Andererseits dürften auch die Sozialdemokraten und die Gewerkschaften das Paket eher mittragen, wenn eine Teilkompensation der Ausfälle bei den Unternehmenssteuern durch die Wiedereinführung des Stempels auf den Einmalversicherungen garantiert ist.

Damit komme ich noch zur finanzpolitischen Tragweite und Tragbarkeit dieser ganzen Vorlage:

Es gilt vorweg eines zu bedenken: Ob der Bund seine Finanzen sanieren kann und ob ihm auch in Zukunft genügend Steuererträge zur Verfügung stehen werden, hängt nur sekundär von den Steuersätzen, den Tarifen und den Belastungskurven ab. Viel wichtiger ist, dass die Schweizer Wirtschaft wieder Tritt fasst und in Fahrt kommt, dass es zu Neugründungen von Unternehmen kommt und dass dadurch neue Arbeitsplätze entstehen und neues Steuersubstrat erarbeitet wird.

Der kurzfristige Ertragsausfall wird für den Bund gemäss den vorliegenden Anträgen nach den Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung auf rund 200 Millionen Franken begrenzt. Hinzu kommt bei den Kantonen ein Ausfall von 90 Millionen Franken auf ihrem Anteil an den Bundessteuern. Im Vergleich zu den 561 Millionen Franken des Investitionsprogramms ist natürlich zu berücksichtigen, dass die Unternehmenssteuerreform jährlich wiederkehrende Ausfälle bedeutet. Aber eben gerade dies ist eine statische Betrachtung, man könnte sogar sagen, eine buchhalterische Optik, denn wir sind überzeugt, dass die Unternehmenssteuerreform einen Impuls geben und sich langfristig positiv auf den Wirtschaftsstandort Schweiz auswirken wird.

Das bedeutet auch steigende Steuereinnahmen für den Staat. Auch der Bundesrat ist dieser Meinung, wie Sie in der Botschaft auf Seite 3 nachlesen können. Auch er rechnet längerfristig mit steuerlichen Mehrerträgen, die er allerdings heute nicht beziffern kann.

Eines ist aber sicher: Die Unternehmenssteuerreform 1997 ist eine Investition, die den veranschlagten Steuerausfall längerfristig in einen Gewinn für den Wirtschaftsplatz Schweiz und letztlich auch für den Fiskus umwandeln wird.

Im Namen der einstimmigen Kommission bitte ich Sie darum, im Interesse unseres Landes und seiner Volkswirtschaft auf diese Vorlage einzutreten.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich bin selbstverständlich für Eintreten. Ich möchte mich in dieser Eintretensdebatte auf diejenige Massnahme des Pakets Unternehmensbesteuerung beschränken, bei der eine wichtige Differenz zum Nationalrat besteht, nämlich die Verbesserung der Holdingbesteuerung. Ich sage bewusst: Verbesserung. Denn was uns im Rahmen der Kommissionssitzung präsentiert wurde, hätte eine klare

Verschlechterung für zahlreiche schweizerische Gesellschaften mit Beteiligungen zur Folge gehabt.

Dies kann und darf nach Auffassung einer starken Kommissionsminderheit nicht das Ergebnis einer Steuerreform sein, die mit dem Ziel gestartet ist, die Rahmenbedingungen für den Holdingstandort Schweiz so zu verbessern, dass unser Land in diesem wichtigen Bereich international wieder wettbewerbsfähig wird. Dass wir heute nicht mehr so attraktiv sind wie noch vor einigen Jahren, ist nicht so sehr unsere Schuld als vielmehr das Verdienst des Auslandes. Die EU hat mit der Mutter-Tochter- und mit der Fusionsrichtlinie für EU-Holdings gewichtige steuerliche Barrieren beseitigt. Der Standortwettbewerb im europäischen Binnenmarkt hat dann dazu geführt, dass die anderen Staaten unser Land links – oder wenn Sie lieber wollen, rechts – überholt haben. 1992, quasi über Nacht, befand sich der bis dahin attraktive Holdingstandort Schweiz gegenüber der europäischen Konkurrenz im Abseits.

Um was geht es bei der Holdingbesteuerung? Alle sind sich im Grunde einig, dass unser Land zur Wiederherstellung der Attraktivität des Holdingstandortes dringend etwas unternehmen muss. Wir haben zum einen ein eminentes Interesse daran, dass die grossen schweizerischen Konzerne, die eigentlichen Flaggschiffe unseres Landes, im Industrie-, aber auch im Banken-, Versicherungs- und Dienstleistungsbereich in unserem Lande verbleiben.

Die Schweiz muss aber zum ändern auch für ausländisch beherrschte Holdings wieder attraktiver werden. Diese schaffen nicht nur hochqualifizierte Arbeitsplätze, sondern bringen auch Know-how und beanspruchen Dienstleistungen im Finanz-, Beratungs-, Telekommunikations-, Reisebereich usw. Der Bundesrat schätzt in seiner Botschaft, dass die Holdinggesellschaften rund 20 000 Arbeitsplätze sichern. Zudem hat sich gerade in der Vergangenheit gezeigt, dass ausländische Konzerne am Anfang eine Holding in der Schweiz errichtet und dann nach und nach vielfältige andere Konzernaktivitäten nachgezogen haben. Die Cartier-Gruppe ist ein gutes Beispiel dafür, Metro-Holding oder Dow Chemicals sind weitere bekannte Namen.

Wie begehrt die international mobilen Holdinggesellschaften sind, zeigt der unerbittliche internationale Wettbewerb um die Schaffung von günstigen steuerlichen Standortbedingungen. Bekannt ist, dass in Luxemburg seit 1990 gegen 3000 Holdings gegründet worden sind. Belgien gelang es in kurzer Zeit, dank günstigen Steuerbestimmungen rund 260 Koordinationszentren von grossen Konzernen anzuziehen. Neben den traditionell günstigen Standorten wie Holland, Belgien und Luxemburg haben auch Deutschland, Österreich, Grossbritannien und neuerdings gar Spanien attraktive Holdingregimes geschaffen. Dass Deutschland als Holdingstandort heute attraktiv ist, zeigt sich etwa an der Tatsache, dass als Standort für das Joint-venture zwischen ABB und Daimler-Benz, Adtranz (Schienenverkehr), Berlin gewählt worden ist. Dies nach sorgfältigster Evaluation der anderen europäischen Standorte.

Es ist somit offensichtlich: Wenn die Schweiz diesen wichtigen Wirtschaftssektor nicht verlieren will, muss sie dringend gewisse steuerliche Anpassungen vornehmen. Diese müssen jedoch die steuerliche Situation tatsächlich verbessern; halbherzige Lösungen oder gar Verschlechterungen, wie sie der Bundesrat zum Teil vorschlägt, führen nicht zum Ziel. Man mag das bedauern oder begrüssen; aber wer im heutigen Umfeld gewinnen will, muss den ersten Platz anstreben. Nur das Beste ist gut genug, und das Bessere ist der Feind des Guten. Ich meine, die Schweiz, die wirtschaftlich auf Geheiß und Verderb vom Erfolg ihrer Unternehmen im Ausland abhängig ist, hat diesbezüglich gar keine andere Wahl.

Diese Sicht der Dinge kontrastiert mit derjenigen der Verwaltung. Diese sieht anscheinend jegliche Reform hauptsächlich unter dem Blickwinkel möglicher Steuerverluste und -missbräuche. Damit kommen aber keine neuen Gesellschaften in die Schweiz, und wir beschleunigen die bereits laufende Absetzbewegung. Anstatt zukunftsgerichtet neues Steuersubstrat anzuziehen, untergraben wir in einem international mobilen Umfeld eine wichtige Quelle unseres Wohl-

standes. Der Wegzug der Fuchs-Petrolub-Gruppe nach Deutschland, der gemäss «NZZ» vom letzten Freitag (Nr. 122, S. 27) vor allem mit steuerlichen Standortnachteilen für Holdinggesellschaften begründet wird, ist das jüngste Beispiel für die Reaktion der Unternehmen auf die immobile Haltung der Schweiz.

Die Kommissionsminderheit geht von der Wiederherstellung der Standortattraktivität aus und folgt damit den eindeutigen Weichenstellungen des Nationalrates. Die von uns unterstützte Lösung des Nationalrates trägt der Diskriminierung der Schweiz als Nicht-EU-Mitglied Rechnung. Es ist eine moderate Lösung, bei der Sicherheiten gegen Missbräuche und Abwanderungen eingebaut worden sind. Dies zeigt sich darin, dass die Neuerungen während der immerhin bis 2007 dauernden Übergangsperiode kaum zu Einnahmeausfällen führen werden. Ich weiss, dass die Verwaltung von jährlichen Einnahmeausfällen von 100 Millionen Franken ausgeht. Während der Übergangsperiode von zehn Jahren dürften diese im Vergleich zu heute aber mit Sicherheit nicht eintreten:

1. Die Besteuerung der Dividenden bleibt wie bisher.
2. Alle Kapitalgewinne auf allen bestehenden Beteiligungen werden bis Anfang 2007 normal besteuert.
3. Der Steueraufschub für konzerninterne Beteiligungsstrukturierungen bringt keine Ausfälle.
4. Die auf neuen Beteiligungen allenfalls erzielten Kapitalgewinne werden neu zwar freigestellt, das stimmt, doch werden die darauf getätigten Abschreibungen vom Kapitalgewinn abgezogen.

Für die Unternehmen bedeutet dies somit, dass sie in den nächsten Jahren keine Steuererleichterungen haben, dafür aber etwas mehr Flexibilität erhalten. Es ist der Wirtschaft deshalb nicht zu verargen, dass sie mit den Verschlechterungen, wie sie von der Verwaltung zum Teil vorgeschlagen werden, nicht einverstanden ist.

Ich bitte Sie, die beiden Elemente Standortwettbewerb und Steuerausfälle bei der kommenden Debatte über die technische Ausgestaltung der Verbesserungen angemessen zu gewichten, und ich bin überzeugt, dass Sie dann zum Schluss kommen werden, dass der Beschluss des Nationalrates einen akzeptablen Kompromiss darstellt, zu dem wir alle stehen können.

Die Minderheit beantragt Ihnen deshalb, in allen Punkten der ausgewogenen, in sich geschlossenen, aus der Sicht der Kantone akzeptablen und auch für die Wirtschaft annehmbaren Lösung des Nationalrates zuzustimmen. Sie ermöglichen damit im Sinne unserer ursprünglichen Vorstellung, dass das Steuerpaket das Gegenstück zum Investitionspaket bilden soll und die Bereinigung des Steuerpaketes noch in dieser Session erfolgt. Zugleich geben wir der Wirtschaft ein positives Signal zur Verstärkung des von allen erhofften Wirtschaftsaufschwunges.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten und möchte Ihnen beliebt machen, in allen Punkten dem Beschluss des Nationalrates zu folgen.

Bloetzer Peter (C, VS): Die Schweizer Wirtschaft stagniert seit sechs Jahren. Die Gründe für diese Entwicklung der Lage sind vielfältig. Zu nennen ist die Abnahme der öffentlichen Investitionen aufgrund der Bemühungen um die Sanierung der Finanzhaushalte, zu nennen ist die Globalisierung unserer Wirtschaft, die eine Vielzahl unserer grossen, kleinen und mittleren Unternehmungen zu Restrukturierungen zwingt, welche zur Folge haben, dass Arbeitsplätze wegfallen. Die Zahl der Arbeitslosen ist in der Tat in unserem Lande auf nie gesehene Höhen angestiegen. Die Lage hat sich so entwickelt, dass der Bundesrat und das Parlament die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu einer der Leitlinien in der Umsetzung des Legislaturprogramms erklärt haben.

Der diesbezügliche Handlungsbedarf ist vielfältig. Wir haben uns im Zuge wirtschaftspolitischer Beratungen intensiv mit diesem Handlungsbedarf befasst. Es geht im wesentlichen darum, den Wirtschaftsstandort Schweiz für Investoren wieder attraktiver zu gestalten, ohne dabei, wie dies im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik klar und deutlich festgehalten

wurde, den regionalen Ausgleich, den sozialen Frieden und den Schutz der Umwelt zu vernachlässigen. Bundesrat und Parlament haben im Sinne dieser Zielsetzungen bereits eine Reihe von wirtschaftsfördernden Massnahmen getroffen, wie etwa das in Rekordzeit umgesetzte Deregulierungsprogramm, wie etwa eine innovationsfördernde Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik.

Die Vorlage, mit der wir uns heute befassen, reiht sich folgerichtig in die bisherigen Massnahmen zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz ein. Sie ist ein wesentlicher Beitrag zur Arbeitsplatzschaffung. Die Botschaft zeigt ganz klar die Bedeutung der Steuerpolitik als Faktor der Standortattraktivität auf.

In diesem Sinne danke ich dem Bundesrat für den Reformentwurf und die Botschaft.

Ich beantrage Ihnen Eintreten.

Iten Andreas (R, ZG): Ich habe für die Vorbereitung dieses Eintretensreferates noch einmal die Ausführungen unseres Finanzministers, wie er sie bei den Kommissionsberatungen vorgetragen hat, gelesen. Darin kommt immer wieder die Sorge um die Staatsfinanzen zum Ausdruck. Das ist das Thema Nummer 1, um das kreist eigentlich, was neben den fachlichen Beratungen diskutiert worden ist.

Wir müssen dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes dankbar sein, dass er uns mahnend klare Analysen und Perspektiven unterbreitet, die uns zeigen, was mit einer Volkswirtschaft und einem Staat geschieht, der sich zunehmend hoch verschuldet. Unser Finanzminister sagte zu Recht und begründete dies auch überzeugend, dass gesunde Finanzen eine wesentliche Voraussetzung für die langfristige Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, für die politische Stabilität und für die Sozialwerke sind. Inzwischen sind unsere Finanzen nicht mehr gesund, und die Mitglieder der Finanzkommission weisen bei jeder Gelegenheit darauf hin. Das engt den Handlungs- und den Gestaltungsspielraum des Staates und der Politik entscheidend ein. Die Diskussion über eine Steuerreduktion in der Zeit einer enormen Staatsverschuldung muss sich deshalb mit der staatspolitischen Dimension eines solchen Vorschlages befassen. Eine punktuelle, rein finanzpolitische Betrachtungsweise wird der Sachlage nicht gerecht. Analysieren wir den von Bundesrat Villiger zitierten Satz etwas genauer, dann heisst das doch:

1. Gesunde Finanzen sind für den Standortwettbewerb unerlässlich. Die internationalen Investoren beurteilen die nationalen Märkte nach ihrer effektiven Leistungsfähigkeit. Stark verschuldete Staaten verlieren das Vertrauen.

2. Ein Land mit gesunden Finanzen ist ein verlässlicher Partner. Es ist für Investoren berechenbar. Stabilität ist ein erst-rangiger Standortfaktor, der bedeutender ist als das, was wir interessierten Unternehmen mit der vorliegenden Reform anbieten können.

3. Die Wirtschaft ist auf eine sozial integrierte Gesellschaft angewiesen. Eine solche kann aber nur ein Staat mit gesunden Finanzen garantieren. Wie der Gestaltungsspielraum der Politik durch die aktuelle Verschuldung verringert wird, mag ein Hinweis zeigen. Allein die Schuldzinsen im Budget 1997 belaufen sich auf 3,3 Milliarden Franken. Das ist mehr als die Gesamtausgaben des Bundes für Bildung und Grundlagenforschung. Mit dem erwarteten Zuwachs der Schuldzinsen um 1 Milliarde Franken bis zum Jahr 2000 könnte man zwei ETH finanzieren. Der Bund hat die nötigen zusätzlichen Mittel nicht, die von verschiedenen Seiten geforderte Bildungsinitiative zu finanzieren.

Hilft diese Revision dem Wirtschaftsstandort Schweiz? Der Berichterstatter, Herr Schüle, hat auf die EU-Richtlinien hingewiesen und damit die Notwendigkeit der Revision begründet.

Man vermutet, dass die Wettbewerbsbedingungen besser werden. Allein die Schweiz steht im internationalen Vergleich, was die Steuern anbelangt, noch immer gut da. Wir haben vergleichsweise tiefe Steuersätze, wie Bundesrat Villiger in der WAK ausgeführt hat.

Wenn wir die Standortfrage etwas weitsichtiger betrachten und nicht allein aus der engen Optik der Steuern, kommen

wir zum Ergebnis, dass Stabilität, Sicherheit, Schutz vor Kriminalität, aber auch gute Bildungsmöglichkeiten und ein angeregtes kulturelles Leben wichtiger sind als ein paar Steuerprozent mehr oder weniger. Es gibt z. B. Tourismusziele, die man sehr günstig anfliegen kann, wo man aber im Hotel den Rat erhält, sich nicht unter die ansässige Bevölkerung zu begeben. Grund dafür sind Bettelei und Kriminalität, Armut und Elend. Solche Verhältnisse diskriminieren die Wirtschaft. Also ist eine sozial integrierte Gesellschaft die Basis für die florierende Wirtschaft. Das ist bei uns glücklicherweise der Fall. Aber auch wir müssen dazu Sorge tragen.

Inzwischen sind wir mit den Finanzen ins Schleudern geraten. Man kann beobachten, wie der Fiskus erfinderisch wird und alle möglichen Ideen und Vorschläge in die Diskussion bringt. Im Volk registrieren wir ein zunehmendes Unbehagen. Dies rührt im Kern daher, dass die Bevölkerung den Eindruck hat, die Polarisierung der Gesellschaft in Arm und Reich schreite schnell voran. Die Politik könne dagegen nichts machen oder sie mache nichts oder nicht das Richtige. Bei den Einsichtigen wächst die Erkenntnis, dass sich die Ohnmacht des Staates vergrössert. Sie beobachten ein Auseinanderdriften von Finanzmärkten und realen Märkten. Das mindert den Wert der Arbeit und erhöht diejenige des Geldes. Grosse Gewinne werden auf den Finanzmärkten erzielt. Die Gewinner dieser Operationen bilden einen relativ kleinen Kreis. Das schürt die sozialen Spannungen, die gegenwärtig in der Diskussion um die Gesundheitskosten und um die Zukunft der Sozialwerke ausgetragen werden.

In der breiten Bevölkerung herrscht der Eindruck, die vorgeschlagene Steuerrevision komme denen zugut, die schon genug hätten. Hinter der Entwicklung der international agierenden Kapitalmärkte steckt zudem ein Demokratieproblem. Diese Märkte entziehen sich teilweise dem nationalstaatlichen Zugriff, und damit entgleiten sie auch der demokratischen Kontrolle. Die Finanzströme fliessen zu Off-shore-Bankplätzen, zu jenen Inseln und Ministaaten, die ihre Gesetze an die Bedürfnisse der ausländischen Investoren anpassen. Wir haben diese Woche im «Tages-Anzeiger» ein sehr interessantes, aufschlussreiches Interview mit dem Tessiner Financier Tito Tettamanti lesen können, der eigentlich sehr klar gesprochen hat. Demokratische Länder werden erpressbar, indem man ihnen droht, die Arbeitsplätze auszulagern, wenn sie nicht konkurrenzfähige Verhältnisse schaffen würden. So verliert der Staat seine Macht. Sie geht schleichend auf private Machträger über, ohne dass diese demokratisch kontrolliert werden können und entsprechend Verantwortung zu übernehmen haben.

Die Zivilgesellschaft muss wohl bei sinkendem Einfluss des Staates in Zukunft auch mehr Verantwortung übernehmen. Das muss den privaten Verantwortungsträgern bewusst gemacht werden. An diesem Bewusstsein fehlt es aber häufig. Noch immer trägt der Staat fast ausschliesslich die Last der Arbeitslosigkeit und die Folgen der Migration.

Aufgrund meiner Überlegungen müsste ich einen Nichteintretensantrag stellen. Man muss sich allen Ernstes die Frage überlegen, ob wir weitere Steuerausfälle verkraften können. Die WAK aber ist dem Antrag des Bundesrates mit 9 zu 0 Stimmen gefolgt, ich habe auch zugestimmt. Das Hauptargument für die Zustimmung scheint schlüssig zu sein. Die Argumentenkette lautet: Die Senkung der Unternehmenssteuer macht die Schweiz wirtschaftlich noch attraktiver, damit können Arbeitsplätze geschaffen werden, die Steuereinnahmen erhöhen sich mittelfristig, die Ausgaben der Arbeitslosenkasse sinken. Diese Argumentation scheint überzeugend. Sie ist für mich leider nur mit dem Zweifel behaftet, ob die Prämisse auch die entsprechenden Folgen nach sich ziehen wird.

Jedenfalls wünsche ich mir vom Bundesrat, dass man die erwähnten Zusammenhänge nach einer gewissen Zeit wissenschaftlich evaluiert und einmal untersucht, wie eigentlich Ursache und Wirkung in diesem Bereich sind.

Zum Schluss: Sollte das Junktim zur Begrenzung des Einnahmefalles durch Massnahme 5, der Stempelabgabe auf Einmalprämien, nicht zustande kommen, könnte ich der Vorlage nicht zustimmen. Wenn die Revision die Einnahmen

um über 200 Millionen Franken verringert, ist sie für mich nicht tragbar.

Martin Jacques (R, VD): Chacun s'accorde, dans ce débat d'entrée en matière, à reconnaître l'utilité de la démarche proposée par le Conseil fédéral, démarche suggérée il est vrai par de nombreuses interventions parlementaires. Chacun s'accorde à dire qu'il faut améliorer les conditions-cadres de la place économique suisse, mais, dès que l'on passe à la réalisation concrète, immédiatement apparaissent des divergences sur les propositions.

La symétrie des sacrifices, option chère à notre politique, mais option castratrice de tout élan réformateur, apparaît en filigrane. La menace de référendum, agitée d'un côté par les assureurs et de l'autre par la gauche parlementaire, empêche d'aller au bout des idées et des suggestions parlementaires. Quand on additionne à ce cocktail la volonté permanente du grand argentier – logique, je le sais – de diminuer vers l'échéance de la fin du siècle le déficit budgétaire de notre pays, on comprend mieux la difficulté de l'exercice qui nous est proposé.

Ce qu'il faut retenir, c'est essentiel, c'est qu'une amélioration de la capacité concurrentielle de nos PME comme de la place économique suisse aura des effets positifs à terme sur les finances fédérales: augmentation de la masse imposable, création d'emplois – c'est l'argument majeur –, donc diminution du chômage et du coût de celui-ci pour la Confédération. Il y a urgence à prendre ces décisions, car les effets sur la dynamique positive de la conjoncture économique en dépendent directement. Il y a urgence, car nos PME et les autres entreprises d'ailleurs attendent nos textes de loi, souvent avant de prendre des décisions d'investissement, entre autres.

Ce dossier très technique pose quelques problèmes de compréhension aux non-initiés de la politique financière des entreprises. Par contre, les décisions prises par le Conseil national vont, à mon avis, et ceci d'une manière générale, dans le bon sens. Dès lors, je vous invite à suivre les propositions allant dans ce sens et qui sont soutenues par une forte minorité de notre commission.

En ce qui concerne le droit de timbre sur les assurances vie – projet du Conseil fédéral –, il faut bien reconnaître que la mesure de compensation financière pure n'a logiquement rien à faire dans ce paquet. Elle répond uniquement à une volonté de ne pas pénaliser trop lourdement les finances de la Confédération. En outre, une introduction généralisée de ce droit de timbre pénaliserait les gens qui ont souscrit une assurance-vie sans en connaître les conditions qui deviennent purement évolutives. Un contrat signé avec des mesures non précisées est détestable.

Je vous invite dès lors, comme la majorité de la commission, à introduire le droit de timbre sur les primes uniques. Cette solution, qui pénalise quelque peu les assureurs, a cependant l'avantage de la clarté et d'un contrat connu intégralement au moment de sa signature.

Je vous invite, par conséquent, à entrer en matière, à rester proche du texte adopté par le Conseil national.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich muss mich zu Beginn dafür entschuldigen, dass ich vermutlich etwas länger reden werde, als dies für ein gewöhnliches Kommissionsmitglied normalerweise üblich ist. Sie sehen auf der Fahne, dass die Umstände mich sozusagen dazu zwingen, denn die Fahne zeigt, dass sowohl der Präsident wie auch der Berichterstatter der Kommission im zentralen Punkt der Holdingbesteuerung bei einer sechsköpfigen Minderheit sind, und ich fühle mich in diesem Punkt sozusagen als Ersatzsprecher für die verbliebene knappe Mehrheit. Sie erlauben mir deshalb in diesem doch sehr komplizierten Bereich im Interesse der Klärung der Sache eine eingehende Diskussion der Vorlage. Zuerst einige allgemeine Bemerkungen: Eine Teilrevision des Steuerrechts für die juristischen Personen ist zweifellos nötig. Wir alle wollen in diesen «struben» Zeiten eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes, eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit – besonders die KMU liegen uns am

Herzen – sowie, auch da stimme ich mit den Vorrednern überein, eine attraktive steuerliche Behandlung der Holdinggesellschaften.

Die Frage, bei der wir nicht einig sind, ist nicht, was wir wollen, sondern wie wir es erreichen wollen und ob wir es mit der Vorlage, wie wir sie heute haben, auch erreichen können.

Ein unbestrittener Kernpunkt, der wichtigste der Revision, ist der Übergang von der Stufen- zur Proportionalsteuer und die damit sinnvollerweise verbundene Abschaffung der Kapitalsteuer. Allerdings stellt sich dabei – es ist schon angetönt worden – die Frage, welche Ertragsausfälle für die öffentliche Hand entstehen und wieviel sie verkraften kann. Wir alle wissen ja um die schlechte Lage der Bundesfinanzen und um die gleichzeitig immer höher steigenden Belastungen, die nicht alle unseren Entscheidungen unterstehen.

Die Bundeskasse erträgt keine Ertragsausfälle. Sie ist ja schon seit vielen Jahren in den roten Zahlen. Also muss diese Revision eigentlich ertragsneutral ausfallen. Andererseits kann man das Fell des Bären bekanntlich nicht waschen, ohne es nass zu machen. Also ist eine Revision des Unternehmenssteuerrechts ohne gewisse Kosten wohl auch nicht möglich.

Die Diskussion um diese Ertragsausfälle, die am Anfang der Debatte des Nationalrates die wichtigste war, konzentriert sich beim heutigen Stand der Dinge auf die sachliche Frage, ob wieder eine Stempelabgabe auf Lebensversicherungen mit Einmaleinlage erhoben werden soll, und auf die taktische Frage, ob die Reform in zwei Teilen, also mit einem separaten Stempelpaket, oder als geschnürtes Paket verabschiedet werden soll.

Unsere Haltung ist hier klar: Wir wollen eine Stempelabgabe. Wir sind bereit, die normalen Lebensversicherungen mit wiederkehrender Prämienzahlung davon auszunehmen. Wir bestehen aber – das ist sehr wichtig – auf einer unaufgetrennten Vorlage. Einer aufgetrennten Vorlage, bei welcher der eine Teil dann dem Referendum der Versicherer preisgegeben wäre, könnten wir nicht zustimmen. Wir müssten dann dafür sorgen, dass beide Teile dem Volk vorgelegt würden. Ich habe allerdings nach den Beratungen in der Kommission den Eindruck, dass sich die Lager, die zu Beginn in diesen Punkten – Steuersatz einerseits, Proportionalsteuer und Einheit der Vorlage andererseits – zerstritten waren, soweit angenähert haben, dass das Gesamtprojekt der Unternehmenssteuerreform zumindest daran nicht scheitern wird. Beide Seiten haben hier nachgegeben. Man hat sich auf gut schweizerische Art getroffen. Das ist wohl hier die Lösung.

So weit, so gut. Aber bei einem zweiten zentralen Punkt dieser Revision, der Besteuerung der Holdinggesellschaften, sind wir noch nicht so weit, und es muss die Aufgabe der Plenumsdebatte in diesem Rat sein, heute und morgen hier auch eine Einigung zu finden, damit die Reform nicht doch noch Schiffbruch erleidet. Der Nationalrat hat seinen Vorschlag gemacht, und es liegt jetzt an uns, daraus eine konsensfähige Lösung zu machen. Diejenige des Nationalrates ist es nicht; das möchte ich hier klar festhalten.

An der unserem Rat vorliegenden Version – damit meine ich jene des Nationalrates – ist in diesem Punkt scharfe, aber sachliche, nicht etwa ideologische Kritik zu üben. Nicht kritisieren möchte ich die ursprüngliche Vorlage des Bundesrates, die wir ja hier der Form halber beraten, sondern ich kritisiere wirklich nur das, was wir tatsächlich diskutieren. Herr Büttiker hat schon die Gegenposition vertreten, nämlich das, was der Nationalrat aus dem bundesrätlichen Entwurf gemacht hat und was nun eine starke, sechsköpfige Minderheit Ihrer Kommission in globo übernehmen will.

Ich muss Herrn Büttiker, obwohl er jetzt nicht im Saal ist, schon vorhalten: Es ist gut, die Ziele so zu beschwören – fast etwas gebetsmühlenartig –, dass wir die Wirtschaft nun fördern müssen, dass wir auch die Holdings fördern müssen, weil sie sonst weggehen. Diese Meinung teile ich. Die Frage ist nicht, ob wir das wollen – das wollen wir alle –; die Frage ist, ob das mit dem Beschluss des Nationalrates und dem Antrag der Minderheit der WAK überhaupt erreicht werden kann. Da muss ich Ihnen klar sagen: Nach meinen Einsichten, die durch Rücksprachen mit der Verwaltung und dem

Bundesrat durchaus gefestigt sind, ist die Antwort auf die Frage, ob wir es mit dem Vorschlag des Nationalrates erreichen, klar. Die Antwort lautet aber nicht etwa ja, sondern nein; das möchte ich nun darlegen.

Ich muss an dieser Stelle Klartext sprechen. Verzeihen Sie mir also manche Worte, die vielleicht etwas hart scheinen mögen. Aber ich muss Sie etwas aufschrecken; sonst geht es uns wie dem Nationalrat, der einfach – lässig dahinplätschernd – immer einigen Wirtschaftsführern folgte und sich nie wirklich überlegte, was er da beschloss.

Meine Meinung über die Lösung des Nationalrates ist, dass sie unerträglich und dem Volke nicht zumutbar ist. Das Volk wird sie auch ablehnen, wenn man ihm nur zeigen kann, was genau dieses Gesetz für Folgen haben wird.

Unerträglich ist meiner Meinung nach – ich habe es ange-tönt – die Art und Weise, wie der Nationalrat den Vorschlag beraten hat. Die Beratungen haben gezeigt, dass sich kaum jemand dort im Plenum die Mühe genommen hat, zu verstehen, was da beschlossen wurde. Einige wenige Mitglieder des Rates konnten sich deshalb als Wortführer der Wirtschaft in Szene setzen und vom willigen Plenum verlangen, was sie wollten; es wurde ihnen in jedem Fall einfach zugestimmt. Lesen Sie die Debatte selber nach, wenn Sie es nicht schon getan haben! Die einzige Begründung, die immer wieder genannt wurde, warum man so und nicht anders stimmen müsse, lautete: Sonst wäre es eine Verschlechterung für die Wirtschaft. Und dieselbe Begründung haben wir hier von Herrn Büttiker schon wieder gehört. Aber was man wirklich wissen wollte, nämlich warum es eine Verschlechterung für die Wirtschaft wäre, das wurde nie gesagt. Ich habe mir übrigens die Mühe genommen, auch die Kommissionsprotokolle nachzulesen, und kann Ihnen sagen, dass es dort nicht viel besser ist.

Nun sind aber diese Wortführer, die im Nationalrat das Thema bestimmt haben, ganz offensichtlich – ich sage das ohne Hemmungen – von der Industrie-Holding, der Dachorganisation der Schweizer Holdings, «gecoacht» worden. Damit ist natürlich ein Gesetzentwurf herausgekommen, der in Alltagsbegriffen des Mannes und der Frau von der Strasse am besten mit einem Selbstbedienungsladen ohne Kasse am Ausgang verglichen werden kann.

So kommt es heraus, wenn man den Bock zum Gärtner macht. Schliesslich liess man das Strafgesetzbuch auch nicht von den Dieben schreiben, sondern von einem Juristen. Der Vorschlag des Nationalrates für die Holdingbesteuerung ist schlicht unbrauchbar und morsch im Mark, nicht einfach «ein bisschen nicht so gut». Das liegt an einem einfachen, aber entscheidenden Konstruktionsfehler, den der Bundesrat in seiner Vorlage vermieden hat, den aber der Nationalrat auf Drängen von wortgewaltigen Unternehmensberatern und Unternehmern gegen den Rat des freisinnigen Finanzministers – ich muss das betonen – durchgesetzt hat.

Dieser Kernpunkt ist folgender: Beteiligungsgewinne einer Holding wären vollkommen steuerfrei, Beteiligungsverluste aller Art aber können steuerwirksam mit allfälligen Betriebsgewinnen der Muttergesellschaft verrechnet werden. Für gemischte Holdinggesellschaften – jene, die eine normal wirtschaftende Muttergesellschaft mit Betriebserträgen und eine Reihe von Beteiligungen, also Töchter, umfassen – ergeben sich daraus steuerliche Konsequenzen, bei denen mir als naivem Physiker die Haare zu Berge stehen. Dieses Problem gibt es übrigens nicht bei den reinen Holdings, sondern nur bei den gemischten. Darüber werden wir noch reden.

Ich möchte Ihnen nun das Problem, welches hier auftritt, anhand dreier einfacher Gedankengänge erläutern, die allerdings etwas Aufmerksamkeit erfordern, wenn man ihnen folgen will.

Die Regelung ist natürlich ungerecht und verletzt das Rechtsempfinden des Volkes aufs schwerste. Wenn man die Gewinne steuerfrei macht, die Verluste vom Betriebsergebnis der Muttergesellschaft aber abziehbar, so sagt man dem im Volksmund auf gut Schweizerdeutsch «Figgi und Mülli». Das hat mit Gerechtigkeit nichts zu tun.

Nun ist diese Ungerechtigkeit nicht einfach ein moralischer Mangel, über den man vielleicht in heutigen Zeiten, in denen

Moral nicht das Wichtigste zu sein scheint, einfach hinwegsehen könnte, sondern es ist ein konkreter Mangel, der zu ganz seltsamen und erschreckenden Konsequenzen führt. Als Beispiel kann ich Ihnen eine fiktive Geschichte erzählen. Alle Ähnlichkeiten mit lebenden Firmen sind rein zufällig – gewollt –, also eine Geschichte, wie sie das Leben schreiben würde, wenn wir der Fassung des Nationalrates und der Minderheit der WAK zustimmen würden.

Die Geschichte geht so: Da kauft eine gemischte Holding, ich nenne sie als Beispiel «Laffmann-Horoche», mit den über Jahre dank der Leistungen ihrer Mitarbeiter erwirtschafteten Gewinnen eine andere Firma; diese nenne ich – auch völlig zufällig – «Moehringer-Bannheim». Die Firma «Laffmann-Horoche» bezahlt bei dieser Übernahme einen riesigen sogenannten Goodwill; dieser beträgt 11 Milliarden Franken. Was ist der Goodwill? Das ist ein schönfärberischer Ausdruck oder Euphemismus, wie man sagen könnte, für den Betrag, den die «Laffmann-Horoche» mehr bezahlt, als der Kaufgegenstand eigentlich wert ist. Um das auch wieder in der Sprache der kleinen Leute zu sagen: Das ist, wie wenn Sie ein Lacoste-Leibchen kaufen, das 100 Franken kostet, obwohl es nur 10 Franken wert ist. Sie kaufen es aber trotzdem, weil Sie halt das kleine Krokodil haben möchten.

Diesen Goodwill von 11 Milliarden Franken hat die «Laffmann-Horoche» in meiner Geschichte bezahlt. Und wer bekommt diesen Goodwill? Das sind die Familienaktionäre, die die Firma «Moehringer-Bannheim» bisher besessen haben und nun ihre Aktien an «Laffmann-Horoche» übergeben wollen. Sie werden damit vielhundertfache Millionäre, denn so viele Aktionäre hatte die Firma gar nicht. Eine reizvolle Nebenbemerkung: Soweit diese Leute in der Schweiz Steuern bezahlen – es könnten ja schweizerische Firmen sein, von denen ich rede –, wäre dieses persönliche Einkommen als Kapitalgewinn steuerfrei.

Dieser Goodwill – die Geschichte ist soweit abgelaufen, und diese Übernahme ist zustande gekommen – ist nun in den Büchern von «Laffmann-Horoche» als Überbewertung der Beteiligung «Moehringer-Bannheim» vorhanden. Sie haben ja zuviel bezahlt, und zwar etwa das Dreifache des Nettowertes.

So stand es nicht in der Zeitung; es ist eine fiktive Geschichte. (*Heiterkeit*) Diese Überbewertung in den Büchern darf und muss abgeschrieben werden. Genau diese Abschreibungen auf den Beteiligungen der «Laffmann-Horoche» sind solche Beteiligungsverluste, die man nun gemäss Nationalrat und WAK-Minderheit steuerwirksam mit den zukünftigen Betriebsgewinnen der «Laffmann-Horoche» wird verrechnen dürfen. Das erlaubt dieser Firma, während Jahren ihre Steuern beim Bund und – falls wir das via Steuerharmonisierungsgesetz so beschliessen – auch bei den Kantonen beträchtlich zu verringern. Sie kann diese 11 Milliarden Franken über 10 bis 15 Jahre abschreiben, bis dann die Buchhaltung und der reale Wert der Beteiligung «Moehringer-Bannheim» innerhalb der Holding «Laffmann-Horoche» wieder übereinstimmen.

Wenn Sie nun ausrechnen, wie viele Franken Steuerausfälle das ergibt – Sie können die Steuersätze von Bund und Kantonen zusammenzählen; sie dürften im ganzen etwa 20 bis 25 Prozent betragen –, heisst das ja, dass die notleidende öffentliche Hand, die beispielsweise laufend die Zahlungen an die Arbeitslosen kürzen muss, und damit auch der geplagte Steuerzahler, von dem man in nächster Zeit eine Erhöhung der Mehrwertsteuer will, um die Sozialwerke zu sichern, die vollständig ihrem Entscheid entzogene Goodwillzahlung, die «Laffmann-Horoche» an die Erben von «Moehringer-Bannheim» gemacht hat, zu etwa einem Fünftel bis einem Viertel ihres Wertes durch Steuerverluste mittragen müssen. Das ist eine Zwangssubventionierung von etwa 2,5 Milliarden Franken für dieses Geschäft, zu dem wir nie etwas zu sagen hätten, wenn es denn überhaupt stattfinden würde.

Am Schluss kommt die Krönung, sozusagen der geschlagene Rahm auf diesem doppelten Espresso der Industrieholding: Wenn dann die Beteiligung «Moehringer-Bannheim» wieder einmal Gewinne macht – und deshalb kauft man sie ja, nehme ich an –, dann sind diese nicht steuerbar. Das ist

schon «Figgi und Mühli», nicht wahr? Die öffentliche Hand bekommt also ihre Zwangssubvention an die Millionäre, die sie steuerfrei überreichen musste, nicht zurück. Die Leute bekommen das Geld steuerfrei, und sie bekommen nicht einmal alles von irgendwo, sondern wir müssen sogar noch einen Teil davon, einen Viertel, selber bezahlen.

Das ist doch eigentlich skandalös, finde ich! Ich weiss, es ist nur eine Story, und ich habe sie auf einer Wanderung letzten Sonntag frei erfunden. Sie hat nichts mit der Wirklichkeit zu tun, aber das Gesetz würde das zulassen, wenn wir so beschliessen, wie das die Minderheit will und wie es der Nationalrat beschliessen hat. Das ist ein steuerlicher Selbstbedienungsladen ohne Kasse am Ausgang. Deshalb nenne ich diesen Vorschlag unerträglich, ungerecht und unseriös. Es ist schlicht ein schlechtes Gesetz.

Ich habe gehört – auf der Tribüne sitzt eine Delegation deutscher Steuerfachleute –, dass die Deutschen den Fehler gemacht hätten, vor einiger Zeit etwas Ähnliches in ihr Gesetz zu schreiben, und dass sie nun nicht mehr recht wüssten, wie sie aus dieser Katastrophe herauskämen. Wir wären schlecht beraten, wenn wir die Fehler, die der grosse Nachbar im Norden macht, gleich auch noch nachvollziehen würden.

Aber damit ist die Geschichte leider noch nicht fertig. Der Beschluss des Nationalrates hat weitere, wirklich miserable Eigenschaften. Er führt – das weiss jedermann, es ist kein eigentlicher Vorwurf, sondern die Lage der Dinge – zuerst einmal zu einem Verlust von Arbeitsplätzen in diesem Land. Warum? Weil dank der unter dem Stichwort «Mutter-Tochter-Richtlinie» laufenden Erlaubnis, Beteiligungen samt den stillen Reserven – quasi ohne Steuerfolgen – nach Ablauf dieser Frist von zehn Jahren, die Herr Büttiker erwähnt hat, ohnehin steuerfrei ins Ausland zu transferieren, zuerst einmal ein Auszug von Holdinggesellschaften aus der Schweiz stattfinden wird. Denn daher weht ja, unter uns gesagt, der Wind, den die Industrie-Holding durch das Land bläst; daher kommt der Druck. Viele unserer gemischten Holdings möchten in die EU ausziehen, z. B. wegen der Sockelsteuerproblematik, die wir gerade mit den Deutschen im Doppelsteuerabkommen haben. Die Deutschen wollen von uns mehr Amtshilfe bei Steuerfragen, und wir wollen sie wegen unserer Banken nicht gewähren. Deshalb bekommen wir von den Deutschen die fünf Prozent Sockelsteuer, die sie zurückbehalten, nicht weg. Das heisst bei jeder Beteiligung, die einen Gewinn aus Deutschland in die Schweiz transferieren will, bleibt etwas beim deutschen Fiskus hängen. In der EU gilt das nicht mehr. Eine Holding, die in die EU geht, wird dieses Problem also los. Das wird ein Grund sein, warum z. B. Holdings mit währschaftigen Beteiligungen in Deutschland die Schweiz gerne verlassen, wenn wir sie das steuerfrei tun lassen.

Nach dem heute gültigen Gesetz – Sie erinnern sich an Otto Stich, den Vorgänger des heutigen Finanzministers, der uns das immer wieder erklärt hat, auch noch in dieser Legislatur – kostet ein solcher Auszug viel Geld. Denn sie müssen die bisher nicht als Gewinn ausgewiesenen und deshalb unversuerten stillen Reserven beim Auszug versteuern. In Basel ist die Firma Clariant – das ist keine Story, sondern die Wahrheit – laut den Aussagen ihres Chefs deswegen als Holding in der Schweiz geblieben. Aber morgen oder übermorgen, wenn wir das so machen, wie das Herr Büttiker vorschlägt, wird der Auszug plötzlich gratis sein, und dann werden viele gehen und mit ihnen die Arbeitsplätze.

Nun, das wissen wir alle, und ich bin sogar bereit, das im Interesse der Harmonisierung mit Europa zu akzeptieren, obwohl es einen Verlust von Arbeitsplätzen darstellt. Die Frage ist nur, ob diese Litanei, die uns von der Wirtschaft immer wieder heruntergebetet wird und die Herr Iten schon angesprochen hat, wonach letztlich mittelfristig mehr Arbeitsplätze entstehen und das mittelfristig kompensiert wird, wirklich wahr ist. Es ist klar, dass die Wirtschaftsführer uns hoffen machen wollen, der Auszug werde durch Zuwanderung einerseits und Neugründung von Holdings mittelfristig mehr als nur kompensiert. Das ist der Strohalm, das sind die zwei Strohhalme, die sie den Steuerzahlern und den Arbeitslosen geben. An den müssen sie sich klammern.

Ich bitte Sie, als zweiten Gedankengang mit mir einmal darüber nachzudenken, welche Holdings wohl in der Schweiz gegründet würden und mit welchem Zweck oder welche Holdings zu uns zögen, wenn bei uns diese «Figgi und Mühli»-Regelung wirklich eingeführt würde: also die Regelung, wonach die Gewinne steuerfrei sind, die Verluste aber auf kluge Art und Weise und mit viel Beratung durch Steuerberater von den Betriebsgewinnen abgezogen werden können. Jeder vernünftige Holdingbesitzer muss doch auf ein solches Gesetz so reagieren, dass er dieses Ungleichgewicht auszunutzen versucht. Was heute vielleicht noch nicht der Fall ist, wird in Zukunft kommen. Wir haben gute Steuerberater in diesem Land. Das heisst mit anderen Worten: Alle jene Beteiligungen, die schlecht sind, die Verluste schreiben, würde man in die Schweiz transferieren. Denn dort sind sie nützlich. Man kann dort ihre Verluste von den Gewinnen der schweizerischen Muttergesellschaft abziehen, die gewinnträchtigen aber, die das Problem haben, dass man wegen der Sockelbesteuerung den Gewinn nicht in die Schweiz bringt, lässt man in einer zweiten Holding irgendwo in Holland.

Wir bekämen also, sogar wenn ein Zuzug stattfinden und es Neugründungen geben würde, die schlechten Holdings. Andere Staaten behielten die guten. Mich erinnert das an Aschenputtel: «Die guten ins Töpfchen, die schlechten ins Kröpfchen!» Wir wären das Kröpfchen und nicht das Töpfchen. Die Schweiz würde zum Aschenputtel unter den europäischen Holdingstandorten – sehr attraktiv zwar, aber für die falschen Holdings!

Längerfristig – und hier kommt der dritte und letzte Gedankengang – kommt es noch viel schlimmer. Wir machen nämlich mit diesem Gesetz Strukturpolitik – mit einem Steuergesetz, und Steuergesetze, die Strukturpolitik machen, sind immer schlecht. Steuergesetze sollten strukturneutral sein. In diesem Falle würde es dazu führen, dass wir das Steuersubstrat, das wir bei den juristischen Personen haben, mittel- und längerfristig aushöhlen, vielleicht sogar bis auf Null, wer weiss. Wenn die Holdingattraktivität zu gross wäre, hätten wir am Schluss gar nichts mehr, und damit würden sich dann gewaltige strukturelle Löcher in der Höhe der Erträge der Steuer der juristischen Personen in der Bundeskasse öffnen.

Und wie geht das nun? Denken Sie auch diesen dritten Gedankengang mit mir zu Ende. Er ist einfach und geht so: Eine «Figgi und Mühli»-Regelung, die bei gemischten Holdings die Gewinne freistellt, die Verluste aber steuerlich wirksam zu verrechnen erlaubt, muss dazu führen, dass sich alle heute reinen Holdings – vorausgesetzt sie haben Steuerberater, die ihren Lohn wert sind – eine Muttergesellschaft suchen, um zu einer gemischten Holding zu werden. Denn wenn sie keine Muttergesellschaft haben, haben sie ja nichts, von dem sie ihre Verluste abziehen können. Es ist also ganz klar, dass eine reine Holding im Interesse der Abziehbarkeit ihrer Verluste eine Muttergesellschaft kaufen und umstrukturieren wird. Damit hat sie eine Möglichkeit, abzuziehen – es muss allerdings eine rentierende Muttergesellschaft sein.

Es wird also von seiten der reinen Holding ein Run gerade auf die florierenden kleineren Betriebe einsetzen, um sie zu kaufen und zur Muttergesellschaft zu machen. Damit wird der Gewinn dieser selbständigen Betriebe, den wir bis jetzt besteuern konnten, plötzlich mit den Verlusten der Beteiligung verrechnet werden. Und alle diese Verluste werden wahrscheinlich in die Schweiz transferiert, weil wir ein so schönes Gesetz haben. Damit senken wir den Steuerertrag von Bund und Kantonen definitiv. Erträge einer KMU ohne Holdingstatus, die heute noch steuerbar sind, sind nachher als Ertrag der Muttergesellschaft einer gemischten Holding nicht mehr steuerbar. Das ist eine strukturelle Aushöhlung des Steuersubstrats, die der Gesetzgeber geradezu erzwingt mit diesem unsinnigen Gesetz, das eben nicht strukturneutral ist.

Das ist ein Fall, an dem ich Ihnen ad oculos demonstriert habe, dass diese gebetsmühlenartige Litanei «Wenn es gut ist für die Wirtschaft, ist es auch gut für das Land» falsch sein kann. Sie ist nicht immer falsch, sie ist oft richtig. Aber hier haben wir einen Gesetzentwurf, der für die Holdings attraktiv ist, aber nicht für die Bevölkerung. Ich halte gar nichts von einem Gesetz, welches für die Holdings per se attraktiv ist. Ich will

ein Gesetz nur deshalb für die Holdings attraktiv machen, damit am Schluss unsere Bevölkerung etwas profitieren kann. Soweit zum didaktischen Teil meines Vortrages. Es hat mich viel Mühe gekostet, das alles zu verstehen, und ich wollte Ihnen das unbedingt mitteilen, damit Sie wissen, worüber Sie heute abstimmen. Ich musste es in der Kommission auch lernen. Jetzt, wo ich es weiss, kann ich es nicht für mich behalten. Ich könnte es auch nicht, wenn es zu einer Volksabstimmung käme.

Ich hoffe, dass Sie jetzt alle mindestens leise Zweifel an der Weisheit des Nationalrates und der Minderheit der WAK bekommen haben. Wenn Sie aber immer noch glauben sollten, es genüge, sich einfach der Einerkolonne hinter Frau Spoerry und Herrn Büttiker anzuschliessen, nach dem Motto «Hannemann, geh du voran!», wie es die sieben Schwaben gemacht haben, dann möchte ich doch noch einige politische Gedanken nachschieben.

Es ist mir aufgefallen, wie präzise das Bonmot von Altmeister Hubacher über «Otto Villiger und Kaspar Stich» in dieser Situation ist. Gerade dieser Rat hat sich in der Frage der Holdingbesteuerung jahrelang mit Otto Stich herumgeschlagen. Viele von Ihnen waren froh, als er zurücktrat und die Wirtschaftspartei par excellence, der Freisinn, endlich den Finanzminister stellen konnte. Nun, wo stehen wir heute? Es zeigt sich auch bei seinem Nachfolger, dass ein guter Bundesrat – und das ist Herr Villiger meines Erachtens – die Gesamtinteressen des Landes im Auge behält und sich nicht als Vertreter von Partikularinteressen missbrauchen lässt. So kommt es denn, dass ausgerechnet ich, der Parteigenosse des ungeliebten Vorgängers, als einer von wenigen dem freisinnigen Nachfolger die Stange halten muss, während mindestens im Nationalrat viele bürgerliche Politiker ihren eigenen Finanzminister eiskalt desavouiert haben.

Dass die Überlegungen, die ich Ihnen dargelegt habe, richtig sind, dafür verbürge ich mich. Ich habe zur Sicherheit bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung unter Vorlage der Beispiele rückgefragt, und sie hat die Richtigkeit meiner Überlegungen bestätigt. Ich bin deshalb sicher, dass man meine Überlegungen nicht widerlegen kann. Ich glaube, dass jene, die wie die Minderheit dem Nationalrat folgen wollen, in bezug auf die Akzeptanz den Bogen überspannen. Es gäbe für Menschen, die das Referendum ergreifen würden – und zu denen könnte ich durchaus gehören, sollten Sie so beschliessen, wie das die Minderheit will –, eine ausserordentlich lustvolle Referendumsdiskussion, um ein Wort zu gebrauchen, das in meiner Partei immer wieder gebraucht wird, wenn es ums Diskutieren geht.

Eine lustvolle Diskussion wäre es, dem Volke einmal die vielen Ungerechtigkeiten unseres Steuersystems aufzuzeigen. Angefangen bei der fehlenden Kapitalgewinnsteuer, über die legalen Steuerschlupflöcher, die zu den steuerfreien Millionären führen, bis zur «Figgi und Mülli», die ich Ihnen jetzt geschildert habe. All das womöglich noch mit stillschweigender Unterstützung des Bundesrates, so wie beim Arbeitsgesetz, denn er will ja diese Lösung auch nicht.

Ich weiss ja – damit strecke ich Ihnen meine Hand auch wieder zur Versöhnung aus –, dass Sie und ich, alle, für unser Land, für seine Wirtschaft, aber vor allem für seine Bevölkerung das Beste wollen. Deshalb fände ich es eigentlich bedenklich, wenn das Projekt Unternehmenssteuerreform schliesslich scheitern würde, nur weil manche von Ihnen, ohne es wirklich durchdacht zu haben, den falschen Propheten Glauben geschenkt haben. Es gibt in diesem Business hier falsche Propheten.

Die richtigen Propheten, das sind in diesem Fall unsere sieben Bundesräte bzw. der Finanzminister, haben eigentlich einen sehr ausgewogenen, brauchbaren Entwurf unterbreitet. Die Behauptung, der Entwurf habe Verschlechterungen enthalten, ist schlicht und einfach nicht wahr, oder dann ist es nur eine sehr formalistische Art und Weise, es anzuschauen. Man hätte von Anfang an dem Bundesrat folgen sollen, man wäre heute besser dran.

Aber das steht nicht mehr zur Diskussion. Es gibt immer noch einen Rettungsanker, nämlich die Kommissionsmehrheit, die ich hier vertrete. Die Kommission hat ja zwar am ersten Sit-

zungstag knapp, mit einer Stimme Mehrheit, beschlossen, dem Nationalrat nicht zu folgen, sondern dem Bundesrat, auf diese Variante einzuschwenken. Aber sie hat dann selber gemerkt, und da hat auch Herr Bundesrat Villiger mitgeholfen, dass es vielleicht keine gute Idee sei, den Nationalrat so zu brüskieren. Sie hat dann nochmals innegehalten und noch einmal einen ganzen Morgen lang intensiv nachgedacht. Das Seminar, das hier erwähnt wurde, war die Frucht dieses Morgens, und was ich Ihnen hier sage, ist die Frucht dieses Seminars.

Dieser zweite Sitzungstag hat deshalb – weil man plötzlich verstand, worüber man redete – auch jenen eine fundierte Entscheidung ermöglicht, die vorher wie ich gar nicht recht gewusst haben, was sie da zu entscheiden haben. Deshalb ist die Kommission ja auch auf den Variantenentscheid gegen den Nationalrat zurückgekommen und hat einen Kompromiss gesucht, à la Nationalrat, aber ohne diesen Killerfaktor, diese «Figgi und Mülli»-Version. Den tödlichen Fehler wollten wir ausmerzen, aber wir wollten dem Nationalrat so weit als möglich entgegenkommen.

Das ist das, was die Mehrheit beantragt. Der Bundesrat hat an dieser Lösung mit der Verwaltung mitgearbeitet und ist mit ihr auch einverstanden. Wir werden sie dann in der Detailberatung diskutieren können. Es ist eine gute Lösung, sie bringt der Wirtschaft sehr viel, vielleicht nicht alles, aber das soll sie auch nicht. In dem Sinne, wie ich es Ihnen gezeigt habe, kann eine Lösung der Wirtschaft auch zuviel bringen.

Ein Punkt ist mir noch wichtig: Die Lösung der Mehrheit weicht vom Beschluss des Nationalrates auch in einigen Nebenpunkten ab, die nichts mit der Frage der Holdingbesteuerung direkt zu tun haben, sondern die andere wichtige Punkte betreffen. Ein solcher Punkt ist z. B., was eigentlich eine «wesentliche Beteiligung» ist. Man muss so etwas definieren, damit man die Wertschriftenhändler, die auch stundenweise, minutenweise oder tageweise Wertschriften und damit Beteiligungen halten könnten, von jenen Leuten abgrenzen kann, die wirklich eine Beteiligung besitzen, weil sie unternehmerisch handeln wollen. Diese Definition ist im Nationalrat nicht so gut herausgekommen, sie ist nämlich so belassen worden wie im alten Gesetz, müsste aber geändert werden.

Deshalb bitte ich Sie um eines ganz besonders. Sie sollten keinesfalls pauschal dem Antrag der Minderheit folgen und gleich alle sechs Minderheitsanträge in einem Aufwasch beschliessen, einfach so, wie es die Minderheit will – Pauschalantrag gemäss Nationalrat –, sondern Sie sollten, auch wenn Sie im einen oder anderen Punkt der Minderheit folgen würden, was ich zwar für falsch halte, mindestens Punkt für Punkt die Diskussion führen.

Ich bitte Sie um Entschuldigung, dass ich so lange geredet habe. Ich sass halt hier und konnte nicht anders, ich musste es einfach tun. Ich bitte Sie der Mehrheit zu folgen und ein Gesetz zu beschliessen, das ohne Schaden für Steuererechtigkeit, für Arbeitsplätze und für die Bundeskasse in Kraft treten kann. Ich würde sogar noch weiter gehen und sagen: Sie müssen ein Gesetz beschliessen, das überhaupt in Kraft treten kann, denn ich habe meine allergrössten Zweifel ob das, welches die Minderheit will, je in Kraft tritt.

Cottier Anton (C, FR): Oui, Monsieur Plattner, votre plaidoirie a été brillante, mais sur le fond elle repose sur une appréciation fautive. Avec la décision du Conseil national, il ne s'agit en aucun cas d'accorder des privilèges fiscaux; notre seul souci est la relance et la reprise pour retrouver la croissance, donc pour créer des emplois. Or, il y a un élément important dans toute cette réforme, sans lequel cette réforme ne serait même pas nécessaire, c'est la compétitivité internationale. Si nous comparons les conditions suisses dans le domaine des holdings à celles de la majorité des pays européens, nous constatons purement et simplement qu'il y a une inégalité, qu'il y a une forte différence qui nous oblige aujourd'hui à agir. Sans cette différence, il n'y aurait pas de projet de réforme, nous n'aurions pas eu besoin de réformer notre imposition des holdings.

Sur bien des points, il y a avis unanime entre le Conseil national et le Conseil fédéral, mais il y a divergences sur des

points précis. Je vous résume les conséquences de ces divergences entre le Conseil fédéral et le Conseil national.

Si nous acceptions le projet du Conseil fédéral, nous resterions, en partie, en deçà des conditions fiscales actuelles. Il s'agirait non pas d'une amélioration de fait de notre place économique pour les holdings, mais d'une dégradation, dont nous n'avons pas besoin et qui serait contraire au but de la réforme. C'est le Conseil national qui, dans ce domaine, a montré la voie. Dans tout son brillant raisonnement, M. Plattner oublie une chose, ou il ne met pas assez l'accent sur une chose, c'est la compétitivité internationale, cette économie internationale qui, hélas, est, pour nous aussi, le critère de notre action. Et si nous suivions le projet du Conseil fédéral, nos armes resteraient inégales avec la conséquence que les investissements étrangers en Suisse diminueraient ou stagneraient.

Souvenez-vous, Monsieur Plattner, nous avons entendu le même discours lorsqu'il s'agissait des fonds de placement, qui ont tous été déplacés à Londres ou au Luxembourg à cause des seules conditions fiscales. Ce déplacement a coûté de la substance économique et de la substance fiscale et financière à la Suisse. Le discours était le même pour combattre l'abolition du droit de timbre sur les transactions des fonds de placement. Mais, hélas, le discours était trompeur car, entre-temps, les fonds de placement ont quitté la Suisse pour Londres ou le Luxembourg où s'effectuent maintenant les transactions.

M. Plattner nous a dit que la décision du Conseil national libérait en somme les bénéficiaires de l'impôt et accordait une déduction pour les pertes. Cette affirmation est fautive aussi, et M. Plattner oublie la construction de la holding, une holding qui regroupe un certain nombre de sociétés filles ou de participations. Or, le bénéficiaire n'est pas libre d'impôt, il est bel et bien imposé, non pas à la holding, qui jouit du privilège fiscal – c'est une construction fiscale en Suisse et ailleurs –, mais ce bénéficiaire est imposé dans la société fille. Il est donc faux de prétendre que le bénéficiaire est libre d'impôt. Il y a une charge fiscale sur le bénéficiaire, à juste titre. C'est la même chose pour les pertes, qui sont déductibles et doivent le rester. Elles le sont aujourd'hui, nous ne changeons rien au système. Elles sont déductibles, parce qu'elles portent finalement atteinte à la substance de la holding. Il doit y avoir, aussi pour les pertes, une répercussion fiscale à ce sujet.

Avec cette réforme fiscale nécessaire et urgente, nous n'accordons aucun privilège fiscal, nous adaptions simplement les conditions de la place économique suisse à celles des pays européens. La réforme est nécessaire et urgente. C'est pourquoi je soutiendrai la version de la minorité là où il y a divergence, et sur les nombreux points où il y a avis unanime, nous suivrons tous le projet du Conseil fédéral.

Spoerry Vreni (R, ZH): Ich wollte mich eigentlich gar nicht zum Eintreten äussern, weil es für mich klar ist, dass man auf diese Vorlage eintreten muss. Aber die Voten einerseits von Herrn Iten und andererseits von Herrn Plattner veranlassen mich jetzt doch, das Wort zu ergreifen.

Einmal möchte ich Herrn Iten sagen, dass ich seine Meinung hundertprozentig teile, die auch die Meinung unseres Finanzministers ist. Gesunde Bundesfinanzen sind ein ganz zentrales Anliegen in unserem Land. Wenn die Zerrüttung unserer Bundesfinanzen und der explosionsartige Anstieg der Verschuldung nicht beseitigt und behoben werden können, werden wir in diesem Lande grosse Schwierigkeiten haben, auch sozialer Natur. Sie sind für niemanden wünschbar und wären für den Standort Schweiz äusserst schädlich. Die soziale Sicherheit und der soziale Frieden in unserem Land sind ganz wichtige Faktoren. Gerade weil auch ich dieses Ziel von gesunden Finanzen in unserem Land verfolge, unterstütze ich die Reform des Unternehmenssteuerrechtes.

Der Berichterstatter hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Revision des Unternehmenssteuerrechtes ein Teil des Impulsprogrammes ist, das eine Belebung in diesem Land bringen soll. Wir brauchen als Grundlage für die Bundesfinanzen Firmen, die hier arbeiten und hier Arbeitsplätze an-

bieten. Das ist das A und O. Um das sicherzustellen, bedarf es u. a. auch dieser Revision.

Diese Revision – das möchte ich Herrn Iten sagen, wenn er hier wäre – ist nicht eine Reaktion auf Regelungen in Offshore-Plätzen, sondern diese Revision ist vor allen Dingen eine Reaktion auf die Entwicklung in der EU. Die EU hat ganz generell die Besteuerung für die Unternehmen deutlich verbessert. Auch das wurde gesagt. Schon seit 1992 bieten die meisten Länder in der EU bessere Lösungen an, als das die Schweiz heute kann. Wir müssen erkennen, dass die Schweiz einen Teil ihres Wohlstandes unter anderem dem Umstand zu verdanken hat, dass sie jahrzehntlang fiskalisch ausserordentlich wettbewerbsfähig gewesen ist.

Ich bin nicht der Meinung, dass die Steuern die einzige Entscheidungsgrundlage für einen Unternehmensstandort sind. Die Schweiz bietet auch abgesehen davon eine Menge guter Trümpfe. Ein Aspekt aber sind eben auch die Steuern, und in diesem Zusammenhang gesehen ist zu bedenken, dass die Direktinvestitionen in der Schweiz seit Anfang dieses Jahrzehnts in einem dramatischen Ausmass abgenommen haben und die Auslagerungen von Firmen beängstigend sind.

Es geht jetzt darum, dass wir verlorenes Terrain wieder zurückgewinnen. Herr Plattner geht mit der nationalrätlichen Fassung hart ins Gericht. Ich bedaure, dass wir hier in diesem Rat nach dem Votum von Herrn Plattner zum Teil wieder eine Kommissionssitzung abhalten werden, und ich bin dann in der Detailberatung gerne bereit darzulegen, warum das Konzept des Bundesrates effektiv eine Verschlechterung gegenüber dem heute geltenden Recht darstellt.

Im übrigen ist folgendes festzuhalten: Deutschland hat 1994 ein sogenanntes Standortsicherungsgesetz erlassen, und Österreich hat das nachvollzogen. Vielleicht müssten wir unser Unternehmenssteuerrecht auch Standortsicherungsgesetz nennen. Dieses deutsche Gesetz bietet exakt die gleiche Lösung an wie das Konzept des Nationalrates. Die Verrechnung von Beteiligungsverlusten mit den übrigen Erträgen der Muttergesellschaft ist möglich; die Freistellung von Dividenden und Gewinnen ist gewährleistet. Das ist auch in den Beneluxstaaten ungefähr so der Fall. Man kann nun zu Recht einwenden, dass das in Deutschland nur für ausländische Beteiligungen gelte, und das stimmt. Aber der Grund ist einfach: Deutschland und die übrigen EU-Länder ebenfalls kennen eben für die inländischen Beteiligungen die Konzernbesteuerung. Herr Plattner, jetzt müssen Sie vielleicht gut zuhören: Im Rahmen der Konzernbesteuerung, die in der EU bekannt ist, können nämlich nicht nur die realisierten Verluste bei einem Verkauf einer Beteiligung mit dem Ertrag der Muttergesellschaft verrechnet werden, sondern auch die jährlich eingefahrenen Betriebsverluste werden mit den Erträgen der Mutter verrechnet. Diese überaus grosszügige Regelung kennt die Schweiz nicht.

Zudem hat die Schweiz, das wurde von Herrn Plattner zu Recht gesagt, grundsätzliche Nachteile als Holdingstandort innerhalb Europas, weil wir der EU nicht angehören. Ausschüttungen ausländischer Tochtergesellschaften werden zum Teil nicht voll in die Schweiz transferiert; ein Teil wird als sogenannte Sockelsteuer im Ursprungsland zurückbehalten. Zwischen EU-Ländern gibt es keine Sockelsteuer. Auch unterstehen wir nicht der EU-Fusionsrichtlinie und können somit grenzüberschreitende Fusionen nicht steuerfrei vollziehen.

All das ist Grund genug, wenigstens im internen Bereich ein Unternehmenssteuerrecht zu haben, das den Vergleich mit unseren ausländischen Konkurrenten nicht zu scheuen braucht. Das war früher der Fall. Es hat uns zum Wohle gereicht, wir müssen das wieder erreichen.

Jetzt möchte ich aber noch ein Wort zum Schreckszenario von Herrn Plattner sagen: Herr Plattner hat ja gesagt, es sei ein fiktives Beispiel. Er hat sehr viel Phantasie und Eloquenz entwickelt, aber darüber darf man nicht vergessen, dass im Detail das eine oder andere nicht zutrifft. Schon heute sind selbstverständlich Abschreibungen mit dem Ertrag der Muttergesellschaft verrechenbar. Aber, und das ist entscheidend, sie müssen natürlich handelsrechtlich notwendig sein. Natürlich kann eine Unternehmung bezahlten Goodwill ab-

schreiben, so viel sie will. Aber die Steuerbehörde muss selbstverständlich davon nur soviel als steuerlich wirksam akzeptieren, wie handelsrechtlich gerechtfertigt ist. Wenn der Wert der Beteiligung nicht schlechter geworden ist, dann ist auch die Abschreibung handelsrechtlich nicht richtig, und dann kann sie steuerlich auch nicht abgezogen werden.

Zudem: Wenn eine solche Beteiligung, auf der Abschreibungen getätigt wurden, mit Gewinn wiederverkauft wird, dann werden die Abschreibungen steuerlich aktiviert und müssen gemäss Konzept des Nationalrates als Einkommen versteuert werden.

Zum Umstrukturieren: Herr Plattner hat gesagt, dass uns die Firmen, wenn diese Übergangsfrist abgelaufen sei, alle «davonlaufen» würden. Wenn Sie das meinen, dann besteht wirklich ein dringender Grund, im Steuerrecht etwas zu unternehmen! Wenn die Firmen nur hier sind, weil wir ihnen goldene Fesseln anlegen, und wenn sie nicht deshalb hier sind, weil sie die Schweiz als guten Standort betrachten, dann haben wir Entscheidendes falsch gemacht. Wir müssen sehen, dass die Firmen nicht nur aus Zwang hier bleiben, sondern weil sie hier sein wollen. Nur dann kommen auch neue Firmen wieder in die Schweiz.

Ein letzter Punkt, der mir beim Szenario von Herrn Plattner überhaupt nicht aufgeht, betrifft die Ausfälle. Die Ausfälle gemäss bundesrätlicher Vorlage einerseits und die Ausfälle beim nationalrätlichen Konzept andererseits sind von der Verwaltung, die von Herrn Plattner immer wieder zitiert wurde, auf den Franken genau gleich hoch ausgewiesen. Der Unterschied, dass etwas mehr an Ausfällen in der Bundeskasse hängenbleibt, kommt einzig und allein daher, dass der Nationalrat den Stempel auf den Lebensversicherungen abgelehnt hat und ihn nur auf den Einmaleinlagen einführen will, was in dieser Form von unserer vorberatenden Kommission akzeptiert wurde. Auch wurde von ihr akzeptiert, die Koppelung vorzunehmen, um Einnahmen und Ausfälle im gleichen Paket zu behandeln. Daraus folgt klar, dass das Szenario nicht so ist, wie Herr Plattner es geschildert hat!

Noch ein letztes Wort zu den Ausfällen, Herr Plattner: Beim Investitionsbonus haben wir zwar keine Ausfälle produziert, aber 560 Millionen Franken zusätzlich ausgegeben. Das ist für die Bundeskasse im Endeffekt dasselbe. Beim Unternehmenssteuerrecht geht es um Ausfälle für die Bundeskasse in der Größenordnung von 200 Millionen Franken, allerdings jährlich wiederkehrend, das gebe ich zu. Aber der Berichtserstatter hat es richtig gesagt: Wir erhoffen uns davon – und wir erhoffen nicht nur, wir sind überzeugt –, dass damit Abwanderungen von Firmen verhindert und Zuwanderungen erleichtert werden können, und das bedeutet letztlich: Arbeit in der Schweiz. Und darum geht es: um Arbeit in der Schweiz. Das Investitionsprogramm haben wir akzeptiert, weil wir Ihnen geglaubt haben, dass es Belegung bringt, dass es Arbeitsplätze schafft und dass damit wieder etwas in die Bundeskasse zurückkommt, und genau gleich ist es hier bei diesen Ausfällen. Wir nehmen Ausfälle in einem relativ bescheidenen Ausmass in Kauf, weil wir wissen, dass dies für das Aufschwungprogramm nötig ist und diese Ausfälle in diesem Sinne tragbar sind.

Ich bitte die Sozialdemokraten sehr, nun nicht, nachdem sie das Investitionsprogramm im trockenen haben, plötzlich auszuscheren.

Brändli Christoffel (V, GR): Es ist unbestritten, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Steuersystems eine wichtige Rahmenbedingung ist, um den Wirtschaftsstandort Schweiz zu verbessern. Wenn wir nun von dieser Wettbewerbsfähigkeit des Steuersystems sprechen, dann müssen wir uns auch darüber unterhalten, was in diesem Bereich eigentlich der Wettbewerb, was der Markt ist. Der Markt ist ganz offensichtlich das, was im europäischen Umfeld an Steuererleichterungen angeboten wird. Ich teile durchaus die Meinung von Herrn Büttiker: Wir müssen auf diesem Markt einen der ersten Ränge einnehmen, wenn wir unseren Wirtschaftsstandort auch entsprechend verbessern wollen.

Mit der heutigen Vorlage, mit der Einführung der Proportionalsteuer, mit der Neuregelung der Holdingbesteuerung, mit

der Reduktion des Stempels auf Beteiligungen von 2 Prozent auf 1 Prozent, mit der Neuregelung beim Erwerb eigener Aktien, werden die Akzente ohne Zweifel richtig gesetzt. Die grosse Diskussion, die nun im Bereich der Holdingbesteuerung mit Mehrheits- und Minderheitsanträgen ausgelöst wurde, veranlasst mich doch, kurz auch noch zu den Äusserungen von Kollega Plattner Stellung zu beziehen.

Ich gehörte auch der Mehrheit an, muss Ihnen aber sagen, dass ich mich nicht mit allen Äusserungen von Herrn Plattner identifizieren kann. Wir haben ja übrigens eine sehr eigenartige Situation: In der Kommission hatten wir ein Mehrheitsverhältnis von 5 zu 4 Stimmen, und die Minderheit auf der Fahne besteht aus 6 Personen. Das ist auch ein Zeichen, dass es hier um einen umstrittenen Punkt geht. Es geht, so meine ich, nicht um einen unerträglichen und unzumutbaren Sachverhalt, sondern es geht, auch wenn wir die Ausfälle betrachten, um einen Punkt, den wir hier ausdiskutieren und entscheiden müssen. Ich bin schon überrascht, wenn man jetzt in diesem Zusammenhang mit Referendumsdrohungen aufwartet, wenn man dieses ganze Thema der Steuermillionäre in diese Diskussion einbezieht. Das hat damit nichts zu tun. Das Eidgenössische Finanzdepartement hat in Aussicht gestellt, Abklärungen zu treffen, um diese stossenden Sachverhalte zu beseitigen. Aber es ist keine gute Promotion des Wirtschaftsstandortes Schweiz, wenn wir in dieser Art und Weise mit Referendumsdrohungen usw. eine Diskussion über diese Verbesserung führen.

Ich bin auch unerschrocken gewesen, weil die Bundesfinanzen für den Wirtschaftsstandort Schweiz natürlich ein sehr zentraler Punkt sind, und es stellt sich natürlich die Frage: Wird bei einer dynamischen Betrachtung das, was jetzt wegfallen soll, wieder hereinkommen oder nicht? Das ist eine offene Frage. Die Frage der Steuergerechtigkeit, Herr Iten, hat mich auch sehr beschäftigt. Es ist in der Tat stossend, dass wir heute eine Tendenz haben, dass man die Steuern nicht mehr nach der Leistungsfähigkeit bezahlen muss, sondern eher nach der Erfassbarkeit von Einkommen, und das ist eine unbefriedigende Entwicklung. Aber es geht nicht um die Frage, ob wir Ausfälle verkraften können, ob ja oder nein, sondern es geht hier lediglich um die Frage: Wollen wir Holdinggesellschaften in der Schweiz haben, ja oder nein?

Herr Büttiker hat diese Marktsituation, wie sie sich entwickelt, dargelegt. Ich möchte Herrn Plattner – er ist zwar nicht hier – bezüglich der Abschreibungen sagen, dass diese Aufrechnung bei der Realisierung von Gewinnen erfolgt. Das wurde hier nicht gesagt.

In bezug auf den zweiten Punkt, der hier erwähnt wurde, die wesentlichen Beteiligungen, gehe ich durchaus einig in der Meinung, dass 2 Millionen Franken nicht in jedem Fall eine wesentliche Beteiligung sind. Diese 2 Millionen Franken werden aber heute auf dem Markt angeboten. Da müssen wir halt mitziehen. Auch in Unternehmen muss man hie und da einen Preis machen, den die Konkurrenz macht, selbst wenn man sachlich darüber diskutieren müsste. Wir sind natürlich in einem Dilemma. Man könnte jetzt überspitzt sagen, man stehe vor der Frage, ob man bei den Holdinggesellschaften ein gerechtes Steuersystem und keine Steuersubjekte wolle oder ob man eben gewisse Ungerechtigkeiten in Kauf nehmen und dafür Steuersubjekte und auch Arbeitsplätze wolle. Das ist zwar eine unbefriedigende Fragestellung, aber sie zeichnet sich hier ab.

Persönlich hätte ich es begrüsst, wenn man im Bereich der Proportionalsteuer, die für die KMU-Betriebe wichtiger ist, vielleicht auf 8 Prozent statt 8,5 Prozent gegangen wäre und wenn man dieses Konzept der Mehrheit hätte realisieren können. Wenn man die Marktsituation im Holdingsteuerbereich betrachtet, so meine ich doch, dass wir bei diesen 8,5 Prozent bleiben müssen und eben bei der Frage der Holdingbesteuerung nicht eine solche Prestigesache machen sollten, wie sie hier dargelegt worden ist.

Ich möchte aber doch etwas sagen: Die Unternehmensbesteuerung und das Investitionsprogramm sind zusammen ein Paket. Es dient der Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Schweiz und soll es erlauben, der Rezession entgegenzutreten. Für die Attraktivität unseres Wirtschaftsstandortes

braucht es wesentlich mehr als diese steuerliche Massnahme und diese Investitionsmassnahme. Wir tun gewissermassen einen Schritt vorwärts. Wir stellen aber fest, dass das Vertrauen in die Wirtschaftspolitik und in die Finanzpolitik damit noch nicht hergestellt ist. Es gibt sehr viele Bereiche, in denen Änderungen notwendig sind, wenn dieser Wirtschaftsstandort verbessert werden soll. Dazu braucht es eine Politik, auf die Verlass ist. Wir nehmen gegenwärtig immer wieder irgendein Signal mit einem Schritt nach vorne zur Kenntnis. Eine Woche später hört man dann etwas Kontraproduktives, das das Gegenteil zeigt. Diese totale Verunsicherung ist das, was die Wirtschaft belastet, und zwar – stichwortartig gesagt – in den Bewilligungsverfahren. Nach wie vor ist es unglaublich, wie in diesem Land mit Investoren umgegangen wird und welche Behinderungen bewusst oder unbewusst geschaffen werden. Es sind Milliarden von Investitionen, die heute der Bewilligungsverfahren wegen nicht realisiert werden können. Man spricht immer davon, dass das verbessert wird, an der Front aber merkt man sehr wenig davon.

Ein weiterer Punkt: Wir machen ein Investitionsprogramm mit über 500 Millionen Franken. Wir machen ein Unternehmenssteuerrecht, und gleichzeitig wird von seiten des Bundesrates signalisiert, dass man ab 1999 der Wirtschaft mit dem vorgezogenen AHV-Prozent und mit der Verlängerung des zusätzlichen Prozentes für die Arbeitslosenversicherung insgesamt 4 Milliarden Franken abschöpfen wird. Man signalisiert, dass man im Transportbereich, im Energiebereich der Wirtschaft neue, erhebliche Belastungen zumuten wird. Es wird ja immer das Beispiel im Transportbereich erwähnt: Die Transportkosten Japan–Basel sind heute günstiger als die Transportkosten Basel–Ems – und wir reden von Zusatzbelastungen.

Wir stehen vor Volksabstimmungen. Da möchte ich die Sozialdemokraten auch ansprechen: Am 8. Juni 1997 wird über die Kriegsmaterialausfuhr abgestimmt. Wir werden über die Gen-Schutz-Initiative diskutieren. Das alles sind schlechte Signale in diesem Land, und diese Probleme können Sie mit punktuellen Massnahmen nicht lösen. Ich glaube, es ist unbedingt notwendig, dass von seiten des Bundesrates, auch von seiten des Parlamentes in der Wirtschaftspolitik eine klare Linie signalisiert wird und diese dann auch – ich sage jetzt nicht: nur für ein paar Wochen – über einige Jahre durchgezogen wird. Ich glaube, nur damit können wir den Wirtschaftsstandort verbessern. Nur damit können wir die Lage der Bundesfinanzen verbessern, und nur damit können wir auch unseren sozialen Wohlfahrtsstaat am Leben erhalten.

Ich bitte Sie einzutreten. Ich bitte Sie, aus der Holdingfrage nicht eine solche Prestigesache zu machen, und ich bitte Sie vor allem, nicht jetzt mit Referendumsdrohungen und weiss ich nicht mit was allem eine politische Diskussion auszulösen. Wir müssen das Problem sachlich angehen, so, wie es sich auf dem Markt präsentiert. Wenn wir das machen, was unsere Konkurrenten machen, dann kommt die Sache am Schluss recht heraus.

Respini Renzo (C, TI): Il n'est pas licite de procéder à une révision des dispositions fiscales sans définir l'objectif de la réforme et sans fixer les limites financières de l'opération. Il est, pour moi, illusoire de pouvoir procéder à une réforme fiscale sans se soucier de l'équilibre des charges et des bénéfices. Avec son projet, le Conseil fédéral a fait cette évaluation et fixé les buts. La réforme de l'imposition des sociétés rentre dans les mesures de relance économique par le biais d'une série de dispositions de caractère fiscal qui allègent la situation fiscale des sociétés, surtout des holdings, et améliorent l'attrait de la place économique suisse. La réforme s'inscrit dans le cadre stratégique de l'assainissement des finances de la Confédération. Le projet du Conseil fédéral, dont s'est inspirée la majorité de notre commission, poursuit ces deux objectifs et maintient l'équilibre entre les allègements fiscaux et la sauvegarde des possibilités d'assainissement des finances fédérales.

Je vous propose d'entrer en matière et de suivre le Conseil fédéral et la majorité de la commission. C'est à cette seule

condition que je pourrai accepter ce texte législatif qui, il faut le souligner avec clarté, fait un effort remarquable en faveur des sociétés et des holdings, ceci à un moment où d'importants sacrifices sont et seront imposés à une grande partie de la population. Que le sens de l'équilibre inspire aussi les délibérations de notre Conseil!

J'ai entendu ce matin plusieurs interventions de collègues qui estiment que cette réforme ne va pas assez loin. Je rappellerai quelques considérations.

1. Les holdings qui sont les principales bénéficiaires de cette réforme représentent certainement, dans le tissu économique suisse, un secteur intéressant, à forte valeur ajoutée, qui mérite d'être soutenu pour la bonne et simple raison que les holdings sont très mobiles, et la fiscalité est un élément déterminant, tout au moins important, dans la décision du choix du siège. Je ne «démonise» pas les holdings, et je ne pense pas non plus que leur but est d'avoir des sociétés filles qui font des pertes. Je suis bien d'accord. Toutefois, il ne faut pas oublier que la Suisse, dans les cinq dernières années, a beaucoup amélioré la fiscalité des holdings, par une série de conventions de double imposition supprimant une série de doubles taxations. Ensuite, il ne faut pas oublier que l'introduction de l'impôt fédéral direct a incontestablement bénéficié aux holdings, et ceci d'une façon certaine.

On a beaucoup parlé de règles européennes auxquelles il faudrait se rallier. Je veux bien, mais il ne faut pas oublier que nous ne faisons pas partie de l'Union européenne. On peut alors se demander s'il est licite d'adopter les mêmes règles que l'Union européenne, sans adopter le système de contrôle valable à l'intérieur de l'Union européenne. J'ai l'impression que, parfois, on continue à penser et à maintenir l'espoir que notre pays puisse rester un paradis fiscal, convaincu que, malgré tout, il y a tout à gagner et rien à perdre avec cette stratégie.

2. Les règles qu'on est en train d'examiner ne profitent pas seulement aux holdings, mais aux autres sociétés de capitaux et aux coopératives. Il ne faut pas oublier que ces nouvelles règles profitent surtout, parmi ces sociétés anonymes et ces coopératives, à celles qui font de gros bénéfices, ceci grâce au passage à l'impôt proportionnel. Or, ce nouveau régime, grâce aux dispositions de l'harmonisation fiscale, va procurer à ces sociétés des avantages fiscaux au niveau cantonal aussi, avec une réduction parallèle des entrées fiscales pour les cantons.

3. La réforme est conçue pour améliorer la situation des sociétés à gros capital et à gros revenus, et il faut souligner que les petites et moyennes entreprises, qui n'ont pas la forme juridique de la société anonyme, n'obtiennent aucun bénéfice de toutes ces dispositions. Même les petites et moyennes entreprises qui ont la forme de la société anonyme seront pénalisées – en tout cas celles d'entre elles qui pratiquent une politique d'investissements très forte en technologie et dans le renouvellement de leur savoir-faire –, ceci pour la simple raison qu'elles auront un bénéfice réduit, mais qu'elles verront leur taux de taxation augmenter à 8,5 pour cent. En revanche, les sociétés qui maximalisent les bénéfices bénéficieront de la déduction de 9,5 à 8,5 pour cent.

4. Enfin, notre système ne prévoit pas l'imposition des bénéfices réalisés par un particulier sur la vente de paquets d'actions. Avec les propositions que nous examinerons aujourd'hui, ce système sera aussi appliqué à la vente des paquets d'actions par des sociétés. Ce qu'on propose de faire se situe pour moi, en ce moment, à la limite. En effet, il est légitime de se demander jusqu'à quand, pour les nouveaux besoins financiers du pays, on pourra renoncer à aller chercher l'argent là où il se trouve effectivement, tout en sauvegardant la cohésion sociale.

Reimann Maximilian (V, AG): Selbstverständlich schliesse ich mich all jenen Kolleginnen und Kollegen an, die sich bis anhin positiv zum Eintreten geäussert haben.

Der Unternehmensstandort Schweiz muss in verschiedenen steuerpolitischen Belangen verbessert werden. Nichts ist bekanntlich im Zeitalter globalisierter Märkte mobiler als das Kapital. Das gilt nachgerade für die Holding- und Lizenzge-

sellschaften. Wer hier den Zug verpasst, den bestrafen die Märkte. Da kann Ihnen Kollege Plattner noch so sehr den Teufel an die Wand malen. Steuerkonkurrenz ist nun einmal weltweit da und nimmt ständig zu. Mit dieser Vorlage handeln Bundesrat und Parlament fünf Minuten vor zwölf.

Nirgends steht geschrieben, dass wir Steuerausfälle, die wir bewusst zur Verbesserung unserer wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zugestehen, sofort kompensieren müssen – und erst noch auf dem Buckel des Mittelstandes und der Selbständigerwerbenden, die etwas für ihre private Altersvorsorge tun, damit sie dem Staat im vorgerückten Alter nicht zur Last fallen.

Steuerpolitische Zugeständnisse an den Unternehmensstandort Schweiz? Die Antwort ist unweigerlich ja. Das stärkt unsere Wirtschaft, sichert Arbeitsplätze und bringt dem Staat auf mittlere Sicht auch neue Steuern ein – da kann ich Frau Spoerry nur voll und ganz beipflichten. Aber ebenso klar sage ich nein zu ungerechtfertigten Kompensationen auf dem Buckel jener Schicht unserer Bevölkerung, die heute und schon seit Jahrzehnten am meisten zur kollektiven Wohlfahrt unseres Landes beiträgt: durch Fleiss, Arbeit, Steuern und Lohnprozente.

Sie haben es aus meinem Antrag ersehen: Ich bin grundsätzlich nicht bereit, die für die private Altersvorsorge im Rahmen der Säule 3b zurückgelegten Spargelder einer neuen Steuer unterziehen zu lassen.

Ja, ich bin im höchsten Masse überrascht, dass ein bürgerlich beherrschter Bundesrat zu einer derart sozialistisch angehauchten Steuermassnahme Hand bieten konnte. Deshalb wohl auch das Lob von sozialistischer Seite an die Adresse unseres Finanzministers. Solche Lobsprüche, Herr Bundesrat Villiger, an die Adresse eines hohen FDP-Magistraten aus der linken Ecke sind brandgefährlich.

Aber auch eine Randbemerkung an die Adresse des Kollegen Plattner. Ich sehe ihn zwar im Moment nicht im Saal, aber ich hoffe, er hört es draussen. Ich sage ihm in aller Kollegialität – Herr Plattner, es freut mich, dass Sie jetzt anwesend sind –, dass ich nicht von irgendwelcher lobbyistischer Seite «gecoacht» bin. Ich bin kein Vertreter der Wirtschaft und schon gar nicht der Versicherungsgesellschaften. Ich fühle mich einzig und allein den vielen kleinen und mittleren Vorsorgesparern in unserem Lande verpflichtet. Sie haben politische Hilfe und Unterstützung nötiger denn je. Und von Ihrer Seite, Herr Kollege Plattner, bekommen Sie nicht viel Hilfe zugestanden. Dafür dürfen sie stets höhere Steuern und Abgaben und Krankenkassenprämien bezahlen.

Richtigerweise hat schon der Nationalrat Abstriche an dieser quer in der Landschaft liegenden Kompensationsvorlage des Bundesrates gemacht und die mittels periodischen Prämien finanzierten Lebensversicherungen von der neuen Steuerbelastung ausgenommen.

Mein Antrag, den ich in der Detailberatung noch eingehender begründen werde, geht dahin, im Bereich der Säule 3b überhaupt keine neue Steuer zuzulassen. Für den Moment nur so viel.

Wer glaubt, mit der Stempelabgabe auf Einmaleinlageversicherungen Ausfälle bei der Unternehmensbesteuerung kompensieren zu können, der wird von den kreativen und globalisierten Versicherungsmärkten Lügen gestraft werden. Glauben Sie nicht, Herr Bundesrat, diese Bereiche unseres Kapitalmarktes würden mit den neuen Stempelabgaben darauf unverändert ihren Lauf nehmen! Es wird zur Abwanderung dieses Bereiches ins Ausland kommen, mit schwerwiegenden Folgen für die Arbeitsplätze in der Schweiz. Wer das nicht glaubt, erinnere sich an das milliardenschwere Anlagefondsgeschäft, das wir ebenfalls infolge unzeitgemässer Stempelabgaben ans Ausland verloren hatten und nur durch mühsame Korrekturen und erst noch gegen den Willen des vormaligen Finanzministers Stich teilweise zurückgewinnen konnten. Einmaleinlageversicherungen lassen sich doch ebenso gut im Ausland abschliessen, selbst bei den weltweit präsenten Tochtergesellschaften schweizerischer Versicherungskonzerne. Und wer nicht ins Ausland ausweichen will, der sucht sich eben im Inland andere Vorsorgeformen, wo er nicht gezwungen sein wird, schon im voraus 2,5 Prozent des

Vorsorgekapitals an den Fiskus abzuführen. Der vom Bundesrat vorgeschlagene und auch von unserer Kommission teilweise nachvollzogene fiskalistische Raubzug auf private Vorsorgegelder insbesondere des Mittelstandes und der Selbständigerwerbenden wird nicht aufgehen. Deshalb wäre es folgerichtig und gerecht, auf die vorgeschlagenen Änderungen im Bereiche des Versicherungstempels überhaupt nicht einzutreten.

Mehr dazu dann in der Detailberatung.

Forster Erika (R, SG): Wir haben im Bereich der Unternehmensbesteuerung Handlungsbedarf. Das wurde schon mehrmals betont. Ob wir mit der heutigen Vorlage so handeln, wie es geboten wäre, wage ich allerdings zu bezweifeln. Einmal sind die Verbesserungen für die Unternehmen zwar einer der berühmten Schritte in die richtige Richtung, doch das kann nicht genügen, es sei denn, wir würden in Bälde den zweiten Schritt in die richtige Richtung tun. Was wir bräuchten, wäre ein entschlossenes Voranschreiten, das uns erlauben würde, nicht nur mit den Nachbarländern gleichzuziehen, sondern sie deutlich zu überholen. Dies würde aber einen Wechsel unserer Philosophie voraussetzen. Wir müssten diese Unternehmenssteuerreform als echte Investition in die Zukunft des Wirtschaftsstandortes Schweiz verstehen. Investitionen, das wissen Sie, sind naturgemäss mit Risiken behaftet. Der Investor muss an seinen Erfolg glauben und in Kauf nehmen, dass sich der angestrebte Erfolg nicht in gewünschtem Umfang oder nicht sofort einstellt. Der Argumentation des Bundesrates entnehme ich, dass er gewillt ist, nur gerade eine Investition von maximal 200 Millionen Franken zu tätigen und sein Risiko zu beschränken.

Wenn wir in diesem Rat daran glauben, dass mit einer Unternehmenssteuerreform im Sinne einer Verbesserung der Steuersituation für die Unternehmen der Wirtschaftsstandort Schweiz für Neuansiedlungen wieder attraktiver wird und dass auf diesem Weg das Steueraufkommen mittelfristig über die Konjunktur hinaus wächst, dann ist diese Investition in die Zukunft des Wirtschaftsstandortes durchzuziehen und das Schielen auf den Bundeshaushalt zu unterlassen.

Ich verkenne dabei die Probleme der Bundesfinanzen nicht. Ich weiss auch um die Schwierigkeiten der Sanierung des Bundeshaushaltes. Wenn unsere Steuer- und Wirtschaftspolitik aber nur noch unter der Fuchtel der Ertragsneutralität konsensfähig ist, spielen wir meiner Meinung nach Schwarzpeter. Die kurzfristigen Einnahmeausfälle – und davon ist auszugehen, wenn man an diese Vorlage tatsächlich glaubt – unmittelbar mit der Wiedereinführung des Stempels auf Lebensversicherungen zu kompensieren ist fragwürdig und für mich auch die Crux dieser Vorlage. Insgesamt testen wir aber mit der Unternehmenssteuerreform ein von in- und ausländischen Investoren längst erwartetes Signal. Es muss rasch kommen, daher muss auch die Reform Anfang 1998 in Kraft gesetzt werden können.

Die Unternehmenssteuerreform ist auch ein Wink an die Kantone. Sie sind gesamthaft gesehen die wichtigeren Partner der Unternehmen. Damit diese Massnahmen, welche wir auf Bundesebene beschliessen, nicht verpuffen, haben gerade wir Ständerätinnen und Ständerate die Aufgabe, in den Kantonen mitzuhelfen, dass dort Steuergesetzreformen vorgenommen werden, welche diejenigen des Bundes ergänzen, womit für die Unternehmen ein Multiplikatoreffekt vorgenommen wird. Damit möchte ich meiner Hoffnung Ausdruck geben, dass die Kantone nachziehen werden und dass der Wettbewerb der Standortbedingungen unter den Kantonen, soweit dies im Rahmen des Steuerharmonisierungsgesetzes möglich ist, spielt.

Noch etwas liegt mir im Zusammenhang mit dieser Vorlage auf dem Herzen. Des öftern wird in der Botschaft darauf hingewiesen, dass die KMU ebenfalls profitieren und mehrheitlich entlastet werden. Wenn Sie die Vorlage durchsehen, merken Sie, dass Sie gut daran tun, die damit verknüpften Hoffnungen zu relativieren. In der Tat kommt bei den KMU lediglich eine Erleichterung bei der Kapitalsteuer voll zum Tragen, und das auch nur bei den Aktiengesellschaften. Die Einführung der proportionalen Gewinnsteuer straft sogar viele

KMU, nämlich all diejenigen, die sich im Renditebereich von 1,67 und 12 Prozent befinden. Für neugegründete KMU fallen die Senkung der Emissionsabgabe und die Freigrenze ins Gewicht, was ich sehr begrüsse. Wir tun deshalb gut daran, die Vorlage als das anzusehen, was sie in Tat und Wahrheit ist: eine Steuerreform für die Grossen und für die Holdinggesellschaften. Hier geht es in Einzelfällen um hohe Beträge, und hier liegt auch die wirtschaftliche Relevanz.

Im Zusammenhang mit dem Stempel auf Lebensversicherungen spreche ich nicht vom Geschäft, das den Versicherungen entgehen könnte. Ich rede von den Menschen, denen wir 1972 versichert haben, dass die richtige Lösung für die Altersvorsorge nicht allein in der AHV bestehe, sondern in einem Dreisäulenkonzept. Die Sorge um die AHV – das wissen wir alle – ist bei den Rentnern gross, während grosse Teile der Erwerbsbevölkerung schon fast resignativ nicht mehr so recht daran glauben, selber einmal in demselben Umfang AHV zu erhalten, wie sie heute einzahlen. Das ist ernst zu nehmen. Wenn wir nun beginnen, die dritte Säule, insbesondere die freie Vorsorge, anzuknabbern, so sägen wir direkt am Ast derjenigen, die als Selbständigerwerbende ohnehin schon die gesamte Altersvorsorge selber finanzieren müssten und auch sonst nicht in den Genuss von Vergünstigungen wie Familienzulagen, Stipendien usw. kommen.

Die berufliche Vorsorge, das wissen wir, ist die Vorsorge des Vollzeitarbeitnehmers. Die dritte Säule der privaten Vorsorge können die Angehörigen der Arbeiterschaft, der Angestellten mit bescheidenen Einkommen und des unteren Mittelstandes aus ihrem Arbeitseinkommen nicht öffnen. Das ist in aller Klarheit festzustellen. Die Einmaleinlage in der Lebensversicherung ist für sie dann erschwinglich, wenn sie ihr Erspartes mit einer kleinen Erbschaft von 20 000 bis 30 000 Franken aufstocken können. Nicht umsonst weisen die Lebensversicherungen aus, dass drei Viertel aller Einmaleinlagen um 50 000 Franken abgeschlossen werden.

Ich bin mit den Befürwortern der Stempelabgabe auf Einmaleinlagen einig, dass dies das Geschäft der Versicherungen vermutlich nicht nachhaltig stören wird. Wer auf eine gute dritte Säule angewiesen ist, weil er keine zweite hat, wird dennoch eine Lebensversicherung mit Einmaleinlage abschliessen und die Kröte schlucken. Diese Form der Politik widerstrebt mir indessen. Ich denke auch, dass sie nicht dazu angetan ist, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Behörden und die Politik zu stärken.

Aus den genannten Gründen befinde ich mich in einem wirklichen Dilemma: entweder den Anträgen, wie sie auf dem Tisch liegen, auf Streichen des Stempels zuzustimmen oder aber noch einen Antrag auf Einführung einer Freigrenze einzubringen. Ich gestehe, ich habe das Ei des Kolumbus bis jetzt noch nicht gefunden. Ich behalte mir aber vor, hier noch tätig zu werden.

In diesem Sinn bitte ich Sie um Eintreten auf die Vorlage.

Frick Bruno (C, SZ): Ich wollte mich nur kurz zur Steuerrevision aus der Sicht der kleinen und mittleren Unternehmungen äussern. Aber die Ausführungen von Herrn Plattner veranlassen mich doch, ihm eingangs noch Antwort zu geben.

Herr Plattner, Sie haben 1997 – ich möchte fast sagen, im Stil von Fabeldichter La Fontaine – die Moral, die Sie lehren wollen, sehr schön verpackt. Herr La Fontaine hatte das mit Tierbildern gemacht, Sie mit halbaktiven Firmen. Nebenbei haben Sie noch, schön verpackt, gleich die Kommissionsmehrheit mit Hehlern und Dieben verknüpft, die selber das Strafgesetz schreiben würden. So dürfen wir nicht argumentieren, auch wenn es rhetorisch gefällig war. Ich muss darauf antworten.

Sie haben vor allem gesagt, man würde mit dieser Reform der Ungerechtigkeit im Steuerbereich, den Schlupflöchern, Vorschub leisten. Aber Sie gehen in Ihrer ganzen fabelhaften Argumentation – wenn ich es so wörtlich sagen darf – von zwei falschen Voraussetzungen aus:

1. Wir haben in der Schweiz keinen geschlossenen Wirtschafts- und Steuerraum, in dem wir autark und ohne Rücksicht auf das Ausland Steuern festlegen können. Wir stehen in Gottes Namen im internationalen Wettbewerb und haben

den internationalen Wettbewerbsbedingungen Rechnung zu tragen. Grosse Gesellschaften und finanzstarke Leute reklamieren nicht mehr wegen hohen Steuern, sie gehen. Sie gehen dorthin, wo das Geld am leichtesten fliesst und wo sie steuerlich am wenigsten belastet werden. Das ist die Schwierigkeit, der wir Rechnung tragen müssen und die verschwiegen wird.

2. Sie haben mit den 11 Milliarden Franken Goodwill quasi unterstellt, Hoffmann-Laroche würde gutmütigerweise einen Phantasiepreis bezahlen, der wirtschaftlich wohl nicht gerechtfertigt sei – als Geschenk an eine Familie Boehringer –, und das nur mit dem Zweck, in der Schweiz Steuern abziehen zu können. Das ist einfach nicht so. Wenn ein Unternehmen beim Kauf einer anderen Gesellschaft einen Goodwill zahlt, ist es eben überzeugt, dass das Unternehmen diesen Wert hat, weil sich dieser Goodwill auf Dauer dank dem Renommee einer Firma in langfristigen Erträgen, in langfristigen Arbeitsplatzsicherungen wieder auszahlen wird. Also ist es nicht ein Phantasiepreis, sondern ein wirtschaftlicher Wert. Herr Plattner, Sie können Ihren Basler Kollegen in der Wirtschaft sehr viel unterstellen, aber ich würde nicht so weit gehen und ihnen unterstellen, sie würden ungerechtfertigte Phantasiepreise bezahlen. Ich glaube – und das lehrt die Geschichte Ihres Basler Kantons –, dass dort die Wirtschaft sehr gut, sehr klug und langfristig zu rechnen versteht, und das möchten wir Ihrem Kanton nicht wegnehmen.

Das Unternehmenssteuerrecht lässt sich nicht nur auf ein Kriterium beschränken, auf das Wort Gerechtigkeit.

Ich möchte das darstellen: Diese Revision ist «ein Dreieck».

Der erste Eckpunkt ist die Steuergerechtigkeit, der zweite ist die internationale Wettbewerbskraft der Schweiz im Steuerrecht, und der dritte ist die Sanierung der Bundesfinanzen. Innerhalb dieses Dreiecks müssen wir den Schwerpunkt finden. Wer nur allein die sogenannte Steuergerechtigkeit im Visier hat, verkennt eben, dass dann die Gesellschaften das Geld an andere Orte auslagern, wir den Wettbewerbsfähigkeitstest nicht bestehen und auch die Sanierung der Bundesfinanzen nicht in Aussicht steht. Wer aber nur die internationale Wettbewerbskraft in den Vordergrund stellt, vergisst die Gerechtigkeit oder würde zu grosse Steuergeschenke machen. Wir haben ja Erfahrungen darin, was geschieht, wenn wir diesen Faktoren nicht gemeinsam Rechnung tragen. Wir haben die schmerzhafteste Erfahrung mit dem Stempelsteuergesetz gemacht, indem wir mit einer Revision zuwarteten, bis die Anlagefonds in Luxemburg waren. Die Erfahrung zeigt, dass sie nicht zurückkommen. Bei den Holdinggesellschaften haben wir vor zwei, drei Jahren festgestellt, dass die «Tulpenküste» in Holland viel attraktiver ist als die Goldküste am Zürichsee; sie sind nach Holland abgewandert und werden dort bleiben. Wir haben also in diesem Spannungsfeld, im Dreieck zwischen Gerechtigkeit, internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Steuerstandorte und Sanierung der Bundesfinanzen, einen angemessenen Schwerpunkt zu finden.

Das Dilemma ist greifbar. Entweder bestehen wir diesen Test und machen vielleicht Einbussen bei der Steuergerechtigkeit, oder wir erreichen wohl die absolute Steuergerechtigkeit, jedoch kein Steuersubstrat. Es geht also um das Mass. In einem gewissen Sinne müssen wir uns eingestehen, dass hier der Grundsatz gilt: Erst die Steuer, dann die Moral! Lasst uns ehrlich sein, wir müssen Konzessionen machen.

Nun komme ich aber zu dem, was ich eigentlich sagen wollte: zur Frage der kleinen und mittleren Unternehmungen. Frau Forster hat es soeben angesprochen: Wir müssen uns bewusst sein, dass das eine Revision für die grossen und für die sehr ertragreichen Gesellschaften ist. Die kleinen und mittleren haben keinen Profit davon.

In den Steuerverwaltungen der Kantone ist gerechnet worden, und die Zahlen sind anschaulich. Wenn ein Unternehmen bisher rund bis 12 Prozent Gewinn im Verhältnis zum Aktienkapital machte, dann fährt es schlechter. Davon betroffen sind rund 50 Prozent aller Unternehmungen. Sie werden nach dieser Revision etwas mehr bezahlen. Die Zahlen liegen vor, beispielsweise von der Steuerverwaltung St. Gallen, von anderen auch, und diese sind in einem gewissen Sinne dramatisch. Damit stellt sich die Frage, warum wir die Vor-

lage trotzdem behandeln. Ich bin zum Schluss gekommen, dass ich bereit bin, diese Kröte zu schlucken. Dies aus einem entscheidenden Grund, nämlich weil die Steuererhöhung für diese kleinen und mittleren Unternehmungen frankenmässig relativ klein ist. Es ist eine Erhöhung. Ich glaube, dass wir im Rahmen des Dreiecks, das ich geschildert habe, gesamtschweizerisch von einem Teil ein Opfer abverlangen müssen. Darum bin ich bereit, diese Kröte zu schlucken. Sie stösst mir sauer auf, weil meine Klientel der kleinen und mittleren Unternehmungen, für die ich mich politisch engagiere, kaum einen Vorteil hat. Im Rahmen der Gesamtwirtschaft wird für sie aber etwas abspringen, und darum ist diese Belastung, weil sie frankenmässig nicht dramatisch ist, tragbar. Ich möchte aber Herrn Bundesrat Villiger eine Frage stellen und ihn um eine klare Antwort bitten: In der Botschaft ist diese Revision richtigerweise als eine Sofortmassnahme dargestellt, als einen Zwischenschritt, der vor einer gründlichen Revision komme. So steht es auf der zweiten Seite der Botschaftsübersicht. Ich möchte Sie fragen, Herr Bundesrat Villiger, bis zu welchem Jahr Sie eine gründliche Überarbeitung des Unternehmenssteuerrechtes vorzulegen gedenken.

Gemperli Paul (C, SG): Ich habe auch noch eine Lanze für die KMU brechen wollen. Aber meine beiden Vorredner haben bereits darauf hingewiesen.

Ich möchte hier lediglich festhalten: Es trifft zweifellos zu, dass für die KMU, die nicht hohe Gewinne erzielen, mit diesem proportionalen Steuersatz Mehrbelastungen entstehen. Das widerspricht eigentlich dem, was der Bundesrat auf Seite 14 seiner Botschaft (Ziff. 122, zweiter Absatz) geschrieben hat: «Die kleinen und mittleren Unternehmen stellen ein beschäftigungspolitisch wichtiges Element der schweizerischen Volkswirtschaft dar.» Hier wird das Hohe Lied der KMU gesungen, auf der anderen Seite entstehen gerade in diesem Bereich Mehrbelastungen. Die Gesellschaften, die nicht hohe Gewinne erzielen, sind eindeutig stärker belastet. Im Kanton St. Gallen ist eine Berechnung angestellt worden: Wir können ungefähr sagen, dass etwa 60 Prozent der kleinen und mittleren Betriebe eben durch diese Revision Mehrbelastungen erhalten werden. Wahrscheinlich ist die Zahl heute noch höher, denn die Zahlen, auf denen die Eidgenössische Steuerverwaltung basiert, sind relativ alt. Bei diesen Zahlen konnte noch von einem höheren Ertrag ausgegangen werden. Ich möchte einfach darauf hinweisen, dass mit dieser Revision die Anliegen der KMU noch nicht berücksichtigt sind und dass der Bundesrat bei einer nächsten Revision des Unternehmenssteuerrechtes auf diesen Bereich besonderes Gewicht legen muss.

Dann zum zweiten: Wir haben heute morgen eine neue Berechnung der Ausfälle erhalten, wie sie sich heute nach den Anträgen der WAK des Nationalrates darstellen. Ich vermisste in allen diesen Ausfallberechnungen eigentlich die Prospektivität. Wir rechnen immer unter Status-quo-Bedingungen. Man rechnet: Wenn hier diese Verbesserungen durchgeführt werden, entstehen unter Status-quo-Bedingungen diese Ausfälle, wie sie hier dargestellt werden. Ich halte das in dieser Richtung nicht als zutreffend, denn Ziel dieser ganzen Revision – und das schreibt auch der Bundesrat unmissverständlich – ist doch, den Standort Schweiz für die Holdingunternehmen wieder attraktiver zu machen. Wenn der Standort attraktiver wird, wenn uns das wirklich gelingt, können wir natürlich in diesem Bereich auch mit steuerlichen Mehreinnahmen rechnen. Ich glaube, das muss man eben in diese Überlegungen einbeziehen. Man kann nicht einfach vom Status quo ausgehen.

Nun noch ein weiterer Punkt: Herr Iten hat gefragt, ob wir eine Revision mit Ausfällen durchziehen könnten, wenn die Staatsfinanzen litten.

Ich glaube, diese Frage ist berechtigt, aber ich möchte diese Frage bejahen unter der Bedingung, dass die Revision dazu führt, dass das wirtschaftliche Umfeld im ganzen verbessert wird und neue Impulse für die Wirtschaft vermittelt werden, die sich bei den Steuern letztlich auch in Heller und Pfennig niederschlagen. Wir können nicht einfach immer sagen, es entstünden Ausfälle, ohne die Vorteile mit einzubeziehen, die

nachher aus einer solchen Revision entstehen. Wir müssen auch etwas Optimismus an den Tag legen; sonst hat es gar keinen Wert, eine solche Revision überhaupt in Angriff zu nehmen.

Wir verbessern mit dem, was jetzt vorgeschlagen ist, die Rahmenbedingungen, und wir können davon erwarten, dass gewisse Arten von Gesellschaften nicht mehr abwandern oder wieder in die Schweiz zurückkehren. Das ist ein Gewinn, allenfalls auch arbeitsplatzmässig. Gerade diese Tatsache kann man nicht verkennen: Wenn wir wieder Arbeitsplätze schaffen, gehen auch die entsprechenden Sozialausgaben zurück.

Ich möchte in einem Punkt noch vor etwas warnen: Wir können nicht nur immer die steuerliche Gesamtbelastung der Schweiz und des Auslandes vergleichen, sondern wir müssen auch das Steuersystem insgesamt ansehen. Ich bin heute mehr denn je davon überzeugt, dass die Steuersysteme und nicht allein die Steuerbelastungen miteinander im Wettbewerb stehen. Wenn Sie ein Steuersystem haben, das veraltet ist, und das Ausland in einzelnen Bereichen viel bessere Bedingungen bietet, dann haben Sie bei der heutigen Globalisierung zu erwarten, dass bestimmte Bereiche ins Ausland abwandern und dass man in der Schweiz das Nachsehen hat. Es ist nicht einfach die böse Wirtschaft, die abwandern will, sondern das ist zu einem grossen Teil auch Ausdruck der internationalen Konkurrenzbedingungen.

Noch ein Wort zu Herrn Plattner: Er hat seinen Standpunkt sehr gut dargestellt, daran ist nicht zu zweifeln. Aber ich glaube, er hat diese ganze Problematik ausserordentlich einseitig dargestellt. Wenn er von einem Unternehmen ausgeht, das für eine Beteiligung einen zu hohen Preis bezahlt, dann ist das zwar sehr schön gesagt, aber es entspricht nicht den Realitäten. Wenn Herr Plattner einmal sehen würde, wie in den Gesellschaften gerechnet wird, bevor eine Beteiligung erworben wird, und mit welcher Gründlichkeit man sich überlegt, ob man das wirtschaftlich noch verantworten kann oder nicht, dann ist das, was er hier unterstellt, meines Erachtens einfach «abseits der Landstrasse». So verhält es sich nicht! Man geht nicht einfach hin, kauft feucht-fröhlich eine Beteiligung ein und sagt, man könne diese nachher wieder abschreiben und dann habe man ein Steuerschlupfloch entdeckt. Das ist nicht so. Eine Gesellschaft, die im Wettbewerb steht, muss darauf achten, dass sie auch günstig einkaufen kann.

Noch etwas, Herr Plattner: In Basel ist in dieser Richtung relativ viel passiert. Aber ich bin davon überzeugt, dass sich das letztlich zum Segen der Wirtschaft in dieser Region auswirken wird. Die Beteiligungen, die dazugekauft wurden, werden dazu führen, dass der schweizerische Standort gestärkt wird und dass letztlich der Standort Basel im internationalen Wettbewerb bestehen kann. Man kann doch nicht einfach so tun, wie wenn das alles nur «Brimborium» wäre, wie wenn da nichts dahinterstecken würde! Wenn in Basel nachher wieder die Zentralen dieser neu strukturierten Gesellschaften entstehen, dann haben Sie auch Arbeitsplätze in der Region. Wenn Beteiligungen nicht vom Betrieb in Basel gekauft werden, sondern wenn es eine USA-Tochtergesellschaft kaufen würde, Herr Plattner, dann würde das Gewicht der Unternehmen in andere Länder verlagert, und Sie hätten dann schliesslich in Basel nichts mehr zu besteuern. Ich sage Ihnen einfach: Das ist eine unabdingbare Gegebenheit.

Wenn Sie sich nun darüber ärgern, dass der Beteiligungsabzug auch auf Kapitalgewinne ausgedehnt wird, dann sage ich Ihnen eines: Viele Länder Europas – Belgien, Luxemburg, Österreich, die Niederlande; diese sind nicht alle von bürgerlichen Regierungen beherrscht – haben auch steuerfreie Gewinne auf Beteiligungen. Auch dort ist das so vorgesehen. Und wir stehen im Wettbewerb! Das ist jetzt ein systemimmanentes Problem; das müssen wir einfach sehen und akzeptieren.

Darf ich noch auf die Zahlen der Eidgenössischen Steuerverwaltung zurückgreifen? Massnahme 1, die Ausdehnung des Beteiligungsabzugs, kostet den Bund 70 Millionen Franken, wenn Sie das neueste Blatt ansehen. Hier kann doch kein derart gewaltiges Steuerschlupfloch eröffnet werden! Schon

betragsmässig ist das nicht möglich. Verschwiegen wurde hier meines Erachtens die entscheidende Tatsache, dass wiederingebrachte Abschreibungen auf solchen Beteiligungen dann eben steuerlich berücksichtigt werden. Auch das gilt es zu bedenken; man darf nicht nur eine Seite der Medaille beleuchten.

In diesem Sinne bin ich ebenfalls für Eintreten.

Uhlmann Hans (V, TG): Meinen drei Vorrednern kann ich voll beipflichten. Ich möchte aber noch einige andere Überlegungen vortragen.

Ich stelle vorerst fest, dass der Nationalrat im grossen und ganzen eine recht ausgewogene Lösung geschaffen hat. Es wurde offenbar klar erkannt, dass mit diesem Reformpaket eine Verbesserung für den Unternehmensstandort, aber auch für den Wirtschaftsstandort Schweiz angestrebt werden muss. Das hat auch der Bundesrat in seiner Botschaft klar dargelegt. Dazu muss ich Ihnen klar sagen: Kosmetik allein genügt wirklich nicht, auch wenn das ein erster Schritt sein soll; ein zweiter wird folgen. Ich meine, wir müssen jetzt klare Zeichen setzen.

Die Mehrheit der WAK unseres Rates hat die Linie des Nationalrates nicht eingehalten. Ich verstehe das nicht ganz und meine, dass unser Rat eigentlich im Sinne der Minderheitsanträge auf die Beschlüsse des Nationalrates einschwenken sollte. Erstens bringt dies klare Verbesserungen für den Wirtschafts- und Unternehmensstandort Schweiz, und zweitens – das ist ebenso wichtig – kann das Paket verabschiedet und, so hoffe ich, auf den 1. Januar 1998 in Kraft gesetzt werden. Wir dürfen keine Zeit mehr verlieren. Wie wichtig solche Revisionspunkte sind, konnten Sie in den letzten Jahren und Jahrzehnten bei den unterschiedlichsten Steuergesetzen der verschiedenen Kantone im Massstab eins zu eins erfahren. Stichworte wie Kanton Zug, Kanton Schwyz usw.: Das sind Musterbeispiele in dieser Richtung. Im internationalen Wettbewerb müssen wir wieder besser werden. Wir sind stehen geblieben, während andere Staaten wesentliche Fortschritte gemacht haben. Steuerreformen, die längerfristig die Wirtschaft stärken, müssen – oder man kann auch sagen: können – nicht haushaltneutral sein. Es sind Investitionen für die Zukunft. Herr Bundesrat Villiger ist ja ein Mensch, der die natürlichen Abläufe sehr gut kennt; deshalb wird er meinen Vergleich sehr gut verstehen. Wer einmal ernten will – das ist in der Natur wie in der Steuerpolitik so –, muss zuerst säen. Säen allein genügt auch nicht, die Saat muss auch gepflegt werden, damit sie richtig aufgeht und irgendwann einmal eine reiche Ernte bringt.

Bezüglich der Stempelsteuer bei Lebensversicherungen werde ich bei der Begründung meines Antrages weitere Ausführungen machen. Eines sei vorweggenommen: Wir dürfen beim Versicherungsgeschäft nicht die gleichen Fehler begehen wie seinerzeit bei den Bankgeschäften; das wurde bereits angetönt. Luxemburg, London usw. haben sich damals sehr gefreut und freuen sich heute noch. Bei der Stempelbelastung der Lebensversicherungen werden sich zweifellos auch andere Staaten mehr freuen, als die Berechnungen unseres Landes jetzt wahrhaben wollen.

Ich bitte Sie, der Linie des Nationalrates und der Minderheit der WAK zuzustimmen und auf den Stempel für Lebensversicherungen ganz zu verzichten.

Es ist bezeichnend: Herr Frick hat gesagt, in erster Linie nütze diese Revision den Grossfirmen, den finanzkräftigen Firmen, die wir in der Schweiz behalten oder ansiedeln wollen. Und ausgerechnet diesen Ausfall wollen Sie auf dem Buckel des Mittelstandes ausgleichen. Das darf doch nicht sein!

Ich bitte Sie, im Sinne meiner Erwägungen auf die Vorlage einzutreten.

Marty Dick (R, TI): Le problème que nous devons affronter aujourd'hui est très technique, je dirai même très difficile. Pour ceux d'entre nous, c'est la majorité, qui ne font pas partie de la commission, il est difficile de comprendre l'enjeu précis du point de vue technique, et ce d'autant plus que la commission ne se présente pas unie. Je dois dire que je serais

tenté de proposer de renvoyer le tout et que l'on nous présente des dossiers un peu plus clairs.

Je crois que l'on ne peut pas et que l'on ne doit pas affronter ce problème dans la seule optique technique. On doit avoir une vision politique, et l'on doit insérer ces considérations dans une vision de société. Ce qui m'étonne et m'inquiète, c'est la volonté de polarisation qui domine ce débat, c'est blanc ou c'est noir, on est pour ou on est contre l'économie. C'est trop facile, et ce n'est pas comme ça.

L'on assiste aussi à un scénario qui se répète de plus en plus dans cette salle: tout le monde se scandalise de la situation déplorable des finances de la Confédération, mais dès que l'occasion se présente, les intérêts particuliers essaient de s'imposer sans aucun égard pour les finances de l'Etat. Je crains que l'on soit en train de devenir une société de corporations et que l'on pense que l'intérêt général n'est que la somme des intérêts particuliers, ce qui n'est évidemment pas vrai et ce qui est surtout très dangereux. Avec cette philosophie, on désagrège l'Etat et, finalement, on rend un très mauvais service à l'économie de ce pays.

Un Etat efficient, comme l'a très bien dit M. Iten, est dans l'intérêt des citoyens et dans l'intérêt d'une économie saine. Un pays dont les finances sont délabrées – et c'est le cas actuellement de la Suisse – ne pourra plus jamais être une place financière et économique saine et attractive.

Je suis tout à fait d'accord d'améliorer les conditions-cadres pour l'économie. Je me permets de rappeler que j'ai été chef du Département des finances et de l'économie publique de mon canton. Je suis aujourd'hui actif dans plusieurs sociétés et, comme vous, j'ai à coeur le bien-être de ce pays, de ses habitants et, par conséquent, de son économie.

Je suis dès lors d'accord que l'on améliore la situation fiscale des entreprises pour tenir compte de la concurrence internationale. Mais là où je ne suis plus d'accord, c'est de créer pour certaines entreprises des privilèges qui deviennent choquants alors que la majorité de la population est aujourd'hui appelée à faire des sacrifices, et des sacrifices importants. Et c'est là que nous devons introduire une dimension politique. Je ne suis pas d'accord non plus parce que ce n'est pas avec des motifs seulement fiscaux que l'on attire des sociétés. Les sociétés qui s'établissent dans un pays seulement pour des motifs fiscaux sont en général de très mauvais clients: elles viennent, elles partent, souvent en laissant ici de grands dégâts; elles n'ont aucune attache avec le pays. Or, ce n'est pas comme ça que l'on bâtit une économie à long terme, une économie qui doit garantir pour des années le bien-être à un pays.

Je suis – et là, c'est la dimension politique – surpris de constater à quel point certains milieux ont perdu tout contact avec le peuple, toute sensibilité avec les préoccupations et les angoisses de notre population. La globalisation est une réalité, bonne ou mauvaise, mais elle est là, nous devons l'affronter. Les restructurations sont nécessaires, j'en suis absolument persuadé, mais je ne crois pas qu'il soit nécessaire de procéder avec la brutalité dont ont fait et font preuve certains milieux. Si je rappelle cet aspect, c'est parce que cette brutalité a créé un climat dans notre population, et ce climat a pour conséquence que nous vivons une période où la valeur de l'homme apparaît amoindrie, tandis que la valeur du capital est réévaluée et privilégiée. Il suffit – et cela je n'arrive pas à l'accepter – d'annoncer soudainement que l'on met à la porte des centaines et des milliers de travailleurs pour qu'une petite minorité perçoive immédiatement un gain en capital. On ne doit pas confondre ces intérêts d'une minorité qui s'enrichit avec les intérêts de l'économie. Il est par conséquent absolument nécessaire que les différentes composantes de notre société se sentent solidaires avec ce pays, dans lequel elles vivent.

La solution du Conseil national pour les holdings me paraît inacceptable. M. Plattner nous a raconté une histoire fictive. Eh bien, dans la mesure où la solution du Conseil national serait approuvée, cette histoire fictive se transformera en un reportage et deviendra une histoire réelle.

Mais, au-delà du bien-fondé technique ou pas de cette solution, je crois que ce serait une erreur politique colossale de

l'adopter. Nous offrons sur un plat d'argent une victoire certaine à ceux qui lanceront un référendum. Mme Spoerry m'a dit une fois, et je ne l'ai jamais oublié, qu'en politique il ne suffit pas d'avoir raison, encore faut-il – et je dis heureusement – avoir des majorités. Eh bien, avec la solution du Conseil national, avec cet exemple cité par M. Plattner, qui deviendra réalité, nous n'aurons jamais la majorité du peuple. Quel sera alors le résultat final? Un gâchis total, parce que nous n'aurons rien du tout, aucune amélioration. Je vous prie de ne pas jouer avec le feu, de rétablir ce contact avec notre peuple, cela me paraît urgent et nécessaire.

Je reconnais aussi que la solution du Conseil fédéral et de la majorité de la commission est critiquable et apparaît même excessivement rigoureuse dans certaines situations particulières. C'est pour cette raison que je propose une solution de compromis, qui n'est pas inventée, mais qui s'inspire du système en vigueur pour la taxation des succursales à l'étranger. Je ne vois pas pourquoi un système qui marche pour les succursales à l'étranger ne devrait pas fonctionner dans ce cas. Notre pays restera attractif, surtout si on est encore à même de dialoguer et d'éviter les tensions sociales, d'éviter des ruptures qu'une votation populaire sur la solution du Conseil national provoquerait inégalement.

Je suis donc pour l'entrée en matière, mais je considère que certaines propositions qui ont été faites sont en réalité des provocations. Ce n'est pas de cette manière que l'on agit dans l'intérêt de l'économie.

Le Conseil fédéral et notre ministre des finances, dont on ne peut certainement pas dire qu'il soit insensible aux intérêts de l'économie, l'ont parfaitement compris. Notre attractivité ne peut pas être basée que sur des barèmes fiscaux. Elle se fonde sur la paix sociale, sur la sécurité, sur une monnaie stable et sur un projet crédible de société. Nous devons avoir une vision plus globale.

Onken Thomas (S, TG): In der jüngsten Vergangenheit und insbesondere seit 1992, seit dem EWR-Nein, verbessern wir Session für Session die Rahmenbedingungen der Schweiz und erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit unseres Wirtschaftsstandortes. Vorlage folgt auf Vorlage, und ein Ende ist nicht abzusehen. Es verstreicht keine Session, ohne dass wir grosse Anstrengungen unternommen haben, hier Fortschritte zu erzielen.

Diese Fortschritte sind teilweise sogar auf Anregung, jedenfalls aber fast stets auch mit der Unterstützung der Sozialdemokraten erfolgt. Das gilt auch für diese Vorlage hier. Es handelt sich nicht darum, «pour ou contre» zu sein, sondern es handelt sich darum, eine ausgewogene, eine vertretbare, eine sozialverträgliche und damit auch vor unserer Bevölkerung zu rechtfertigende Vorlage zu machen. Auch Kollege Plattner ist in seinem kritischen Votum nicht gegen diese Vorlage aufgetreten, sondern er hat Verbesserungen angemahnt und auch konkret vorgeschlagen; sie werden ja sogar durch die Mehrheit der Kommission unterbreitet.

Heute nun geht es also um diese Unternehmenssteuerreform, und es scheint so, als ob alle die Errungenschaften und die Verbesserungen der jüngsten Vergangenheit vergessen gegangen wären. Sie gehören bereits zum Acquis. Sie sind sozusagen keiner Rede mehr wert, jedenfalls den meisten. Ich danke denen, die in Erinnerung gerufen haben, dass wir hier doch grosse Fortschritte erzielt haben.

Es ist aber einseitig, einäugig sogar, jetzt nur noch diese Unternehmensbesteuerung im Auge zu haben, nur sie ins Zentrum zu rücken. Ich verstehe zwar, dass das geschieht. Bei einer Vorlage, die wir debattieren, spricht man natürlich vorab über sie und bettet sie nicht in den grossen Zusammenhang ein. Es ist aber einäugig, und wenn man die Forderungen sieht, die hier jetzt auf dem Tisch des Hauses liegen, dann ist es sogar bedenklich, jedenfalls staatspolitisch bedenklich, wie das Kollege Iten und auch jetzt eben wieder Kollege Marty auf eindrückliche Art und Weise in Erinnerung gerufen haben.

Unsere Wettbewerbsfähigkeit insgesamt ist nicht schlecht. Das hat auch Frau Spoerry fairerweise eingeräumt. Die Standortgunst der Schweiz ist gut. Es sind soeben wieder

zwei «rankings» erschienen, zwei Ranglisten, in denen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ausgewiesen ist, aus denen sogar hervorgeht, dass sie sich in jüngster Zeit um einige Plätze verbessert hat. Wir stehen insgesamt gut da. Im übrigen werden die unternehmerischen Entscheide immer aufgrund einer differenzierten, globalen Betrachtung getroffen und nicht nur aufgrund von Steuervorteilen.

Aber auch wenn man diesen Aspekt zu Rate zieht, muss man doch sagen: Die Schweiz bietet etwelche Vorteile. In der Botschaft sind die Tabellen mit dem internationalen Vergleich aufgeführt. Offenbar hat man sie übersehen. Ich habe hier die neueste Statistik der OECD. Sie reicht nur bis ins Jahr 1994, aber sie weist doch auch aus, dass die Schweiz in allen Sparten deutlich unter dem OECD-Durchschnitt liegt, dass wir gegenüber unseren Mitbewerbern, gegenüber unseren Nachbarn deutlich im Vorteil sind und dass der Anteil der Unternehmenssteuern am Gesamtsteuerertrag in den letzten Jahren eigentlich laufend zurückgegangen ist.

So schlimm steht es also auch um den Steuerplatz Schweiz nicht. Ich räume allerdings ein, dass die anderen nicht untätig bleiben und dass die EU Anstrengungen unternommen hat, die steuerlichen Vorteile in ihrem Einzugsgebiet zu verbessern, und darauf müssen wir reagieren. Es ist ja wieder einmal ein grossartiges Beispiel für die Souveränität unseres Landes, für unsere Autonomie, die überhaupt nicht mehr besteht. An allen Ecken und Enden reagieren wir auf die EU, immer ohne dort ein einziges Wort bei den Entscheiden mitreden zu können, die wir nachher autonom nachvollziehen müssen. Aber das nur in Klammern!

Es ist also ein gewisser Handlungsbedarf gegeben. So ultimativ ist er indes auch wieder nicht, wie er hier dargestellt wurde. Die Statistiken weisen eigentlich ein anderes Bild aus. Wenn man dann noch Faktoren einbezieht, die hier jetzt nicht zur Sprache kamen – beispielsweise die überaus grosszügige Abschreibungspraxis in unserem Lande –, dann muss man sagen, dass es sicher nicht derart «fünf vor zwölf» ist, wie das teilweise herbeigeredet worden ist. Unternehmenssteuerertrag sinkend, Belastung massiv, Belastung der Vermögen sinkend, Kapitalgewinne von den Steuern ausgenommen; dagegen – und das empfindet die Bevölkerung – ein wachsender Anteil der Einkommensbesteuerung am Gesamtsteuerertrag, der auch die mittleren und kleinen Einkommen trifft, und eine wachsende Belastung mit Gebühren, mit Abgaben, mit indirekten Steuern. Was hier jetzt also vorgeschlagen wird, ist im Grunde genommen ja eine Verlagerung, die mit Opfern verbunden ist. Es entstehen Ausfälle, die von irgend jemand bezahlt werden müssen. Der Satz, der noch am vergangenen Montag hier gesprochen wurde und der dann grossmehrheitlich auch Zustimmung fand, als wir über die parlamentarische Initiative Brunner Christiane sprachen, gilt jetzt offenbar nicht mehr. Ich lese ihn nochmals vor: «Es ist nicht gerechtfertigt, in einem Zeitpunkt, wo wir bei der Arbeitslosenversicherung Leistungskürzungen beschlossen haben, über die demnächst der Souverän zu entscheiden haben wird, diesem Versicherungszweig weitere Leistungen aufzubürden» – man könnte hier jetzt sinngemäss sagen, weitere Ausfälle zuzumuten –, «ohne» – auch wenn es sich um ein gerechtfertigtes Anliegen handelt – «nach Kompensationen zu suchen oder dann ehrlicherweise zu sagen, es müssten neue Einnahmequellen erschlossen werden.» (AB 1997 S 436) Das war der Originalton von Kollege Schiesser, um dieses soziale Anliegen abzublocken. Doch er gilt cum grano salis natürlich auch für diese Vorlage hier, bei der ebenfalls Ausfälle verkraftet und Opfer gebracht werden müssen, und diese Opfer treffen letztlich breite Schichten unserer Bevölkerung – auch die kleinen und mittleren Steuerzahler, die kein Unternehmen besitzen, die nicht an der Börse spekulieren können, sondern nur ihren Lohnausweis haben, der ihr zu allem hin noch stagnierendes Einkommen ausweist, von dem sie kaum etwas abziehen können. Das ist die Realität der grossen Mehrheit in diesem Land.

Da muss man nun fragen: Opfer wofür? Für Versprechen! «Echte Investitionen in die Zukunft» – das haben Sie gesagt, Herr Schüle; auch Frau Forster hat es erwähnt –, Vorleistungen für Arbeitsplätze: Wir wollen es gerne glauben. Wir ha-

ben es schon oft geglaubt. Es ist nicht eingetreten. Dafür gibt es nämlich null Garantien, keine Verbindlichkeit. Kein Pakt für Arbeit ist hier beschlossen worden, wo der Vorleistung, die erbracht wird, eine entsprechende Gegenleistung, wie wir sie in dieser Zeit wirklich nötig hätten, gegenüberstünde. Kein Pakt für Arbeit! Es sind schöngeredete Hoffnungen, aber es ist keinerlei Sicherheit. Ich bin dennoch bereit, auch hier wiederum einen gewissen Vertrauensvorschuss zu geben und darauf zu hoffen, dass tatsächlich Arbeit geschaffen wird, Arbeitsplätze erhalten werden, neue Unternehmen in unserem Land angesiedelt werden können.

Die einzige Gewissheit, die wir wirklich haben, ist die, die Kollege Plattner schon erwähnt hat: dass nämlich nach Ablauf der Übergangsfrist wahrscheinlich unzählige Holdinggesellschaften unser Land verlassen werden, weil sie wegen der Sockelsteuerproblematik, die ja bleibt, aus dem Land ausziehen. Es sei denn, man wäre zu einer Amtshilfe, die diesen Namen verdient, auch wirklich bereit. Aber da höre ich auch schon wieder die Kassandarufe des Finanzplatzes, die das dann zu verhindern trachten. Hier besteht eine Aussicht, eine reelle Aussicht, dass wir sogar Unternehmen und Arbeitsplätze verlieren. Ob sie kompensiert werden, ist eine offene Frage.

Die andere Gewissheit, die wir haben, ist nämlich, dass das Steuersubstrat weiter geschmälert wird; ja, die Steuereinnahmen eines immer noch ziemlich gebeutelten Bundeshaushaltes, aber auch der um den finanziellen Ausgleich ringenden Kantone werden geschmälert – um nicht zu sagen: strukturell ausgehöhlt. Denn auch hier, Kollege Schüle, braucht es eine dynamische Betrachtung. Das möchte ich auch Herrn Gemperli sagen, der ja ebenfalls für die Prospektion gesprochen hat. Auf seine Weise erwartet er ein grosses Plus. Kollege Plattner hat aber ganz konkret aufgezeigt, wie die Gunst der verschiedenen Standorte gegeneinander ausgespielt werden kann, wie man die Vorteile in dem einen Land mit jenen in einem anderen kombinieren kann. Er hat auch nachgewiesen und aufgezeigt, wie sich wahrscheinlich die Struktur der Holdinggesellschaften ändern wird, wie reine Holdinggesellschaften zu gemischten Holdinggesellschaften werden, um gewisse Vorteile mit Raffinesse zu nutzen.

Diese Prospektion, diese geschickte Nutzung der Möglichkeiten, die hier geschaffen werden sollen, sollten wir in Betracht ziehen, und dann werden es eben nicht nur minus 100 Millionen sein, sondern minus sehr viel mehr. Ich wage hier jetzt nicht, eine Zahl zu nennen; aber das, was Sie in die eine Richtung erhoffen, befürchte ich gut begründet und durch Erfahrung gewitzigt genau in die andere Richtung.

Herr Frick hat Herrn Plattner entgegengehalten, dass er nicht davon ausgehen dürfe, dass die Schweiz autark sei. Wenn jemand hier die internationalen Zusammenhänge und die Volatilität, die «Heimatlosigkeit» des Kapitals, aufgezeigt hat, dann er mit der Darstellung einer Entwicklung, die durchaus realistisch und ernst zu nehmen ist.

So ist es für mich denn auch keine Frage, dass der Gegensatz, den Kollege Brändli da konstruiert hat – wir haben die Wahl zwischen einer gerechten Steuervorlage ohne Steuerobjekte und der Hinnahme von gewissen Ungerechtigkeiten, dafür kommen dann ein paar zu uns und liefern hier die Steuer ab –, nicht die Politik unseres Landes sein kann. Wir können nicht zu Ungerechtigkeiten, zu Unausgewogenheiten Hand bieten, nur um ein paar – vielleicht auch noch anfechtbare – Unternehmen in unser Land zu locken. Das hat Kollege Marty ja völlig richtig gesagt.

Einen anderen Gegensatz möchte ich ebenfalls noch aufgreifen. Frau Spoerry hat an die SP-Fraktion appelliert, nicht auszuscheren, nachdem sie nun ihr Investitionsprogramm im trockenen habe. Ihr Investitionsprogramm! Ja, warum denn unser Investitionsprogramm? Es ist doch auch Euer Investitionsprogramm! Es sind Eure Bauunternehmen! Eure Energiefachfirmen! Auch Eure Forscherinnen und Forscher! Warum denn nur unsere? Und genau so gilt hier bei der Unternehmenssteuerreform, dass es eben nicht nur «Ihre» Unternehmenssteuerreform ist, von der wir tunlichst die Hände zu lassen haben, sondern es ist eine Unternehmenssteuerreform für das ganze Land, für die Schweiz, für alle

Unternehmer und Unternehmungen und auch für die Bevölkerung. Und diese Bevölkerung will nicht nur an den Verlusten beteiligt sein, wie ihr das hier zugemutet werden soll, sondern auch an den Gewinnen. Darum ist diese Strategie – die Verluste weiterhin steuerrechtlich verrechenbar zu machen, die Gewinne aber von den Steuern auszunehmen – einfach falsch. Es tut mir leid. Man kann nicht das System nur in einem Punkt ändern, ohne das andere dann auch anzusehen und eine ausgewogene Vorlage zu konstruieren.

Ich bitte Sie zwar durchaus, auf diese Vorlage einzutreten, und ich ziehe bei einer sinnvollen Korrektur von Mängeln und bei einer zweckmässigen Reform des Unternehmenssteuerrechtes mit, aber ich bitte Sie, eine ausgewogene Vorlage zu verabschieden, die vor dem Volk eine Chance hat, die vom Volk gutgeheissen und mitgetragen wird, und das kann eigentlich nur auf der Linie der Mehrheit der WAK-SR geschehen, sicher aber nicht mit den Beschlüssen des Nationalrates.

Schüle Kurt (R, SH), Berichterstatter: Wir dürfen feststellen, dass sich alle für Eintreten ausgesprochen haben, zum Teil mit gewissen Bedenken, wenn ich an das Votum von Kollege Iten betreffend die Ausfälle denke. Wobei Kollege Gemperli gesagt hat, dass wir diese Zahlen nicht als Status quo ansehen dürften; das sei entwicklungsfähig, das sei Potential und Zukunft.

Es sind Bedenken in umgekehrter Richtung laut geworden – Kompensation ausgerechnet beim Mittelstand, Versicherungsstempel; Herr Reimann und Frau Forster haben darauf hingewiesen.

Herr Onken hat dargelegt, wir hätten ja durchaus Standortvorteile und hätten seit vielen Jahren alles getan, um diese zu verbessern. Dem steht gegenüber, dass unser Land seit sechs Jahren ohne reales Wachstum ist. In der Tat hat unsere Volkswirtschaft immer noch einen hohen Stand, auch unser Wohlstand, aber der Trend ist schlecht. Wir unterscheiden uns von unserem Umfeld, insbesondere auch von den europäischen Nachbarstaaten, durch ein fehlendes Wachstum in den letzten Jahren, und das muss uns zu denken geben und zwingt uns zum Handeln.

Kollege Plattner ist bereits voll in Richtung Holdingbesteuerung abgefahren und hat die Diskussion bestimmt und auch polarisiert. Er hat selbst gesagt, er habe sich zum Ersatzsprecher der Kommission ernannt, weil ich bei der Minderheit sei. Diese Position war bekannt, als ich am Ende der Kommissionsberatungen zum Rapporteur ernannt wurde. Kollege Plattner hat mich freundlicher Weise auch eingeladen, in seiner Minderheit mitzuwirken. Das hätte ich dann tun dürfen! Ich habe zu diesen Massnahmen und insbesondere zur Holdingbesteuerung noch gar nicht gesprochen. Selbstverständlich bin ich auf die Kommission verpflichtet, aber ebenso auf die Fakten und darum die Fakten zuerst:

Das Votum von Herrn Plattner hat mich veranlasst zu intervenieren, so dass Sie die Zusammenstellung ausgeteilt erhalten, die von der Eidgenössischen Steuerverwaltung verfasst worden ist, wo unter dem Titel «Reform der Unternehmensbesteuerung 1997» die Ausfälle dargestellt sind. Es ist festzuhalten, dass diese Beschlüsse identisch mit jenen sind, die dann der Nationalrat gefasst hat. Daraus ersehen Sie einen Ausfall von total 100 Millionen Franken für die Massnahme 1. Nehmen Sie nun die Botschaft auf Seite 47, Titel «Finanzielle Auswirkungen» – Sie müssen Seite 48, wo zwischen Kantonen und Bund unterschieden wird, noch mit einbeziehen –, so erblicken Sie in der Tabelle unter Massnahme 1 aufgrund der bundesrätlichen Fassung genau denselben Betrag von 100 Millionen Franken.

Das sind die Fakten, die wir von der Eidgenössischen Steuerverwaltung erhalten haben, und darum bitte ich Sie um sachliche Beurteilung auch dieser Frage, die jetzt etwas hochstilisiert worden ist. Es ist auch richtig, dass, wie in der Diskussion gesagt wurde, diese nationalrätliche Lösung international durchaus üblich ist. Selbst sozialdemokratisch regierte Länder wie die Niederlande und Österreich haben diese Lösung; auch das Standortgesetz von 1994 von Deutschland hat das eingeführt.

Ich bin nun gezwungen, bereits an dieser Stelle auf meine Stellungnahme zu dieser Massnahme 1 einzugehen, um Ihnen die Unterschiede darzulegen: Die Kommission unseres Rates hat sich mit beiden Konzepten, dem des Bundesrates und dem des Nationalrates, eingehend auseinandergesetzt. Wir unterbreiten Ihnen eine neue Lösung, die aus beiden Konzepten gewisse Elemente übernommen hat: vom Nationalrat das System der Steuerentlastung über den Beteiligungsabzug, vom Bundesrat das Prinzip der Spartenrechnung.

Wir wollen statt einer Steuerentlastung durch Freistellung, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, mit dem Nationalrat am geltenden Prinzip des Beteiligungsabzuges festhalten, und dieses Prinzip soll neu auch auf die Beteiligungsgewinne Anwendung finden. Nun gibt es eine Differenz zwischen der Kommissionsfassung und jener des Nationalrates. Der Nationalrat will die Kapitalgewinne künftig mit den Dividenden gleichbehandeln und von der Besteuerung ausnehmen. Das hat Herr Plattner völlig richtig dargestellt. Diese Lösung sieht zudem vor, dass die Kapitalverluste wie auch die Abschreibungen und Rückstellungen auf Beteiligungen weiterhin mit einem steuerbaren Betriebsgewinn verrechnet werden können. Unser Finanzminister hat diese Lösung in der Kommission als inkongruent bezeichnet und absolut abgelehnt. Der Nationalrat wollte hingegen mit dieser Lösung die wirtschaftliche Mehrfachbelastung desselben Steuersubstrates beseitigen.

Wenn ein Kapitalgewinn aus einer Beteiligung resultiert, so steht eben in aller Regel ein entsprechender thesaurierter Gewinn dahinter, der bei der Beteiligungsgesellschaft bereits einmal besteuert worden ist. Handelt sich eine Holding aber einen Kapitalverlust ein, so bedeutet das einen effektiven Substanzverlust. Ein solcher Substanzverlust soll nicht zu Lasten der versteuerten Substanz gehen, sondern mit noch unversteuertem Betriebsgewinn ausgeglichen werden können. Das ist der sachliche Inhalt der nationalrätlichen Lösung.

Aber unsere Kommission ist der Argumentation des Bundesrates gefolgt, wonach das eben doch eine Inkongruenz sei. Sie beantragt, alle Dividenden, Gewinne und Verluste sowie Abschreibungen und Rückstellungen auf Beteiligungen in einer Teilspartenrechnung zusammenzufassen. Errechnet sich dann aus allen Beteiligungen in dieser Sparte ein negatives Ergebnis, so kann dieses Minus mit einem positiven Betriebsergebnis verrechnet werden, sofern und soweit es auf die Finanzierungs- und Verwaltungskosten zurückzuführen ist. Mit den Worten des Finanzministers gesprochen, errichten wir wie der Bundesrat eine «Brandmauer» zwischen dem Beteiligungs- und dem Betriebsbereich eines Unternehmens. Im Gegensatz zum Bundesrat lässt die Kommissionsmehrheit zu, dass ungedeckte Finanzierungs- und Verwaltungskosten mit einem steuerbaren Ertrag aus der Betriebstätigkeit verrechnet werden können. Das ist inhaltlich das Konzept der Kommissionsmehrheit, und das ist die Differenz zum Nationalrat.

Nun muss ich doch kurz auf die Geschichte zurückkommen, die uns Kollege Plattner erzählt hat und wo er Verkürzungen gemacht hat, die zu Fehlschlüssen führen. Er hat das Beispiel Roche/Boehringer erwähnt, er hat von diesen 11 Milliarden Franken gesprochen, die fehlgeleitet werden können. Dabei war eben schon die Ausgangslage falsch. Herr Frick hat zum einen gesagt, dass wir uns selbstverständlich im internationalen Wettbewerb befänden. Aber der Haupteinwand ist, dass sich Roche natürlich niemals einen Fehlkauf dieses Ausmasses erlauben würde und in der Geschichte auch nie gemacht hat. Es sind nicht Verluste vorprogrammiert. Natürlich entspricht diesem Kaufpreis von 11 Milliarden Franken auch ein Goodwill, aber das ist Unternehmenswert. Das sind Marken, Produkte, Chancen, Mitarbeiter. Die Verkäufer haben in der Vergangenheit offensichtlich ein exzellentes Unternehmen zu diesem Unternehmenswert geführt. Es ist für uns ja interessant, jetzt diesen Widerspruch festzustellen:

Sie werfen der Wirtschaft sonst immer vor, sie pflege dieses Shareholder-Value-Denken, und heute behaupten Sie genau

das Gegenteil. Sie zeichnen ein Zerrbild der Wirtschaft, indem Sie sagen, die Gesellschaften seien darauf aus, Verluste zu produzieren, nur damit sie Steuern sparen könnten. Das ist doch absoluter Unsinn. Wenn Roche jetzt auf diesem Goodwill Abschreibungen tätigt, dann nur, weil unsere Gesetzgebung so ist, weil unser Handelsrecht vorschreibt, dass immaterielle Werte abgeschrieben werden müssen. Das ist die Regelung in unserem OR.

Wir müssen uns einmal fragen und uns darüber unterhalten, ob unser OR mit der Formulierung, wir hätten vorsichtig zu bilanzieren, noch richtig liegt. Man könnte sich die Frage stellen: Müssten wir nicht unternehmerisch bilanzieren? Dann hätten wir hier eine völlig neue Optik. Unser OR hat aber den Gläubigerschutz zum Ziel. Wir hatten schon Fälle, wo gewisse Unternehmer versuchten, hier in freier unternehmerischer Bilanzierung Luftschlösser zu bauen, die damit falliert sind und auch in unserem Land grosse Pleiten ausgelöst haben, wenn ich an den Fall Rey oder an den Fall Sasea denke. Nun wieder zurück zu Ihrem Fall Roche: Die monierten Abschreibungen würden bei einem Verkauf dieser Beteiligung selbstverständlich wieder zum Gewinn aufgerechnet und von der Gesellschaft versteuert werden. Aber ich bin überzeugt, dass Roche auch mit dieser Investition eine gewinnträchtige Investition tätigt und einen überdurchschnittlichen Return on Investment erreichen wird. Das führt wiederum zu einer besseren Bewertung der Roche-Aktien, führt zu höheren Dividenden, und dort setzt der Fiskus ja an. Beim Aktionär greift der Staat über die Ertragsbesteuerung und über die Vermögensbesteuerung zu. Von daher ist durchaus auch eine gewisse «Brandmauer» gegeben. Jedenfalls zeigt dieser Fall von Basel die Dynamik dieses Wirtschaftsraumes, und es ist keineswegs zufällig, dass die Basler das höchste Pro-Kopf-Einkommen in unserem ganzen Land haben.

Nun erlaube ich mir noch eine politische Bemerkung, nachdem diese Holdingbesteuerung so emporstilisiert worden ist. Ich bitte Sie, wieder auf den Boden zu kommen, diese Steuerreform von ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit her zu beurteilen und aus dieser Holdingfrage nicht eine derartige Schicksalsfrage zu machen. Wir sollten unsere Lehren aus der Vergangenheit gezogen haben. Wir haben 1982 die Wust auf dem Gold eingeführt, der Goldhandel ist definitiv nach London verschwunden. Wir haben mit den Anlagefonds eine solche Übung gemacht, die wir über die Stempelsteuer nach Luxemburg und Holland vertrieben haben. Wir haben wegen der Stempelsteuer auch weitere Bankgeschäfte nicht mehr in der Schweiz abgewickelt. Herr Onken hat auf das Jahr 1992 zurückgeblickt und gesagt, seit damals täten wir ja alles, was der Wirtschaft fromme. 1992 haben wir in der Referendumsabstimmung über die Stempelsteuer befunden. Diese Abstimmung wurde von der SP Schweiz vom Zaun gerissen, und es wurde gegen die Banken Sturm gelaufen, mit Unterstützung unseres damaligen Finanzministers, der sagte, dass eine gewisse Redimensionierung des Finanzplatzes Schweiz angebracht wäre – heute haben wir sie leider und beklagen sie. Damals wurde von Ihrer Seite geschrieben, ich zitiere die Argumente des Referendumskomitees aus der Abstimmungsbroschüre: «Die Grossbanken mit ihren Hypozinsen und Supergewinnen brauchen einen Denkkettel und keine Steuergeschenke ohne Kompensationen.» Das hat die SP in die Welt gesetzt, und Herr Hubacher hat gesagt: «Wir freuen uns auf dieses Referendum.» Ich darf in Erinnerung rufen, dass 61,5 Prozent der Stimmenden diesem Referendum eine Absage erteilt haben.

Ich bitte Sie wirklich, jetzt der Sache zuliebe auf die Materie einzutreten und die Emotionen wieder etwas zurückzunehmen. Ich danke Herrn Marty, dass er noch eine Mittelvariante zur Diskussion gestellt hat, die uns dann in der Detailberatung noch beschäftigen wird. Ich hoffe, dass wir auch wieder völlig der Sache verpflichtet sein werden, wenn wir uns den Details zuwenden.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich rede vor allem deshalb gerne vor halbleeren Rängen, weil die wichtigsten Leute ja noch hier sind. Dafür danke ich den Anwesenden. *(Heiterkeit)*
Eine Vorbemerkung: Ein Bundesrat ist dem Ganzen ver-

pflichtet, und da muss er eben hin und wieder auch den eigenen Freunden auf die Füsse treten – ich wende mich hier vor allem an Herrn Reimann. Dann bekommt er bisweilen Lob von Seiten, bei denen er es vielleicht nicht gerade sucht. Ich darf auch klar sagen, dass ich mit Überzeugung die Interessen der Wirtschaft vertrete – dort, wo ich überzeugt bin, dass sie im Interesse des Gemeinwohls liegen. Ich komme aus der Wirtschaft; ich bin mir bewusst, dass die Wirtschaft vielleicht nicht alles ist, dass aber ohne Wirtschaft so ziemlich alles nichts ist. Sie liefert die Steuern, sie liefert die Arbeitsplätze usw. Aber ich weigere mich natürlich, vor den Verbänden immer in Achtungsstellung zu treten.

Zur Sache: Die Diskussion zeigt ja, dass dies kein einfaches Geschäft ist. Es ist zum Teil auch sehr technisch, es ist zum Teil auch schwer verständlich. Ich gebe gerne zu, dass ich selber bei der Beurteilung der Tragweite dieses oder jenes Antrages auch durchaus hin und wieder Mühe bekundete, obschon ich mir einbilde, eine Bilanz lesen zu können und auch etwas Erfahrung im Steuerbereich zu haben, und zwar nicht nur in der Schweiz.

Es ist nun unbestritten, dass Höhe und Struktur der Steuern wichtige Standortfaktoren sind. Aber es sind bei weitem nicht die einzigen. Es gibt andere, ebenso wesentliche Standortfaktoren. Herr Brändli hat darauf hingewiesen, dass auch die Politik verlässlich sein müsse. Ich sage das nur, weil er noch einen kleinen Seitenhieb gegen das dritte Prozent der Arbeitslosenversicherung und gegen das AHV-Mehrwertsteuerprozent angefügt hat.

Vielleicht zum Arbeitslosenversicherungsprozent: Das ist nichts Neues, hier geht die Diskussion nur um die Fortsetzung dessen, was jetzt besteht. Das käme also nicht dazu, deshalb sind die 4 Milliarden falsch. Zum AHV-Prozent muss ich Ihnen einfach sagen: In acht Jahren ist der Fonds leer, die AHV zahlungsunfähig.

Das ist eine nicht ganz einfache Situation, und wenn wir das Prozent haben, dann ist der Fonds auf 40 Prozent abgesunken – was auch nicht eine ganz einfache Situation ist. Wir werden in diesem Bereich noch einige schwierige Probleme miteinander diskutieren müssen. Indem man alles ablehnt, kann man die Probleme nicht lösen. Vielleicht wird die Zustimmung zum AHV-Prozent schlussendlich noch der einfachste Entscheid sein, der auf uns wartet.

Ich bin der Meinung, dass der Wirtschaftsstandort Schweiz nach wie vor sehr gut ist, und ich teile auch die Meinung von Herrn Onken über weite Strecken. Ich behaupte, dass auch der Steuerstandort Schweiz gut ist. Sie müssen immer das Ganze anschauen und nicht nur einzelne Elemente wie die Steuersätze, sondern die Praxis, das Kleingedruckte – auf das Sie ja mit Recht bei dieser Vorlage auch eingehen. Wenn Sie die Steuersätze vergleichen, müssen Sie etwa berücksichtigen, dass die juristischen Personen die Steuern sämtlicher Ebenen zuerst abziehen können, bevor das steuerbare Einkommen festgesetzt wird. Wir haben uns überlegt, ob wir davon abweichen sollten, denn wenn wir die Steuer nicht mehr abzugsfähig machen, wie das in den meisten Ländern der Fall ist – es gibt auch einige wenige, die dasselbe System haben wie wir –, dann kämen wir mit einem Steuersatz von vielleicht 6 Prozent aus. Das wäre dann im internationalen Vergleich absolute Spitze. Wir sind aber auch, wenn man die heutige Situation betrachtet, bei der Spitze.

Ich behaupte auch, dass in der Schweiz die Abschreibungsmöglichkeiten so gut sind wie sonst kaum irgendwo – betrachten Sie einmal die deutschen Tabellen! Sie können heute die Gewinne faktisch so «zurechtschneiden», wie Sie wollen, vorausgesetzt, es ist einigermaßen begründet. Natürlich ist das häufig eine Steuerstundung; Sie verdienen dann später mehr, das ist klar, aber diese Möglichkeiten sind gut. Wir haben sehr grosszügige Vorschriften über kapitalersetzende Darlehen, die Ihnen in Deutschland längst als Kapital aufgerechnet würden usw.

Wir haben keine Kapitalgewinnsteuer. Nicht umsonst sind viele Leute erobert, wenn sie davon hören, dass Firmen ein paar tausend Leute entlassen und an der Börse ihr Wert steigt: Dann kritisieren diese Leute zu Recht, dass das Ganze steuerfrei möglich ist.

Ich will die Kapitalgewinnsteuer nicht einführen, weil sie Pferdefüsse hat. Ich sage das hier ganz klar, obschon ich fürchte, dass der Druck einmal kommen wird. Aber berücksichtigen Sie auch diese Fakten, wenn Sie über den Steuerstandort Schweiz jammern!

Herr Schüle hat vorhin in einem Nebensatz gesagt, dass wir sechs Jahre kein Wachstum mehr gehabt hätten. Ich glaube, dass das viele Gründe hat. Die Steuern gehören nicht dazu. Das hat viele Gründe. Sie haben ja auch jene Standortbeurteilung von zwei renommierten Instituten in der Westschweiz gesehen: Wir sind die Besten in Europa. Das entspricht auch meiner Überzeugung. Die Wirtschaft macht den Standort – mit zum Teil verheerenden psychologischen Folgen – schlechter, als er ist. Ich will ihn auch nicht glorifizieren und weiss, dass man daran weiterarbeiten muss. Ich behaupte aber, dass wir objektiv, rein von den Faktoren, die man bewertet, her gesehen, besser sind als die meisten, wenn nicht als alle Länder in Europa. Deshalb hat es wahrscheinlich auch andere Gründe, wenn wir wirtschaftlich nicht mehr wachsen.

Ich orte die Gründe in einer verstärkten Bereinigung von Altlasten im Immobilienbereich. Hier haben wir alte Übertreibungen zu bereinigen. Wir haben eine Restrukturierung unter dem Druck der Globalisierung der Exportwirtschaft, die tiefer geht als anderswo. Dort können wir aber in den nächsten Jahren wahrscheinlich die Früchte ernten. Wir haben jetzt durch die Dekartellisierung im Binnenmarkt auch den Druck auf den Mittelstand. Das sehe ich; das ist schmerzlich; das haben andere Länder hinter sich. Im Moment kommt alles zusammen. Wir sind nicht im EWR. Die Faktoren in bezug darauf, was deshalb schiefläuft, mögen rein objektiv gesehen nicht alle messbar sein. Ich weiss aber ganz konkret, dass x Firmen, die in Europa Standorte suchen, sagen: Wir gehen nicht in die Schweiz, denn wir wissen ja nicht, ob wir wirklich den Freihandel mit Europa haben, ob das gut ist. Der Binnenmarkt allein mit sieben Millionen Leuten lohnt eine Investition nicht. Viele solche Dinge kommen dazu.

Ich behaupte auch, dass unsere Mentalität mitschuldig ist. Wir blockieren alles, statt es zu machen. Wir haben die grössten Auseinandersetzungen, bevor wir ein Loch irgendwo durch die Alpen bohren können. Wir haben Initiativen, die es für die Investoren als gefährlich erscheinen lassen, in gewisse Technologien zu investieren, wenn sie nie wissen, ob das, was sie tun, verboten wird. Ich habe einen Mitarbeiter im Zusammenhang mit dem Investitionspaket einmal nachsuchen lassen, wo reife Projekte sind, die wir realisieren könnten, wenn wir uns nicht selber im Wege stünden. Er war im Nu auf zehn Milliarden. Ich kritisiere die politischen Blockaden, die Einsprüche usw. nicht. Das ist demokratisch alles legitim, alles völlig klar. Aber letztlich summiert sich das und wird zu einem Geflecht von Widerständen, über die wir einmal nachdenken müssen, wenn wir uns in der Zukunft wirklich entwickeln wollen.

Jetzt nehme ich das Adrenalin wieder etwas zurück, aber aus diesem Grund muss ich Frau Forster sagen, dass ich sie nicht verstehe, wenn sie sagt, dass wir mit dem Ausland mindestens gleichziehen müssten. Wir sind mindestens gleich, vielleicht mit Ausnahme in einzelnen Bereichen. Wir haben überholt. Ich höre im internationalen Vergleich nur Vorwürfe: Wir seien ein Offshore-Platz, wir seien besser, wir seien eine unlautere Konkurrenz. Ich komme darauf zurück.

Wir haben auch – da muss ich wieder einigen Rednern recht geben – einiges verbessert: Wir haben die Mehrwertsteuer eingeführt. Ich sage auch ganz offen, dass das Parlament mehr Mut gehabt hat als der Bundesrat. Da ist die Wirtschaft immerhin durch die Beseitigung der Taxe occulte um über 2 Milliarden Franken entlastet worden. Diese 2 Milliarden tragen jetzt die Konsumenten für die Wirtschaft. Das ist völlig richtig, aber man muss es auch anerkennen. Durch den Übergang von der Rohertrags- zur Nettoertragsmethode beim Beteiligungszug – ich will Ihnen eine Erklärung ersparen, Sie werden morgen noch genügend Filigranarbeit leisten müssen – haben wir damals mit 100 Millionen Franken Verlust gerechnet. Wie wir jetzt wissen, sind es gegen 400 Millionen Franken. Das hat die Steuerbelastung von Ge-

sellschaften, bei denen wir diese jetzt wieder verbessern wollen, markant verbessert.

Trotzdem – dazu stehe ich auch, sonst hätten wir die Botschaft nicht vorgelegt – sind wir aber überzeugt, dass wir für die langfristige Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes noch einiges tun müssen.

Der Hauptzeitverlust wurde an sich durch die Vernehmlassung verursacht. Wir mussten diese aber durchführen, weil wir sonst – vor allem bei den Kantonen – noch auf viel mehr Widerstände gestossen wären. Wir wollten Ihnen die Botschaft rasch unterbreiten.

Es ist natürlich richtig – Herr Frick hat von einem Dreieck gesprochen –, dass wir in einem Spannungsfeld sind. Es ist natürlich richtig, dass in dieser globalisierten Wirtschaft – und das ist wie ein Naturereignis, Sie können dieser Globalisierung nicht ausweichen, Sie können sie höchstens beklagen; es können Arbeitsplätze verlagert werden, Kapital ist flüchtig usw.; das alles wurde hier erwähnt –, in diesem neuen «Welt-aggregatzustand», eben nicht nur der Konkurrenzkampf zwischen den einzelnen Unternehmen sehr viel brutaler geworden ist, sondern auch ein brutaler Konkurrenzkampf zwischen den Wirtschaftsstandorten, wenn nicht sogar zwischen Völkern und Mentalitäten, ausgebrochen ist.

Es wurde, ich glaube von Herrn Iten Andreas, zu Recht gesagt, dass das im Prinzip unseren politischen Einfluss auf gewisse Dinge beeinträchtigt. Wenn wir Fehler machen, entfliehen Arbeitsplätze und Kapital. Da bin ich einig mit jenen von Ihnen, die gesagt haben: Das ist ein Faktum, ob wir es schätzen oder nicht; darauf müssen wir Rücksicht nehmen. Es stellt sich für die Finanzminister dieser Welt zunehmend die Frage, was man überhaupt noch besteuern kann und was nicht. Sie wissen, dass im OECD-Rahmen und vor allem in der EU starke Bestrebungen im Gang sind, um die «harmful tax competition» aufzuheben. Da sind nicht einmal die Offshore-Plätze gemeint – z. B. Holland hat noch einen eigenen irgendwo in den Antillen, und das ist dann besonders reizvoll, wenn man diese Karte noch spielt, wenn man nicht mehr anders kann. Diese Tendenz ist vorhanden, und hier sind wir sehr unter Druck, gerade als Schweizer, das muss ich Ihnen einfach sagen. Wir wehren uns natürlich gegen diesen Druck, vor allem mit einem guten Argument – und das sage ich jenen, die immer die Verrechnungssteuer herabsetzen oder abschaffen oder verbessern wollen –: Dank der Verrechnungssteuer mit ihrem dissuasiven Charakter dürfen wir uns dort noch zeigen. Da kann ich meinen Kollegen dann jeweils sagen, sie sollten zuerst einmal so etwas bringen, bevor sie wieder fordern; denn das ist auch ein dissuasives Dispositiv.

Aber wir sind unter Druck, und alle versuchen natürlich zu sparen, aber irgendwann ist das dann fertig. Ich frage mich manchmal, wer in diesem Land am Schluss noch Steuern zahlt: die Unternehmen nicht mehr. Jetzt kommt der erste Druck wie bei den Diplomaten auf die grossen Manager, die für zwei Jahre kommen, aber eben nur unter der Bedingung, dass sie keine Steuern zahlen müssen usw.

Zuletzt sind es dann noch die paar Menschen, die hier wohnen, die über die Mehrwertsteuer bezahlen – und sonst niemand mehr. Das ist schon eine Option, die dem Finanzminister nicht unbedingt gefällt. Aber ich bin überzeugt davon, dass wir einiges tun müssen.

Ich habe noch von einem zweiten Schritt gesprochen – die Herren Schüle und Frick haben es angesprochen –; ich kann Ihnen noch nicht sagen, wann diese Massnahmen kommen werden und was deren genauer Inhalt sein wird. Ich habe z. B. der Steuerverwaltung gesagt, sie solle einmal Überlegungen zu einem rationalen Steuersystem anstellen – nicht nur ein auf der «grünen Wiese» gewachsenes –, dem man sich annähern könnte; sie solle einmal Literatur suchen. Zudem sind verschiedene Arbeitsgruppen am Werk. Die Ideen sind schon da, wenn auch noch nicht ausgegoren.

Wir möchten das solide und grundsätzlich machen. Ich sehe weniger Steuersenkungen oder ähnliches als Lösung – denn der Staat wird immer noch einiges kosten – als eben die Frage, welche Strukturen letztlich für die Gesellschaft und die Wirtschaft am optimalsten sind. Es ist sicherlich davon aus-

zugehen, dass das, was wir heute haben, vielleicht nicht das schlechteste, aber möglicherweise auch nicht das beste System ist.

Nun komme ich zum zentralen Anliegen, und ich bitte Sie einfach um Verständnis dafür, dass Ihr Finanzminister immer wieder das gleiche Lied singt: das Lied über die Gesundung der Bundesfinanzen. Ich bin Herrn Iten und anderen dankbar, dass sie darauf hingewiesen haben. Im allgemeinen sind alle dieser Meinung, man sagt: «Jawohl, jetzt müssen wir endlich die Finanzen sanieren!» Vor allem im Dezember höre ich das immer wieder, in Ihrem Rat und im Nachbarraum, und ich sehe dann Ihre Vorstösse: hier zwei Millionen kürzen, da drei usw.

Übers Jahr tönt es dann anders: Wenn wir diese Ausgabe, dieses Impulsprogramm machen, kommen letztlich ja mehr Steuern, deshalb spielen hier die Kosten keine Rolle. Wenn wir jetzt in der Bildung mehr ausgeben, kommt ja das zurück, nicht wahr? Das ist eine Investition, also spielt das keine Rolle. Bei den Steuern entlasten, das ist ja eine Investition. Da darf man nicht so kleinkariert – mit Ärmelschonern – mit Ausfällen rechnen, das kommt alles zurück. Das gleiche ist bei den Investitionen: Ob sie denn etwas nützen für die Volkswirtschaft oder nicht; Investitionen sind immer gut, nicht wahr? Das ist gut für die Wirtschaft, das kommt zurück, das darf ruhig etwas kosten.

Wenn ich alles das zusammennehme, dann können wir natürlich, wenn wir in jedem Bereich so argumentieren, diese Finanzen nie sanieren.

Im Sozialbereich darf man nicht sparen, weil sonst der Sozialstaat gefährdet und damit die Kohäsion zerstört wird, nicht wahr? Ich finde keinen der grossen sechs Bereiche, wo ich Ihnen nicht beweisen kann, dass man nichts machen darf.

Und nun muss ich Ihnen trotzdem sagen, dass ich halt glaube, dass wir keine gute Zukunft haben, wenn wir mit diesen zerrütteten Finanzen so weiterfahren. Der aktuelle Stand der Verschuldung im europäischen Vergleich ist nicht so schlecht, aber schauen Sie, was in den letzten zehn Jahren passiert ist und wie es vorher war.

Ich bin der Meinung, dass dieser Trend gebrochen werden muss, wenn wir mit der Zeit nicht irgendwie in Richtung italienische Verhältnisse kommen wollen. Wir waren stolz auf «Maastricht», wir werden «Maastricht» nächstes Jahr nicht mehr erfüllen. Wir waren stolz auf unsere Überschüsse. Die Budgeteingaben der Departemente liegen für das nächste Jahr bei 9 Milliarden Franken Defizit; das sind die Fakten. Da kann man sagen: Ja gut, da kann man noch eine Milliarde, anderthalb, irgendwo wegzaubern. Aber zaubern Sie mal 6 oder 7 Milliarden Franken weg! Überall reissen Sie neue Löcher auf. Das geht nicht. Ich bin sehr davon überzeugt, dass ich das immer wieder sagen und alle für dieses Problem sensibilisieren muss. Denn wir dürfen der nächsten Generation nicht einen solchen Schuldenberg aufhalsen, denn diese Generation wird sich mit der Bewältigung der demographischen Veränderungen genügend herumschlagen müssen.

Sie sehen, wie die Zinsen zunehmen. Es wurden Zahlen genannt. Ich will das nicht wiederholen. Wir kommen langsam in die Schuldenfalle, wo wir immer mehr Steuern oder immer mehr Geld brauchen, um die Zinsen zahlen zu können, ausser wir hätten den Mut – bis jetzt haben wir ihn noch nicht gehabt –, wirklich in die Ausgaben einzugreifen.

Das ist das kleine Problem, das wir bei allen Dingen, die wir hier tun, berücksichtigen müssen. Wir haben uns ein ehrgeiziges Sanierungsziel gesetzt. Wir werden nächstens Vorlagen im Bundesrat verabschieden, und das alles müssen wir auch heute mit berücksichtigen.

Jetzt komme ich zur Steuervorlage. Ich bin bereit, das mit Ihnen nicht nur unter dem buchhalterischen Gesichtspunkt anzuschauen. Deshalb sagte ich auch, wenn es etwas Ausfälle gebe, würden wir das dynamisch betrachten. Aber Sie haben, wenn Sie diesen Haushalt wieder ins Gleichgewicht bringen wollen, zwei Möglichkeiten: Sie können die Steuern erhöhen; aber ich glaube nicht, dass das Klima dazu gut ist. Ich würde das auch für falsch halten, weil das wieder unsere Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen würde und weil Steuern an sich auch die Wirtschaft belasten, deren Handlungs-

spielräume einengen, und das ist nicht gut. Also müssen wir sparen, ausser in den Bereichen Soziales, wo Ausgaben unumgänglich sein werden, und Neat; das habe ich auch immer wieder gesagt – aber auch dort sind Ausgaben nicht unbegrenzt möglich und richtig.

Das bedeutet, dass wir vielen Menschen in diesem Lande werden Opfer auferlegen müssen. Dann müssen diese Menschen auch das Gefühl haben, diese Opfer seien einigermaßen gerecht verteilt. Wir haben vorhin einen gewissen Vorgesmack bekommen, wie es bei einem Referendum gegen Steuern tönen könnte.

Ich glaube nicht, dass man bei einem solchen Referendum über die Holdingbesteuerung, über die Abzugsfähigkeit und darüber sprechen würde, wie viele Prozent es brauche, damit man von einer Beteiligung sprechen könne. Ich glaube, dann wird man von den Kapitalgewinnsteuern, von Steuerschlupfloch-Millionären reden. Wenn ich die Briefe anschau, die ich in der letzten Zeit bekommen habe, dann betreffen die bittersten diese Probleme – neben der Ausländerfrage; das nur in Klammern –, und es ist die Mehrzahl der Briefe, die ich bekomme. Ich will das nicht überbewerten. Aber es ist immerhin ein kleines Signal.

Wenn unser Volk den Eindruck bekommt, wir würden auf der Seite der Wirtschaft – auch dort, wo es nicht wirklich hieb- und stichfest ist – mit der grossen Kelle anrichten, wird das gleiche Volk unsere Bestrebungen zur Sanierung der Finanzen nicht mehr ernst nehmen und nicht bereit sein, seinerseits Opfer auf sich zu nehmen. Das ist auch für mich eine Gratwanderung. Eigentlich würde ich bei der Holdingbesteuerung auch lieber sagen: Seien wir doch nicht so kleinlich! Sie haben ja recht. Ich habe die Papiere von der Industrie-Holding auch bekommen und die Ähnlichkeit der fast «geklonten» Anträge, (*Heiterkeit*) die im Nationalrat gestellt wurden, mit diesen Papieren festgestellt.

Diese Gratwanderung ist nicht einfach, auch für mich nicht. Ich möchte auch lieber mehr machen. Es ist ein Herantasten an jene Grenze, die es braucht, damit wir der Wirtschaft einen Impuls geben können, und die es noch erträgt, um im gesamten glaubwürdig zu bleiben. Deshalb müssen wir irgendwie dieses Sanierungsziel doch noch mit berücksichtigen können.

Die Ausfälle, die aus den Anträgen Ihrer Kommission resultieren, sind natürlich grösser, als was ich mir erhofft habe. Wir haben mit 170 Millionen Franken gerechnet, aber einschliesslich der Kantone. Jetzt sind es etwa 200 Millionen Franken. Die Tatsache, dass Sie etwas Mehreinnahmen eingebaut haben, dass Sie das Junktim machen, dass Sie beim Proportionalsteuersatz Mass gehalten haben, weiss ich zu würdigen. Das sind doch Dinge, die ich positiv würdige. Ich glaube, dass ich das mittragen kann, so, wie der Entwurf jetzt aus der Kommission kommt. Es stellt sich nur die Frage, ob das alles hier so beschlossen wird.

Ich möchte noch etwas zu den Ausfällen sagen. Im Nationalrat sind alle mit der Laffer-Kurve gekommen – in einem freudischen Versprecher will mir immer «Laverikurve» herausrutschen. Es ist die Laffer-Kurve, die besagt, dass Mehreinnahmen resultieren, wenn man Steuern senkt, weil dies der Wirtschaftstätigkeit Impulse gibt. Die Laffer-Kurve ist auch empirisch in gewissen Fällen nachgewiesen worden; vor allem dort, wo die Steuersysteme derart prohibitiv und die Steuern derart hoch waren, dass eine Verbesserung nötig war.

Es gibt umgekehrt das Swiftsche Steuereinkommens, das besagt, wenn man die Steuern erhöhe, komme nachher weniger herein. Das habe ich noch als Tabakfabrikant studiert; damals noch mit anderen Vorzeichen.

Ich muss Ihnen sagen, dass auch das natürlich da und dort wahr ist. Steuern sind ein labiles, mobiles System. Die Steuersubjekte verhalten sich nicht mathematisch, sondern sie weichen aus, sie suchen neue Möglichkeiten. Ich bin der Meinung, dass steuerliche Impulse auch die Wirtschaft beleben können; ich glaube allerdings, dass wir, weil wir gesamthaft gesehen schon auf einem guten Niveau sind, keine Wunder von steuerlichen Verbesserungen erwarten dürfen. Aber vielleicht können wir verhindern, dass es bei Leuten noch schlim-

mer wird, die aus steuerlichen Gründen vielleicht ans Abwandern denken.

Es haben sich Herr Büttiker, Herr Uhlmann, Herr Gemperli dazu geäußert. Herr Iten hat vorgeschlagen, eine Evaluation zu machen. Wir versuchten das schon vorher. Es ist ausserordentlich schwierig vorauszusagen, welche Wachstumseffekte kommen. Das ist ein Experiment, Sie können nicht zwei Volkswirtschaften mit genau gleichen Verhältnissen, aber unterschiedlichen Steuersystemen vergleichen. Es sind immer andere Faktoren auch mit dabei.

Wenn ich bei den Ausfällen bin, noch etwas zur Schätzung: Ich glaube, Sie müssen unterscheiden. Herr Büttiker hat sie generell angezweifelt, aber ich habe vorhin ein dramatisches Beispiel gebracht, wo wir die Ausfälle unterschätzt haben.

Diese 100 Millionen Franken sind sehr schwer zu schätzen, und zwar beziehen sie sich nur auf die ersten acht Jahre. Es ist richtig, dass sich in dieser Zeit mit den Altreserven noch nichts bewegt. Deshalb wird wahrscheinlich auch im ersten Jahr nicht viel passieren. Das wird langsam steigen, weil jetzt schon sofort Vorfälle passieren, die, wenn sie nach zwei Jahren in einen Verkauf ausmünden, unter das neue Recht fallen. Wenn einmal die acht oder zehn Jahre – was ich hoffe – abgeschlossen sind, kommen die ursprünglich geschätzten Ausfälle zum Tragen. Dort haben wir von 300 Millionen Franken gesprochen. Dann werden die wirksam. Aber so lange wollen wir gar nicht rechnen, weil sich die Welt bis dahin verändert. Wenn jemand sagt, das sei verrückt oder zuviel: Es gibt einen einzigen Fall, der in einem Jahr soviel kosten kann, das ist auch schon passiert; mehr darf ich nicht sagen.

Das ist vielleicht unregelmässig, in einem Jahr ist es eine Milliarde, in einem anderen Jahr ist es gar nichts. Aber ganz sicher ist es nicht nichts.

Herr Gemperli hat noch gesagt, wenn Holdings kämen, gebe das wieder Steuern. Das Tragische ist, dass bei diesem Holdingsteuerrecht bei den Holdings die Steuern gerade nicht kommen.

Frau Spoerry hat mir ein Warnsignal gegeben. Ich sage jetzt das, was sie auch gesagt hätte: Es ist, von den Arbeitsplätzen, von der Befruchtung der Dienstleistungswirtschaft, von den Fachleuten, von der Hochwertigkeit, vom Einfluss her, trotzdem erstrebenswert, und die 20 000 Mitarbeiter sind nicht der einzige Massstab dafür. Gesamtwirtschaftlich sollte es doch etwas bringen. Das ist selbstverständlich.

Noch kurz zum Konzept. Wir wollen den Steuerstandort für Holdings verbessern, weil wir auch glauben, dass es dort Handlungsbedarf gibt. Wir möchten eine angemessene Entlastung der kleinen und mittleren Firmen. Das wurde zwar angezweifelt; ich komme noch kurz darauf. Wir möchten auch das Risikokapital etwas entlasten. Die Freistellung der Beteiligungsgewinne, die wir vorgeschlagen haben, diene dem ersten Ziel. Im Nationalrat und von der Wirtschaft wurde uns dann vorgeworfen, das sei kontraproduktiv, das sei viel schlechter als heute. Das zweite Ziel, KMU, wollten wir mit Proportionaltarif, Risikokapital und auch durch die Emissionsabgabe, indirekt noch etwas mit der Lebensversicherungsprämie, erreichen.

Rückkauf der eigenen Aktien mit einem Sonderbereich: Das wollten wir mit bereinigen, weil hier ein Problem besteht.

Zur Holdingbesteuerung: Ich gehe jetzt nicht so ins Detail, wie ich es dann tun werde, wenn ich die verschiedenen Varianten noch einmal vergleiche. Wir haben uns dann vor allem, um nicht neuen Zeitbedarf zu schaffen, in der Kommission Ihres Rates mit dem Konzept des Nationalrates mit Beteiligungsabzug statt Freistellung einverstanden erklärt. Ich werde Ihnen aber im Detail sagen, dass das auch negative Folgen hat. Von der Wirtschaft komme mir dann keiner und sage, wir hätten das nicht gesagt! Denn die Freistellung ist viel einfacher; das andere war nur nötig, weil wir den Dreistufenstarif hatten. Aber Sie wollen es so, also sollen Sie es auch haben. Man kann im übrigen aber bei beiden System ziemlich viel vergleichbar machen. Deshalb war das für mich nie eine Prestigefrage.

Sie bleiben also beim Beteiligungsabzug. Hier streitet man darüber, ob man die Kapitalverluste, die man heute abziehen kann, auch dann noch soll abziehen können, wenn das Kor-

relat, die Besteuerung der Kapitalgewinne, nicht mehr gegeben ist. Ich will aus Zeitgründen nicht näher darauf eingehen. Ich werde das morgen detaillierter analysieren. Ich möchte nur etwas dazu sagen: Wirtschaftskreise haben diese Holdingbesteuerung von uns gefordert mit dem Argument, wir sollten für Holdings wieder attraktiver werden, damit wieder Holdings zu uns kämen. Aber gefordert haben es Wirtschaftskreise, die hier eigentlich keine Holdings mehr brauchen, weil sie sie schon haben, und bei denen eher die Versuchung bestehen könnte, aus der Schweiz auszuwandern. Wegen der goldenen Fesseln können sie das nicht.

Das ist der Grund, weshalb wir Ihnen diese Zeitdauer vorgeschlagen haben. Ich bin froh, dass Sie auf dieses Konzept eingegangen sind, denn wir sind auch hier auf einer schwierigen Gratwanderung. Es trifft zu, dass sich eine Holding lange überlegt, ob sie in die Schweiz kommen soll, wenn sie nicht weiss, ob sie wieder auswandern kann. Für neue Holdings ist das ein entscheidendes Element, was unsere Attraktivität betrifft. Auf der anderen Seite trifft es zu, dass wir vielleicht einige Grossfirmen, die international fusioniert haben, wahrscheinlich nicht mehr in der Schweiz hätten, wenn wir die neue, jetzt beschlossene Regelung schon gehabt hätten, weil die dann nämlich «gratis» mit ihren stillen Reserven in ein anderes Land gezogen wären. Jetzt stellen Sie fest: Ja, wenn das so ist und sie gehen, dann haben wir andere Fehler gemacht; wir sind nicht mehr attraktiv genug.

Es ist leider so, dass hier diese sogenannten Sockelsteuern mitspielen. Es ist uns bisher nicht gelungen, gegenüber allen Ländern diese Sockelsteuern wegzubedingen. Das sind Quellensteuern, die im Lande einer Tochterfirma auf den Dividenden erhoben werden und verfallen. Wir haben das in Europa mit vielen Ländern weggekriegt. Mit Amerika nicht – dort hat es niemand weggekriegt –, auch nicht zum Beispiel mit Deutschland, aber mit ein paar entscheidenden Ländern. Obwohl man uns das im Sinne der Meistbegünstigungsklausel zugesagt hat und Deutschland das in der EU gemacht hat, ist man uns dort nicht entgegengekommen – was mich sehr enttäuscht, wenn ich das ehrlich sagen darf.

Das kann ein legitimer Grund sein, dass jemand sagt: In der Schweiz gefällt es mir bestens, aber ich will mit meiner Holding in ein EU-Land gehen, um dort diesen Vorteil zu haben – denn unter sich haben das die EU-Länder. Das könnte natürlich ein Anreiz sein. Wir haben jetzt konzerninterne Restrukturierungen auch steuerfrei zugelassen. Es könnte auch dort schon genutzt werden; was ich fürchte. Es könnte durchaus dazu führen, dass zuerst einmal sehr viele Arbeitsplätze verschwinden, bevor überhaupt neue entstehen, und zwar aus solchen Gründen.

Deshalb sind wir froh um diese Grenzen. Gerade jetzt dürfen wir das auch nicht zulassen. Aber langfristig möchten wir doch die Standortfaktoren objektiv so verbessern, dass wir wieder einen Anreiz haben. Ich habe hier ein mulmiges Gefühl, muss ich Ihnen sagen, aber trotzdem bin ich der Meinung, wir sollten etwas tun.

Ich will auf diese Details nicht mehr eingehen, sondern mich auf das Grundsätzliche beschränken und kurz zur Massnahme 2 und zu den KMU sprechen.

Ich glaube, dass der Übergang zum Proportionaltarif längst fällig ist. Der Dreistufentarif ging von der Fiktion aus, die juristischen Personen seien mit natürlichen Personen vergleichbar, man müsse sie nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuern und diese Besteuerung müsse eine Art Progression aufweisen. Als Korrelat hat der Erfinder dieses Systems, der Basler Professor Speiser, dann eine Kapitalsteuer vorgeschlagen, damit derjenige, der keinen Gewinn, aber viel Kapital hat, auch eine gewisse Leistungsfähigkeit ausweist – nur verdient er nichts –, mehr Kapitalsteuer zahlt. Aber das System war nicht im Gleichgewicht, weil die Kapitalsteuer relativ klein war. Ich kenne kein Land, wo es dieses System noch gibt.

Dieses System führt auch dazu, dass man eigentlich nur noch Steuern plant: Wie mache ich die Abschreibung, damit sie in jenes Jahr zu liegen kommt, in dem ich dann aufgrund der Progression wieder einen Sprung nach unten machen kann? Dieses System hat auch zu Verzerrungen geführt.

Wenn Sie zwei Firmen haben, die genau das gleiche machen und genau gleichviel verdienen, aber eine unterschiedliche Kapitalisierung haben, zahlen diese nicht gleichviel Steuern. Das ist irgendwie nicht verständlich und fördert natürlich die Bildung von Eigenkapital. Aber heute hat man ja eher die Meinung, man solle ausschütten, man solle aktionärsfreundlich handeln und nur das Kapital nutzen, das man eben nötig braucht. Für mich ist das auch ein Grund, warum sich die Banken nicht mehr gegen den Proportionaltarif wehren. Sie haben aufgrund ihrer grossen Reserven lange vom alten Tarif profitiert. Das ist ein Element geworden, das nicht mehr so wichtig ist. Sie werden wahrscheinlich mit «ebnerschen» Renditen langsam ohnehin beim Dreistufentarif nach oben wandern, und dann ist vielleicht sogar der Proportionaltarif eine Steuerersparnis. So weit will ich nicht gehen, aber ich vermute es fast.

So gesehen haben wir jetzt die Chance, zu einem logischen, auch international kompatiblen Steuersystem überzugehen, und wir haben uns lange gefragt: Was machen wir mit der Kapitalsteuer? Die bringt noch etwas, und etwa die Hälfte – oder 44 Prozent – der Firmen zahlen keine Ertragssteuern, sondern nur die Kapitalsteuer. Aber das ist auch eine exotische Steuer, es gibt sie sonst nirgends mehr; sie ist auch etwas unlogisch, weil es eine Substanzsteuer ist. Wir glauben, dass es international für unseren Wirtschaftsstandort ein gutes Signal ist, wenn wir eine Steuer ganz abschaffen. Deshalb schlagen wir Ihnen vor, sie nicht anzurechnen oder sie nicht als Minimalsteuer zu betrachten, sondern sie einfach schlicht und einfach abzuschaffen.

Wie steht es nun mit den KMU? Ich habe hier von Herrn Frick die Liste bekommen, aber die Liste zeigt nicht die Unternehmensgrössen, sondern sie zeigt die Renditestufen und zeigt, dass es natürlich Firmen gibt, die mehr zahlen. Hier muss ich Ihnen sagen, dass wegen der übergrossen Berücksichtigung des Kapitals natürlich heute Firmen in einer zu tiefen Renditestufe sind, die sehr viel mehr Steuern zahlen könnten. Die wehren sich natürlich. Aber es ist immer so: Wenn Sie ein gerechteres System einführen, sind die, die vorher profitiert haben, diejenigen, die aufschreien. Aber mindestens so viele Firmen, wenn nicht mehr, sind unter dem alten System ungerechter behandelt worden, haben zuviel bezahlt, und sie sagen natürlich nichts. Deshalb werden Sie kein System finden, das nicht sowohl zu Mehrbelastungen wie zu Minderbelastungen führt. Minderbelastet werden alle 44 Prozent, die bis jetzt nur die Kapitalsteuer bezahlt haben, minderbelastet werden, gesamthaft gesehen, bei einem Satz von 8,5 Prozent unter Einschluss der Abschaffung der Kapitalsteuer, drei Viertel der Firmen, 75 Prozent. Aber 25 Prozent werden mehrbelastet. Das sind die, die bis jetzt vom System profitiert haben.

Von den Minderbelasteten können Sie jetzt die noch abziehen, die gar keine Gewinnsteuer hatten; dann haben Sie immerhin noch etwa 30 Prozent, die Gewinnsteuer zahlen und doch total weniger bezahlen. Wenn Sie den Satz auf 8 Prozent festlegen, ändert sich das interessanterweise gar nicht so stark. Statt 25 Prozent werden dann nur noch 23 Prozent mehrbelastet.

Sie können also kein System finden, ausser Sie würden die Steuer fast ganz abschaffen, was diesen Effekt nicht hätte. Ich bin froh, dass Herr Frick gesagt hat, er werde keinen Antrag stellen, und dass Sie das so akzeptieren. Unsere Zahlen, auf den Seiten 31 und 32 der Botschaft, zeigen, Herr Frick, dass jene Firmen mit tiefen Kapitalstufen stärker entlastet werden, nämlich mit 14 und 12 Prozent, und dass jene mit den höchsten Kapitalstufen – über 50 Millionen Franken – nur noch bei etwa 4 Prozent sind. Es ist also durchaus so, dass tendenziell kleinere auch stärker entlastet werden. Auf Seite 32 der Botschaft sind einzelne Branchen wie Handel, Gastgewerbe, Reparaturgewerbe aufgeführt. Es kann auf die Einzelfirma bezogen natürlich anders sein, aber tendenziell sind auch junge, aufstrebende Firmen begünstigt, die noch keine Reserven haben, aber schon etwas verdienen. Herr Frick, unter uns: Wenn die Firmen noch nichts verdienen, bezahlen sie auch keine Steuern, und sicher auch keine Kapitalsteuer. Ich habe noch keinen gefunden, der in der Aufbau-

phase seiner Firma mehr Steuern bezahlt hätte, als wirklich angemessen war. Da haben Sie so viele Möglichkeiten, stille Reserven zu bilden, Forschungsausgaben abzuziehen usw. Ich glaube also, dass man tendenziell sagen kann: Die Vorlage begünstigt die KMU; es mag aber im Einzelfall nicht so sein.

Noch rasch zur dritten Massnahme: Ich hätte an sich am liebsten die Emissionsabgabe auch noch abgeschafft und weggeputzt. Aber da ist wieder der Finanzminister gekommen! Ich glaube nicht, dass deswegen wesentlich mehr Risikokapital gemacht würde. Ich glaube, dass wir mit der Reduktion von 3 Prozenten auf 1 Prozent in nur zwei Jahren doch einen massgeblichen Schritt machen und eine massgebliche Verbesserung vornehmen. Das wird auch ein Signal sein. Würden wir diese 100 bis 120 Millionen Franken auch noch opfern müssen, müssten wir beim Proportionalsteuersatz höher gehen. Das fände ich schlechter. Oder wir könnten die Kapitalsteuer nicht abschaffen; das wäre auch kein gutes Signal. Ich glaube also, dass das Paket gesamthaft gesehen – und ich bin froh, dass die Kommission das mitträgt – einigermaßen ausgewogen ist.

Eigene Aktien: Dazu komme ich morgen bei Ihren Anträgen. Nur kurz zur Ergänzung – diese Zeit müssen Sie mir noch einräumen, auch wenn es schon 13.04 Uhr ist; da muss ich mich noch etwas wehren, auch wenn Herr Reimann nicht mehr hier ist –: Der Bundesrat wollte eigentlich der Wirtschaft etwas mehr geben, als wir uns leisten können; ich musste dort sogar noch für die Ausfälle etwas kämpfen, die wir jetzt in Kauf nehmen. Deshalb sind, wenn Sie die Wirtschaft allein nehmen, ohne den Stempel, die Ausfälle in der Grössenordnung von 420 Millionen Franken. Das ist schon eine halbe Milliarde, also recht viel.

So stellte sich die Frage: Wie können wir die Ausfälle einigermaßen begrenzen? Da hätten wir z. B. den Proportionalsteuersatz erhöhen, die Emissionsabgabe nicht abbauen oder die Kapitalsteuer beibehalten können usw. Wir wollten aber ein klares Zeichen setzen, und dann braucht es halt irgendwo Mehreinnahmen.

Was hätte man tun können? Man hätte den Sachversicherungsstempel von 5 Prozent auf 6,5 Prozent anheben können. Es hat ein Dreiertreffen mit dem deutschen, dem österreichischen Finanzminister und mir stattgefunden, an dem wir über solche Fragen gesprochen haben. Wissen Sie, wie hoch der Sachversicherungsstempel dort ist? 15 Prozent! Dort wäre noch Reserve gewesen. Aber das hat überhaupt keinen Sachzusammenhang mit unserem Problem.

Die Einmalprämien vor allem und die Lebensversicherungen haben einen doppelten Sachzusammenhang: Zum ersten ist es ein steuerliches Privileg, das in dieser Grösse heute nicht mehr gerechtfertigt ist, und zum zweiten führt es zur Fehlleitung von Sparkapital, das vielleicht sonst direkt in Aktien oder ähnliche Kanäle gehen würde. Schon zweimal, bezogen auf die dritte Säule generell, hat uns der Internationale Währungsfonds mit seinen Spitzenökonomern empfohlen, die Steueranreize in diesem Bereich zurückzunehmen. Das ist eigentlich die einzige Kritik, die der IWF an unserer Wirtschaftspolitik geübt hat. Das muss auch nicht heilig sein; aber es ist sicher nicht ganz abwegig. Nun höre ich – Frau Forster hat das gesagt, Herr Reimann ebenfalls –, wir gingen auf ein Instrument des Mittelstandes los, womit man die öffentliche Altersvorsorge entlastet. Ich glaube, seit man diese Steuerprivilegien geschaffen hat, hat man auch die zweite Säule für obligatorisch erklärt. Die kann von den Selbständigerwerbenden auch genutzt werden. Wir haben die Säule 3a nicht angetastet. Der Nationalrat will sie sogar ausweiten. Es stellt sich einfach die Frage, ob man ein solches Instrument, das heute mehrheitlich zum Steuersparen und nicht für die Vorsorge gebraucht wird, als Privileg vollumfänglich bestehen lassen soll.

Sie müssen nicht nur hören, was die Versicherungsgesellschaften Ihnen sagen. Sie müssen die Werbung lesen. Sie müssen die Steuerberater fragen, was für ein Instrument das ist. Sie sind doch auch zu mir gekommen. Meine Bank hat mir auch empfohlen, wieder eine Hypothek aufzunehmen und damit eine Einmalprämie zu machen. Das hat doch mit Al-

tersvorsorge nichts zu tun. Diese Dinge müssen Sie auch sehen. Das ist doch eine Privilegierung einer Sparform gegenüber dem Sparheft oder der Obligation, die so alleine nicht gerechtfertigt ist. Deshalb scheint es mir legitim, dass man hier etwas tut.

Ich gehe mit Ihnen einig, dass wir vor allem mit der gestaffelten Prämie, mit der periodischen Prämie, auch Leute treffen, bei denen das vielleicht nicht ganz richtig ist, die sich ihre Altersvorsorge vom Munde absparen. Deshalb insistiere ich bei dieser periodischen Prämie auch nicht. Hätte ich sie aber nicht gefordert, hätten wir sicher auch das andere nicht erhalten. Ein bisschen Politik müssen wir hin und wieder auch betreiben.

Sie können nun sagen: Machen wir es doch auf der Einkommenssteuerseite. Ich weiss aber nicht, ob das Eigengoal der Versicherung dann nicht grösser wäre. Ich habe solche Signale gehört. Dann würden wir wesentlich mehr wegsteuern – wesentlich mehr – als mit diesem kleinen Stempel von 2,5 Prozent. Es dauert zwar etwas, bis es kommt – es sind vor allem die Kantone, die profitieren –, aber das wird letztlich mehr kosten, weil die 2,5 Prozent für eine Einmalprämie über fünf Jahre das Privileg nicht signifikant mildern. Sie können die Zahlen in der Botschaft lesen. Das ist verkraftbar.

Noch zum Abwandern ins Ausland: Wenn ein Schweizer im Ausland eine Einmalprämie macht, dann ist er genauso stempelsteuerpflichtig. Er muss das in der Steuererklärung angeben, und wenn er im Ausland keinen Stempel hat, zahlt er das in der Schweiz. Er kann also nicht abwandern. Wenn ein Ausländer mit einer Schweizer Firma eine Einmalprämie macht, ist sie darauf nicht stempelsteuerpflichtig, wenn im Ausland der Erfüllungsort ist.

Da kann man sagen: «Die hinterziehen.» Aber das können Sie heute mit verrechnungssteuerfreien Papieren zum Teil eben auch tun. So gesehen ist es dann Steuerhinterziehung und nicht mehr ein lässliches Delikt.

Mir macht dieser Stempel auch nicht Freude, ich weiss doch, was mein lieber Freund, der mich früher sehr geschätzt hat, über mich der Welt erzählt – jedenfalls wenn ich dem glauben darf, was im «Blick» steht! Aber ich muss halt nach Lösungen suchen für eine Versicherung, bei der ich notabene noch alles versichert habe. Ich muss hin und wieder nach Lösungen suchen, die mir selber auch nicht gefallen, und dann ertrage ich auch ein bisschen Kritik.

Ich danke Ihnen für das Eintreten. Ich bin froh, wenn Sie hier mitmachen und wenn Sie morgen in der Detailberatung, bei den Detailproblemen, noch etwas auf unsere Argumente hören. Vor allem liegt mir am Herzen, dass wir dieses Junktim behalten. Ich glaube nicht, dass man den Leuten das Dessert alleine geben kann. Man soll nicht das eine zum Abschuss freigeben. Die Leute wissen das auch: Man kann nicht alles haben, ohne dass es seinen Preis hat.

Als Schlussbemerkung eine persönliche Bemerkung zum Klima: Ich bin bei den Linken jetzt immer der Gewährsmann gewesen, dass die Freisinnigen nicht recht haben, sondern sie. Ich habe nicht Sie gemeint, Herr Plattner, als ich sagte, man bekomme hin und wieder Lob von Leuten, von denen man das nicht erwarte; von Ihnen bekomme ich gerne Lob. Hier drinnen ist heute hart argumentiert worden, aber es war einigermaßen fair. Aber ich habe den Eindruck, dass bei dieser Frage ein Klima entstanden ist – vor allem auch im Nationalrat –, das erstens dem Problem nicht angemessen ist und das zweitens nicht gut ist, wenn man gemeinsam die Standortbedingungen eines Landes verbessern will.

Herr Marty und Herr Iten haben sich dazu geäussert. Ich glaube, eines unserer Probleme ist doch, dass wir diese Gräben immer pflegen, statt dass wir versuchen, miteinander Lösungen zu finden.

Ich bin wirklich immer ein Wirtschaftsvertreter gewesen, weil ich aus der Wirtschaft komme; ich stehe dazu, das kann ich nicht einfach abschütteln. Ich sagte vorhin, die Wirtschaft sei etwas vom Zentralsten. Aber ich weiss nicht, ob die Art, wie man im Nationalrat «durchmarschiert» ist und hohnlachend auch bei Peanuts einfach gegen die Verwaltung und gegen die Linke gestimmt hat, letztlich für das Klima in dieses Lande gut ist. Muss man, wenn es um ein Jahr Sperrfrist oder so et-

was geht, denn immer zeigen: Nein, heute haben wir die Mehrheit; nein, jetzt ist das Mode?

Sie sagen es, Herr Schüle: Das Referendum ist gesichert. Die Atag Ernst & Young hat eine Umfrage gemacht. Dort steht, ich memoriere jetzt frei – die Atag ist ja wohl ein unverdächtigter Umfrageerheber –, die Wirtschaft werde sich Besseres einfallen lassen müssen, als nur die Schuld für wirtschaftliche Schwierigkeiten auf eine schlechte Steuersituation abzuwälzen. Wenn heute über diese Vorlage ein Referendum stattfindet, fürchte ich, dass viel zum Vorschein kommen wird, was nicht gut ist, dass sich die Gräben wieder auftun und dass es zuletzt wieder wie beim Arbeitsgesetz herauskommen wird. Ich habe dort ja recht viel Verständnis auch für die parlamentarische Vorlage – das hätte ich vorher nie gesagt, und heute hätte ich es auch nicht sagen dürfen –, aber ich glaube, dass hier wieder polarisiert wird – in einem Bereich wo ich, auch im Nationalrat, zu spüren glaubte, dass auch die andere Seite die Hand reichen und gar kein Referendum ergreifen möchte.

Es stellt sich die Frage, wo die Grenze liegt. Aber ich glaube, dass man dort, wo man immerhin einen guten Fortschritt bei der Besteuerung haben kann, vielleicht nicht alles ausreizen sollte. Ich habe das Gefühl, jetzt wollen die Wirtschaftskreise wirklich alles ausreizen. Soviel Verständnis ich im Detail habe, müsste man sich gesamtpolitisch doch fragen, ob das richtig ist.

Wenn ich jetzt noch einmal sagen kann, warum es uns schlechter geht: Die Holländer waren vor etwa 15 Jahren psychologisch in einer ähnlichen Situation wie wir. Man hat einander angeödet, es hat niemand mehr an Holland geglaubt usw. Heute ist Holland eines der aufstrebenden Länder in der EU. Es schafft pro Jahr 100 000 Arbeitsplätze. Das liegt nicht am Steuersystem. Ich habe hier die Liste, wo welches System gilt. Gerade das, worum wir uns streiten, nämlich die Abzugsfähigkeit der Verluste, gilt in Holland nicht, die Steuerfreiheit der Gewinne schon. In Deutschland gilt diese Abzugsfähigkeit. Wir wollen uns nicht darüber streiten. In Holland ist es gelungen, zwischen Links und Rechts einen Schulterschluss zu finden und gemeinsam ein Konzept zu erarbeiten, wie man aus der wirtschaftlichen Flaute herauskommen kann, ähnlich wie das bei uns im Bereich des Krisenabkommens in den dreissiger Jahren gegangen ist. Man hat also eine mehrjährige Reallohndämpfung und solche Dinge miteinander abgesprochen, und man beginnt jetzt, entsprechende Früchte zu ernten.

Ich bin schon der Meinung, dass man um einzelne Dinge kämpfen muss, aber ich bin letztlich der Meinung, dass man bei Dingen, die allen zugute kommen, doch versuchen sollte, Kompromisse zu finden, die dann auch noch in guten Treuen vertretbar sind. Ich hoffe, dass das irgendwo im Laufe des morgigen Tages gelingen wird. *(Beifall)*

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

Le président: Nous continuerons l'examen de détail demain selon le programme que vous a été distribué.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.15 Uhr
La séance est levée à 13 h 15*

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 5. Juni 1997

Jeudi 5 juin 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

97.022

Unternehmensbesteuerung. Reform

Imposition des sociétés. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 468 hiervoor – Voir page 468 ci-devant

Antrag Danioth

Rückweisung der Vorlage an die Kommission:

- zur Überprüfung der Bestimmungen über die Holdingbesteuerung nach Anhörung auch von verwaltungsunabhängigen Experten und von kantonalen Steuerfachleuten;
- zur vertieften Abklärung der Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform auf die KMU;
- zur Prüfung der im Rat eingereichten Einzelanträge und allenfalls weiterer Varianten für die Besteuerung von Lebensversicherungen mit Einmalprämien.

Proposition Danioth

Renvoyer le projet à la commission:

- pour examiner les dispositions sur l'imposition holding après audition d'experts indépendants de l'administration et d'experts cantonaux des impôts;
- pour éclaircir les conséquences de l'imposition des sociétés sur les PME;
- pour examiner les propositions individuelles déposées au Conseil et aussi d'autres variantes pour l'imposition des assurances-vie à prime unique.

Danioth Hans (C, UR): Ich entschuldige mich vorweg, dass mein Rückweisungsantrag offenbar nicht rechtzeitig zur Kenntnis genommen worden und noch nicht übersetzt ist. Ich habe ihn gestern abend spät noch aufgelegt, nachdem nicht nur bei mir, sondern auch bei einigen anderen Kollegen doch einige Probleme aufgetaucht sind.

Die gestrige, lebhaftige Debatte hat gezeigt, dass man sich in diesem Saal mit dem Bundesrat in einem Punkt einig ist: Die Unternehmensbesteuerung bedarf einer gezielten Reform, wenn wir die Standortattraktivität der Schweiz verbessern wollen. Dann ist aber die Einigkeit so ziemlich am Ende. Ob die vom Bundesrat vorgelegte Vorlage oder ob die Beschlüsse des Nationalrates diesem Ziel eher zu entsprechen vermögen, darüber gehen die Auffassungen sehr stark auseinander; dies selbst unter Fachleuten in unserem Rat. Dieser fundamentale Dissens manifestiert sich nicht zuletzt in den beiden unterschiedlichen Lagern von Kommissionsmitgliedern mit ihren sehr knappen Mehrheiten und starken Minderheiten.

Die eindrucklichen und eindringlichen Voten einzelner Kollegen – ich nenne nur zwei, die Herren Plattner und Marty – haben schlaglichtartig vertiefte Zusammenhänge und Probleme aufgedeckt. Nicht nur mir, sondern zahlreichen anderen Kollegen ist es ähnlich ergangen. Nun mag man einwenden, das Parlament sei gerade das richtige Forum, um solche Mei-

nungsdifferenzen auszutragen. Doch in einer derart komplexen Materie müssen dann zumindest die relevanten Fragen geklärt werden; bezüglich ihrer Auswirkungen muss auch Transparenz geschaffen sein. Das ist heute, wie mir scheint, nicht der Fall.

Mein Rückweisungsantrag, der ja mit entsprechenden Empfehlungen versehen sein muss, umfasst folgende drei Punkte:

- Die besonderen steuerrechtlichen Vorschriften für Beteiligungs- und Holdinggesellschaften bezwecken ja die Vermeidung bzw. die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung durch Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften an andere solche Gesellschaften. Ohne geeignete Massnahmen wird es zu einer Dreifachbesteuerung solcher verbundener Gesellschaften kommen.

Es ist beim jetzigen Stand der Dokumentation schwierig abzusehen, mit welchem der vorgeschlagenen Modelle – ob mit dem vom Nationalrat beschlossenen oder insbesondere dem neuen Modell unseres Kollegen Dick Marty – diese Zielsetzung der Revision am ehesten erreicht wird.

Zur umfassenden Meinungsbildung ist es wünschenswert, wenn nicht nur die Meinung der Eidgenössischen Steuerverwaltung berücksichtigt wird, sondern auch jene aussenstehender Experten, insbesondere auch von kantonalen Steuerfachverständigen.

- Durch die Einführung des proportionalen Steuersatzes werden offenbar viele KMU stärker belastet. Auch diesem Problem sollte noch vertieft Rechnung getragen werden.

- Schliesslich sollte die Gelegenheit benützt werden, die diversen Anträge zur Besteuerung von Lebensversicherungen mit Einmalprämien, die bereits auf dem Tisch liegen, allenfalls aber auch weitere Varianten zu prüfen.

Das ganze Paket ist nach unserer und nach meiner Meinung zu überprüfen und allenfalls neu zu schnüren. Es handelt sich um eine überaus wichtige Vorlage, die nicht übers Knie gebrochen werden darf. Wir sind die vertiefte Prüfung nicht nur der Wirtschaft, sondern auch dem Staatsfiskus und den übrigen Steuerzahlern schuldig.

In diesem Sinne bitte ich Sie, diesem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

Schüle Kurt (R, SH), Berichterstatter: Dieser Rückweisungsantrag hat mich auch erst jetzt erreicht, und ich muss spontan dazu Stellung nehmen. Ich kann das natürlich nicht im Namen der Kommission tun. Hier wird sich wahrscheinlich auch deren Präsident, Herr Büttiker, noch äussern müssen. Sie sehen aus dem Antrag, dass Herr Danioth die Vorlage an die Kommission zurückweisen will.

In der Tat hat sich gestern in diesem Saale eine gewisse Verunsicherung breitgemacht, ob es politisch richtig sei, in der einen oder anderen Weise zu entscheiden. Aber ich meine doch, dass die Differenzen materiell in einer Auslegeordnung dargelegt worden sind, und die Lösungen sind wohl für alle erkennbar. Herr Danioth sagt, man sei sich einig gewesen, dass diese Reform kommen müsse, aber dann hätte diese Einigkeit bereits ein Ende gehabt. Die Kommission war in der Frage der Holdingbesteuerung in der Tat gespalten; sie hat ihre Entscheide immer mit einer Stimme Mehrheit gefällt. Auf der anderen Seite ist die Unternehmenssteuerreform dringlich. Sie sollte verabschiedet und möglichst auf nächstes Jahr in Kraft gesetzt werden, im Sinne eines Signals, dass die Schweiz bestrebt ist, den Wirtschafts-, den Steuer- und vor allem den Holdingstandort Schweiz zu verbessern. Darum meine ich, wir müssten eigentlich die politischen Entscheide treffen können. Persönlich neige ich dazu, dass wir das heute tun sollten, denn ich frage mich, ob wir in einer nächsten Session in diesem Gremium dann eine andere Ausgangslage haben werden. Die Positionen sind bezogen, die Materie ist sehr technisch, sehr komplex. Darum, glaube ich, wird es für den Rat schwierig bleiben, sich materiell für Kommissionsmehrheit oder -minderheit zu entscheiden.

Mit dem Antrag Marty Dick liegt eine Mittellösung vor, die im Sinne einer Befristung allenfalls noch modifiziert werden könnte. – Herr Marty hat diesen Antrag auf Befristung offenbar bereits gestellt. Dann wären wir mit diesem Antrag schon

recht nahe beim Nationalrat und hätten damit aber den Bedenken bezüglich der Unausgewogenheit bei der Lösung punkto Kapitalgewinne einerseits und Kapitalverluste andererseits Rechnung getragen.

Damit komme ich zum Schluss. Wir sollten heute entscheiden. Nachdem nur bei dieser ersten Massnahme eine Unsicherheit eingetreten ist, würde ich es ausserordentlich bedauern, wenn die Massnahmen 2 bis 5 auch auf die lange Bank geschoben würden. Diese sind entscheidungsreif; hier müssen wir in zum Teil strittigen Positionen unsere Entscheide treffen.

Die WAK hat bis zum Herbst drei Sitzungstage eingeplant. Wir haben wegen dieser Vorlage die Behandlung des Entwurfes zum Mehrwertsteuergesetz zurückgestellt, bedenken Sie auch das. Wenn Sie jetzt dem Antrag Danioth zustimmen, gefährden Sie die Behandlung des Entwurfes zum Mehrwertsteuergesetz in der vorgesehenen Zeit. Damit wäre der Wunschtermin für die Inkraftsetzung des Mehrwertsteuergesetzes, 1. Januar 1999, auch in die Ferne gerückt. Das führt mich zur Überzeugung, dass wir diesem Antrag nicht zustimmen sollten.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich möchte Ihnen beantragen, den Rückweisungsantrag Danioth abzulehnen und heute zu entscheiden.

Ich empfinde diesen Rückweisungsantrag und den Verlauf, den die Debatte genommen hat, als ein «bürgerliches Trauerspiel». Am Anfang gab es ein Paket, bestehend aus der Investitionsförderung und der Unternehmensbesteuerung. Wie es mit der Investitionsförderung gelaufen ist, wissen Sie. Wir haben gewisse finanz- und ordnungspolitische Kröten geschluckt, dies in der Annahme, dass es dann bei der Unternehmenssteuerreform rasch und gezielt vorwärtsgehe.

Im Nationalrat sind das Zusammenspannen der Herren Bühler und David, das rasche Durchziehen der Beratungen und die Zusammenarbeit zwischen FDP- und CVP-Fraktion gelobt worden. Anders ist es in unserem Rat.

Wie Sie gestern festgestellt haben, sind wir dem Bundesrat bei der Emissionsabgabe, beim Proportionaltarif und in bezug auf das Junktim gefolgt. Nur bei der technischen Vorlage der Holdingbesteuerung hat es Differenzen gegeben. Wenn wir das Geschäft an die Kommission oder an den Bundesrat – wo die Sache allenfalls neu angeschaut werden müsste – zurückweisen, hätten wir in einem halben oder in einem Jahr kaum eine bessere oder eine in unserem Rat weniger umstrittene Vorlage.

Ich muss Sie auch fragen, wo der Spielraum liegt. Wir haben eine Bundesratsvorlage. Wir haben einen Beschluss des Nationalrates und eine Mehrheit der WAK-SR. Der Nationalrat hat mit relativ deutlichen Mehrheiten entschieden, der Spielraum war für die WAK-SR nicht allzugross. Mit dem Rückweisungsantrag wird er nicht grösser.

Ich bitte Sie deshalb, heute zu entscheiden. Es gibt eine Auslegeordnung mit dem Beschluss des Nationalrates und dem Konzept der Mehrheit der WAK-SR sowie den Anträgen einer starken Minderheit. Sie können entscheiden. Sie haben die Fakten.

Es ist wünschbar, dass wir mit dieser Vorlage jetzt rasch vorwärtsmachen und dass das Gesetz möglichst rasch rechtskräftig werden kann. Dies im Interesse des Wirtschaftsstandortes Schweiz und auch der Arbeitsplätze in unserem Land. Zugegeben worden ist ja allseits, dass Handlungsbedarf besteht, und wenn Handlungsbedarf besteht, soll man auch handeln.

Ich beantrage, den Rückweisungsantrag Danioth abzulehnen.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich bin Herrn Danioth sehr dankbar für seinen Antrag. Es war ja wohl das Ziel der gestrigen Debatte, aufzuzeigen, dass das, was Herr Büttiker jetzt noch einmal beschwört, das sogenannte Durchziehen einer Vorlage und dabei das Hinter-sich-Zurücklassen des Verständnisses der Ratsmitglieder, schlussendlich in eine Sackgasse führt. Ich bin froh, dass viele Leute in diesem Rat offensichtlich begriffen haben, dass mit Durchziehen allein keine guten

Gesetze gemacht werden. Es werden zwar Gesetze gemacht, in der Tat auch schnell, aber Gesetze müssen nicht nur schnell gemacht werden, sondern Sie müssen auch gut sein.

Ich habe, wie ich Ihnen gestern dargelegt habe, bei einem Punkt grosse Zweifel, bei dem, was Herr Büttiker den technischen Punkt nennt. Nur bei diesem Punkt der technischen Holdingbesteuerung habe ich Zweifel. Ich glaube aber, dass dies ein wichtiger Punkt ist, sonst hätte man ihn gleich aus dem Gesetz weglassen können. Wir müssen das berichtigen. Die Frage ist jetzt, wie wir zu einer guten Lösung kommen.

Wenn wir jetzt, was ja auch eine Möglichkeit wäre, dem Antrag Marty Dick zustimmen – für den ich durchaus gewisse Sympathien habe, den ich aber nicht durchdacht habe –, wird es eine Differenz geben. Die Sache geht womöglich nächste Woche in den Nationalrat zurück und kommt dann noch einmal zu uns. Dann haben wir zwei Sitzungen in den jeweiligen Kommissionen, morgens um 7 Uhr, mit jeweils einer Stunde Begrenzung; Sie wissen, wie das geht. Für eine saubere Diskussion eines derart schwierigen Themas, nach der man am Schluss bei der Abstimmung auch weiss, worüber man abstimmt, reicht dieses Verfahren nicht. Es geht hier um mehr als um eine kleine Differenzbereinigung, die man noch rasch vor dem Frühstückskaffee erledigen könnte. Es geht wirklich darum, sich das Gesetz noch einmal zu überlegen, nachdem offenkundig geworden ist, dass die vom Nationalrat beschlossene Lösung so nicht übernommen werden kann.

Ich sehe das Problem, dass wir damit etwas in Rückstand kommen, dass wir uns vielleicht einen zusätzlichen Sitzungstag überlegen müssen. Das kann ja wohl kein Tabu sein; es geht nicht, einfach zu sagen, man müsse mit den paar Sitzungstagen auskommen, die es gibt. In einem solchen Notfall dürfte man dann vom Präsidenten erwarten, dass er auch einmal den Mut hat, von seinen Kommissionsmitgliedern zu verlangen, dass Sie vielleicht irgendwo noch einen Tag anhängen, und dann hätten wir das schon wieder aufgeholt.

Ich bin sehr dafür, dass wir diese Rückweisung beschliessen. Ich finde auch die Begründung – die drei Aufgaben, die der Kommission gegeben werden – durchaus vernünftig. Es muss allerdings klar sein, Herr Danioth, dass mit Ihrem Punkt A, Anhörung von verwaltungsunabhängigen Experten und kantonalen Steuerfachleuten, nicht eine «Open-door-Politik» gemeint sein kann, wo nun jeder, der auch noch gerne etwas sagen möchte, angehört werden muss. Das muss eine ganz enge Auswahl von möglichst neutralen Sachverständigen sein, die uns beraten können, wie wir aus dieser Situation wieder herauskommen. Es wird interessant sein, einmal direkt die Meinungen zu hören, von denen gestern im Zusammenhang mit «geklonten» Anträgen die Rede war. Aber weit über diesen Kreis hinaus sollte das nicht gehen. Wenn das in diesem Sinne gemeint ist, dann bin ich damit einverstanden.

Ich bitte Sie, diesem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

Cavadini Jean (L, NE): N'étant pas membre de la commission, je ne saurais donc donner des détails particuliers sur le contenu même des dispositions qui sont contestées ici, mais j'aimerais en tant que membre de notre Conseil vous recommander d'accepter la proposition de renvoi Danioth.

Je le fais après avoir entendu le débat d'entrée en matière d'hier, qui a été particulièrement révélateur dans la mesure où sur treize membres de la commission, onze se sont exprimés, souvent de façon très complète, et deux y ont renoncé. Aujourd'hui, nous constatons que de nombreuses propositions nouvelles ont été déposées, dont certaines l'ont même été par des membres de la commission, ce qui constitue quelque chose d'assez original. A mon avis, le Conseil ne peut pas, au stade actuel, se livrer au travail qui doit précisément être celui de la commission.

C'est la raison pour laquelle je souhaiterais que nous puissions voter la proposition Danioth de renvoyer le projet en commission avec deux instructions, si je puis dire:

1. ne pas scinder le projet comme cela a été fait: il y a une unité que nous tenons à conserver dans l'approche de cette fiscalisation des sociétés; et

2. tenir le délai du mois de septembre prochain pour que nous puissions reprendre ce projet dans des délais qui soient acceptables et praticables.

Comme nous ne serions pas en mesure de délibérer avec raison et dans les temps convenus, il est plus sage de renvoyer ce projet.

Reimann Maximilian (V, AG): Ich bin der Meinung, wir sollten heute entscheiden. Was Herr Danioth uns beantragt, ist der Weg des geringsten Widerstandes. Wollen wir das wirklich? Ich meine nein. Ich meine, es sei ein Armutszeugnis für einen Zweitrat, wenn er auf einen Rückweisungsantrag zurückgreift. Der Erstrat hat doch eine taugliche Lösung gefunden. Nur Kollege Plattner sah es gestern anders, offensichtlich «gecoacht» von der Verwaltung, wie man hört.

Ich glaube, es ist auch eine gehörige Portion Arroganz dabei, zu sagen, der Erstrat – also die aus immerhin 200 Mitgliedern bestehende Volkskammer – habe eine Fehlleistung erzielt. Ich würde mir jedenfalls nie erlauben, so etwas zu sagen. Deshalb sollten wir uns vom Votum Plattner nicht allzusehr beeindrucken lassen.

Sollte trotzdem eine Differenz entstehen, besteht immer noch die Möglichkeit, im Hinblick auf die Differenzbereinigung auf die Idee Danioth zurückzukommen und verwaltungsunabhängige Experten beizuziehen. Wir sollten heute den Mut aufbringen und versuchen, eine Entscheidung herbeizuführen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich ersuche Sie, dem Rückweisungsantrag Danioth zuzustimmen.

Es ist im Rahmen dieser Debatte von «Trauerspiel», von «Armutszeugnis» die Rede gewesen. Ich kann das nicht so sehen. Gestern haben nach Abschluss der Debatte noch Gespräche unter verschiedenen Leuten hier im Saal quer über alle Parteigrenzen hinweg stattgefunden. Man stand unter dem Eindruck einer sehr hochstehenden und sehr fruchtbaren Debatte, die aber eines gezeigt hat: Sehr viele Probleme waren insoweit noch nicht ausdiskutiert, als jene, die heute in diesem Saale Entscheide fällen müssten, solche Entscheide noch gar nicht in voller Verantwortung fällen könnten.

Wenn Herr Büttiker sagt, eine Rückweisung bringe nichts, denn für die Kommission bestehe kein grosser Spielraum mehr, dann ist das nicht das Problem. Ich argumentiere nicht vom Ergebnis her; in Zukunft kann das Ergebnis einer erneuten Kommissionsberatung von mir aus die Lösung der Minderheit sein. Ich argumentiere also nicht vom Ergebnis her, sondern vom Informationsstand her. Und wir sind als Ratsmitglieder über die Konsequenzen dessen, was da auf dem Spiele steht, nicht hinreichend orientiert. Es gibt Dutzende von Anträgen, zum Teil neue, zum Teil von Kommissionsmitgliedern; Herr Cavadini hat darauf hingewiesen. Das zeigt doch deutlich, dass die Kommissionssitzung noch nicht beendet ist.

Ich anerkenne gerne den Willen der Kommission, in einer wichtigen Sache rasch vorwärtszuschreiten. Aber offenkundig kollidiert hier der Anspruch der Geschwindigkeit mit der Notwendigkeit der Gründlichkeit, insbesondere auch mit der Gründlichkeit, die dazu führt, dass man das Plenum überzeugen kann. Mit so «spitzen» Minderheiten und Mehrheiten kann man eine so wichtige Sache, die vom Referendum bedroht ist, in diesem Saale meines Erachtens nicht durchpeitschen. Der «Durchmarsch» darf doch im Ständerat nicht stattfinden – weder von links noch von rechts.

Denn jeder muss doch garantieren können, dass er das, wozu er ja sagt, auch verstanden hat. Es geht mir namentlich darum, dass wir nun von neutraler Position Informationen erhalten, dass sich auch die Kommission neutral orientieren lässt. Es wird einerseits gesagt, dass «geklonte» Anträge der Industrieholdings vorlägen. Aber ich kann Ihnen sagen: In diesem Rate gibt es mindestens so viele Leute, die denken, da seien bestimmte Leute einer «stockroten» Verwaltung aufgesessen. Das Misstrauen gegenüber der Eidgenössischen Steuerverwaltung in politischer Hinsicht ist gross, und wir wollen einmal eine objektive Orientierung. Wir wollen Professoren haben, wir wollen Leute aus der Praxis haben, die

nicht ideologisch orientiert sind und die uns sagen, was sachlich zutrifft.

Mit anderen Worten: Mit dem Rückweisungsantrag habe ich im Sinn, eine neutrale Position zu erreichen. Ich meine, es sei bei der Stimmabgabe in der Verantwortung der einzelnen Ratsmitglieder, dass sie auch wissen, was sie tun. Ich muss Ihnen sagen, ich habe im Laufe des gestrigen Nachmittags im Rahmen dieser Gespräche Meinungsäusserungen gehört, man werde der Mehrheit zustimmen, aber so sicher sei man auch noch nicht, oder man werde der Minderheit folgen, aber so sicher sei man auch noch nicht. So kann man nicht in eine derartige Abstimmung hineingehen! Wir sind nicht abstimmungsreif.

Ich bitte Sie deshalb, dem Rückweisungsantrag Danioth zuzustimmen.

Aeby Pierre (S, FR): Je suis pour ma part perplexe, et il y a un élément qui me paraît fondamental: c'est le coût de toute l'opération. On ne doit pas perdre de vue le coût de l'opération en recettes fiscales. Si l'on additionne les propositions individuelles, qu'on les cumule avec les décisions du Conseil national ou les propositions de notre commission, on dépasse largement le milliard de francs! Hier après-midi, j'ai pris la peine, avec quelques personnes de l'administration fédérale, de faire le calcul. Je répète: on dépasse largement le milliard de francs suivant le scénario qu'on adopte! Et on sait que les prévisions en matière fiscale sont souvent susceptibles par la suite d'être dépassées. On l'a vu avec la TVA, où on était à côté des prévisions. On l'a vu avec le passage – et cela a été évoqué hier par M. Villiger, conseiller fédéral – du rendement brut au rendement net: 300 millions de francs, au lieu de 100 millions de francs! Cet élément de coût ne figure pas dans la proposition de renvoi Danioth, mais il devrait en tous cas y être ajouté, à mon avis: le coût, s'il vous plaît! La commission doit pouvoir nous donner le total de ce qu'elle propose, la perte en recettes fiscales pour aujourd'hui, mais aussi pour dans 10 ou 15 ans – et là, c'est beaucoup plus difficile.

Je ne pourrais pas prendre la responsabilité avec cette loi de mettre les autorités de la Suisse dans une situation qui sera catastrophique dans 10 ou 15 ans. Nous savons que les décisions fiscales mettent cette durée pour jouer en plein leur rôle. Lorsque nous ne serons plus membres de ce Conseil, je ne voudrais pas être de ceux qui ont laissé à leurs successeurs un régime fiscal qui met la Suisse dans une situation politique et sociale catastrophique.

Pour toutes ces raisons, je vais soutenir la proposition de renvoi Danioth, qui me paraît tout à fait sage, comme beaucoup de ceux qui se sont exprimés avant moi à ce propos. Et j'insiste pour que nous ayons, lors d'un prochain débat que je souhaite, comme tout le monde, très proche – en septembre prochain –, à ce moment-là des indications extrêmement précises, des fourchettes sur le coût de chaque proposition, sur les conséquences en termes de finances publiques des décisions que nous allons prendre.

Schiesser Fritz (R, GL): Es ist eine Bemerkung im Votum von Herrn Kollege Reimann, die mich veranlasst, hier das Wort zu ergreifen. Herr Reimann hat gesagt, es wäre ein Armutszeugnis für den Zweitrat, wenn er aufgrund eines derart klaren Entscheides des Erstrates eine Rückweisung vornehmen würde. Ich möchte dem in aller Form widersprechen. Es wäre eher ein Armutszeugnis, wenn wir einfach irgend etwas übers Knie brächen.

Unser Rat zeichnet sich dadurch aus, dass er in schwierigen Situationen entsprechend zurückhaltend und vernünftig handelt. Wenn ich sehe, wie viele Anträge jetzt auf dem Tisch liegen – z. B. ein neuer, modifizierter Antrag von Herrn Marty, dessen Tragweite und Bedeutung ich nicht ohne weiteres einschätzen kann, geht es nicht an, dass in derart zentralen Fragen gewichtige neue Anträge im Plenum eingereicht werden und wir dann innert kürzester Zeit über diese Anträge entscheiden müssen. In dieser Situation drängt sich eine nochmalige Konsultation der Kommission auf. Wir können nicht in eine Detailberatung hineingehen, in der wir bald zwanzig Anträge haben. So geht es nicht!

Ich bin deshalb der Auffassung, unser Rat würde gut daran tun, die Sache nochmals an die Kommission zurückzugeben, mit den entsprechenden Aufträgen, wie sie von Kollege Danioth formuliert worden sind. Das muss nicht heissen, dass diese Vorlage ungebührlich verzögert wird. Wir können diese Vorlage ohne weiteres, sofern die Kommission gute Arbeit leistet, in der Herbstsession verabschieden und mit der gleichen Klausel, wie wir sie voraussichtlich bei den Ergänzungsleistungen verwenden werden, auf Beginn des nächsten Jahres in Kraft treten lassen.
Ich stimme für den Antrag Danioth.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Danioth
Dagegen

33 Stimmen
8 Stimmen

Le président: Ainsi, cet objet est renvoyé à la Commission de l'économie et des redevances.

97.3088

Interpellation Uhlmann Stopp den illegalen Gemüseimporten

Interpellation Uhlmann Stop aux importations illégalles de légumes

Wortlaut der Interpellation vom 12. März 1997

Am 18. Februar 1997 hat das Eidgenössische Finanzdepartement in einem Pressecommuniqué über einen Gemüseschmuggel in der Zeit von 1994 bis 1996 orientiert. Darin war die Rede von 15 Gemüsegrossisten, die insgesamt 2165 Tonnen, d. h. mehr als 140 Lastwagen, geschmuggelt haben. Festgestellt wurden Widerhandlungen gegen die Transitgesetzgebung und gegen die Zollvorschriften bezüglich Deklaration.

1995 hat ein Importeur mehr als 300 Tonnen Tomaten als Aprikosen deklariert und so illegal in die Schweiz eingeführt. Bis heute sind aber weder die Untersuchungsergebnisse noch die Strafe bekannt, und der betreffende Importeur führt offenbar weiterhin völlig ungehindert Waren ein. Solche illegalen Importe haben der schweizerischen Gemüseproduktion grossen wirtschaftlichen Schaden verursacht, da dieser Markt ohne jegliche Preis- und Abnahmegarantie durch Angebot und Nachfrage geregelt wird.

Aus diesen Gründen frage ich den Bundesrat an:

1. Ist der Bundesrat bereit, den zuwiderhandelnden Unternehmen die Importbewilligungen zu entziehen?
2. Beabsichtigt der Bundesrat, die Namen der illegal handelnden Unternehmen bekanntzugeben?
3. Werden die Untersuchungsergebnisse veröffentlicht, sowohl unter Angabe der Art und der Menge der illegal importierten Gemüse wie auch des Zeitpunktes, in welchem die Zuwiderhandlung begangen wurde?
4. Werden gegen die fehlbaren Unternehmen rasch exemplarische Sanktionen verhängt?
5. Welche Massnahmen werden getroffen, damit sich solche Fälle nicht wiederholen? Wie gedenkt der Bundesrat die Importzahlen sowie die nötigen Kontrollen für ein gutes Funktionieren der Importregelung in Zukunft zu gewährleisten?
6. Ab welchem Datum und aufgrund welcher Bestimmung wurden die Lastwagen, die für den Transit von Gemüse angemeldet wurden, nicht mehr plombiert?

Texte de l'interpellation du 12 mars 1997

Le 18 février 1997, le Département fédéral des finances a publié un communiqué faisant état d'une contrebande de légumes entre 1994 et 1996. Ce communiqué indiquait que

15 grossistes avaient importé en fraude 2165 tonnes de légumes, soit plus de 140 chargements, et qu'il y avait eu infraction à la législation sur le transit de marchandises et aux prescriptions douanières relatives à la déclaration des produits. En 1995, un importateur a introduit illégalement en Suisse plus de 300 tonnes de tomates sous la désignation «abricots». On ne connaît encore ni les résultats de l'enquête, ni la nature de la sanction, et l'importateur concerné continue de toute évidence d'importer librement des marchandises. Les importations illégales nuisent considérablement à la production suisse de légumes, car le marché des légumes obéit aux lois de l'offre et de la demande et ne fait l'objet d'aucune garantie de prix minimum ou de prise en charge.

En conséquence, je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Est-il prêt à retirer leur permis d'importation aux entreprises en infraction?
2. Envisage-t-il de communiquer le nom des entreprises qui pratiquent des importations illégales?
3. Publiera-t-on les conclusions des enquêtes en précisant quels légumes ont été importés illégalement, quelle quantité a été importée et quand l'infraction a été commise?
4. Prononcera-t-on rapidement des sanctions exemplaires contre les entreprises en faute?
5. Quelles mesures prendra-t-on pour éviter que de nouveaux cas de contrebande ne se produisent? Comment le Conseil fédéral compte-t-il garantir à l'avenir la notification pertinente des volumes d'importations et les contrôles nécessaires à un bon fonctionnement de la réglementation sur les importations?
6. A partir de quelle date et en vertu de quelle disposition les camions déclarés en transit pour le transport de légumes ont-ils cessé d'être plombés?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bieri, Bisig, Brändli, Büttiker, Cottier, Danioth, Forster, Gemperli, Inderkum, Küchler, Leumann, Loretan Willy, Maissen, Onken, Paupe, Reimann, Rhyner, Rochat, Saudan, Schallberger, Schmid Carlo, Schüle, Seiler Bernhard, Spoerry, Weber Monika, Zimmerli (26)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 2. Juni 1997

Rapport écrit du Conseil fédéral
du 2 juin 1997

Zu den Fragen nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung.

1. Soweit es sich bei den Fehlbaren um Personen und Firmen handelt, welche über Zolkontingentsanteile für Früchte und Gemüse verfügen, können gegen diese – zusätzlich zu den zollrechtlichen Sanktionen – auch Administrativmassnahmen verhängt werden.

Gemäss Artikel 30 Absatz 5 der Allgemeinen Landwirtschaftsverordnung (SR 916.01) kann die Bewilligungsstelle einem Importeur, der die Auflagen nicht einhält, den Zolkontingentsanteil entziehen und ihn von der Zuteilung weiterer Zolkontingentsanteile befristet ausschliessen. Bei wiederholten Verstössen kann ein dauernder Ausschluss angeordnet werden.

Diese Voraussetzungen sind bei illegaler Einfuhr von bewilligungspflichtigen Erzeugnissen, d. h. bei Verletzung der Einfuhrvorschriften der Agrargesetzgebung, grundsätzlich gegeben. Der Entzug von Zolkontingentsanteilen kann indessen für einen Importeur eine empfindliche wirtschaftliche Einbusse (Verlust von Liefermöglichkeiten und Kunden) bedeuten oder ihn sogar in seiner Existenz gefährden. Daher darf eine solche Massnahme erst ergriffen werden, wenn der Sachverhalt klar erstellt ist. Die zuständigen Amtsstellen werden den Entzug von Zolkontingentsanteilen in den zur Diskussion stehenden Fällen ernsthaft prüfen.

2. Grundsätzlich verbieten das Amtsgeheimnis sowie der Persönlichkeitsschutz die Verbreitung von Namen der Betrof-

fenen eines Verwaltungsstrafverfahrens. Allerdings wird anerkannt, dass die Informations- und Meinungsfreiheit über dem Amtsgeheimnis steht, wenn ein überragendes, ausserordentliches Publizitätsinteresse besteht («Schweizerische Juristen-Zeitung» 1980, Nr. 20, S. 320, Urteil des Zürcher Obergerichtes vom 4. September 1979). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist die Veröffentlichung gerechtfertigt, «wenn der betreffende Gegenstand von allgemeinem Interesse ist und keine überwiegenden Interessen des Staates oder Privater entgegenstehen» (BGE 107 Ia 3, 118 Ib 479). In Anbetracht des Grundsatzes der Unschuldsvermutung versteht es sich von selbst, dass die Öffentlichkeit in einem solchen Fall erst nach dem Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils informiert werden darf.

Wenn aufgrund der Schwere des Falles eine Überweisung der Akten an ein ordentliches Gericht erfolgt – wie dies in einem Fall geschehen ist, der kürzlich im Kanton Freiburg beurteilt wurde –, ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht eine Veröffentlichung des Urteils anordnen kann, wenn dies im öffentlichen Interesse steht (Art. 61 Abs. 1 des Strafgesetzbuches). Die Veröffentlichung kann in der Anklageschrift verlangt werden. Es obliegt dann aber dem Richter und nicht der Verwaltung, die Interessen abzuwägen.

Es zeigt sich deshalb, dass es bereits die heutige Gesetzgebung erlaubt, die Veröffentlichung von verwaltungsadministrativen Sanktionen oder Strafurteilen anzuordnen, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, so dass eine Gesetzesänderung überflüssig ist. Der Bundesrat unterstreicht, dass eine Veröffentlichung ausschliesslich in schweren Fällen in Frage kommt, d. h. in jenen Fällen, die durch ein Gericht beurteilt werden.

3. Untersuchungsergebnisse von Straffällen von wirtschaftlicher Bedeutung werden unter Angabe der Art und Menge der illegal importierten Ware und des Zeitpunktes der Zuwiderhandlung veröffentlicht. Jüngstes Beispiel ist die Pressemitteilung «Über 2000 Tonnen Gemüse in die Schweiz geschmuggelt» des Eidgenössischen Finanzdepartementes und der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 18. Februar 1997.

Auch im angesprochenen Fall aus dem Jahr 1995 haben Presse und Fernsehen Menge und Zeitpunkt der illegalen Einfuhr der Tomaten publiziert.

4. Strafsanktionen werden nach Abschluss der Strafuntersuchung sobald als möglich ausgesprochen; vorgängig hat indessen die rechtskräftige Erledigung der abgabenrechtlichen Vorfällen, insbesondere der Abgaben-Nachleistungspflicht, zu erfolgen. Die Strafsanktionen richten sich nicht gegen die fehlbaren Unternehmen als solche, sondern gegen die verantwortlichen Organe, tatsächlich leitenden Personen sowie diejenigen, welche die Tat verübt oder an ihr teilgenommen haben, und zwar nach Massgabe ihrer Tatbeiträge und des Verschuldens (vgl. Art. 6 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht).

Die Strafnormen des Zollgesetzes sehen für Zollübertretungen Bussen bis zum zwanzigfachen Betrag des hinterzogenen Zolles und für Bannbruch bis zum sechsfachen Betrag des Inlandwertes der Ware vor. Bei erschwerenden Umständen wird das Höchstmass der angedrohten Busse um die Hälfte erhöht. Überdies können auch Gefängnisstrafen bis zu sechs Monaten (Zollübertretung) bzw. bis zu einem Jahr (Bannbruch) ausgesprochen werden.

Administrative Sanktionen (z. B. Entzug der Zollkontingentsanteile) werden ebenfalls so rasch als möglich ausgesprochen. In strittigen Fällen können sie allerdings, soweit sie auf Beweisgrundlagen aus der Strafuntersuchung beruhen, erst verhängt werden, wenn im Strafpunkt rechtskräftig entschieden ist.

5. Lehren aus dem Ideenreichtum der Schmuggler werden laufend gezogen und fliessen in die risikogerechte Kontrollplanung ein. Das Prinzip der gezielten Stichproben bzw. dessen periodisch (z. T. täglich) wechselnder Modus gibt Gewähr, dass Unregelmässigkeiten mit einer hohen Wahrscheinlichkeit entdeckt und geahndet werden.

Ein gutes Funktionieren der Importregelung bedingt eine rasche (d. h. tägliche) Verfügbarkeit der Zoll Daten. Diese Vor-

aussetzung vermag allein die elektronische Verzollung mit dem Informatikmodell 90 (M 90) zu erfüllen. Die nach dem herkömmlichen Verfahren deklarierten Daten (Einheitsdokument) können nur mit Verzögerung erfasst und zur Verfügung gestellt werden.

Tatsächlich ist der noch relativ bescheidene Anwendungsgrad des M 90 im Agrarbereich (etwa 30 Prozent) dafür verantwortlich, dass die Verwaltung mit der Erfassung, Übermittlung, Verarbeitung und Auswertung der Zoll Daten ständig in einem kaum vertretbaren Rückstand ist.

Aus diesem Grund setzen sich die Zollverwaltung, das Bundesamt für Aussenwirtschaft und das Bundesamt für Landwirtschaft seit November 1996 mit Nachdruck dafür ein, dass die Importe von Früchten und Gemüse nur noch mit M 90 abgewickelt werden.

6. Damit die Transporteure nicht nur unverzollte Waren mitführen können, hat die Eidgenössische Zollverwaltung ihre Zollverschlusspraxis, wie die meisten westeuropäischen Staaten, gelockert. Ein Zollverschluss ist hingegen nach wie vor erforderlich:

- a. bei Warenbeförderungen unter Carnet TIR;
- b. wenn die Umschreibung der Warenposten ungenügend ist;
- c. bei Transporten von fiskalisch hochbelasteten oder von streng bewirtschafteten Waren;
- d. wenn das Zollamt aufgrund der Risikobeurteilung im Einzelfall zu diesem Schluss kommt oder der Zollbeteiligte dies ausdrücklich beantragt.

Als Waren gemäss Buchstabe c hiervor gelten Spirituosen, Tabakfabrikate, Fleisch usw. Die Entwicklung der Zuwiderhandlungen beim Transit von Früchten und Gemüse hat zu immer schwereren Marktstörungen und auch fiskalischen Risiken geführt, weshalb seit September 1996 auch Transporte dieser wirtschaftlich sensiblen Waren plombiert werden.

Uhlmann Hans (V, TG): Ich möchte dem Bundesrat für die umfassende Antwort bestens danken. Ich muss Ihnen allerdings sagen, dass die Antwort nicht in allen Teilen befriedigt. Der Bundesrat wird dies sicher verstehen können, denn es gibt viele Unsicherheiten, und es steht an sich so viel auf dem Spiel – nicht nur mit Bezug auf illegale Gemüseimporte, sondern generell mit Bezug auf illegale Importe. Ich beantrage Ihnen deshalb Diskussion.

Le président: M. Uhlmann demande la discussion. – La discussion est décidée.

Uhlmann Hans (V, TG): Ich muss zuallererst etwas zurückblenden: Im Hinblick auf die Umsetzung der Gatt-Bestimmungen muss das ganze schweizerische Grenzschutzsystem geändert werden. In diesem Zusammenhang haben sich vor allem der Verband schweizerischer Gemüseproduzenten, aber auch der Schweizerische Bauernverband dafür eingesetzt, dass diesbezüglich besondere Anstrengungen unternommen werden, damit das neue Grenzschutzsystem praxisnah und effizient ausgestaltet wird und auch kontrollierbar bleibt.

Nun zeigen jedoch verschiedene Schmuggelaffären, dass dieses Ziel heute nicht erreicht wird. Am 3. April 1997 hat eine Aussprache zwischen diesen Organisationen und der Oberzolldirektion stattgefunden. Man ist zur Auffassung gelangt, dass die Umsetzung der Grenzkontrollen tatsächlich ungenügend sei. Die korrekte Erfassung der Importe ist von grösster Bedeutung, ganz besonders in sensiblen Bereichen, wie das eben Früchte und Gemüse sind. In einem kleinen Markt wie der Schweiz können schon kleine zusätzliche Mengen zu ganz empfindlichen Störungen des Marktgleichgewichtes führen. Darum sind eine rasche, korrekte und effiziente Erfassung der Importe und die Weiterleitung der Daten an die interessierten Kreise – besonders auch an die Abteilung Ein- und Ausfuhrpolitik des Bawi – von grösster Bedeutung.

Die Oberzolldirektion hat informiert, dass heute ein Grossteil der Importfirmen im Agrarbereich auf die neue, computergestützte Importabwicklung umstellen wird. In der Beantwortung

tung meiner Interpellation hat der Bundesrat zu Punkt 5 allerdings zugegeben, dass heute lediglich 30 Prozent der Importdaten über das System M 90 abgewickelt werden. Besonders im Agrarbereich, das sagt der Bundesrat selber, soll hier rasche Abhilfe geschaffen werden.

Nun zu den einzelnen Punkten vielleicht noch ein paar Bemerkungen:

Zu Punkt 1 sagt der Bundesrat zwar, dass einem Importeur, der die Auflagen nicht erfüllt, durchaus Zollkontingentsanteile entzogen werden können. Nun befremdet es mich natürlich schon – da wird der Bundesrat selber von seiner Antwort, die er gegeben hat, nicht befriedigt sein –, dass zwei Jahre nach dem grossen Fall mit Tomaten im Wallis in dieser Beziehung noch praktisch nichts geschehen ist. Es sind wohl Abklärungen im Gange, und in unserem rechtsstaatlichen Verfahren ist dies ja verständlich. Aber ich meine, es geht nicht an, dass ein Importeur, der solche Betrügereien macht, einfach zwei Jahre weitergeschäften kann. Das stört mich und mit Sicherheit auch den Bundesrat selber.

Bei allem Verständnis für den Persönlichkeitsschutz und das Amtsgeheimnis würde es natürlich sehr heilsam wirken, wenn gewisse Namen bekannt würden. Es ist wahrscheinlich schwieriger und der Sache nicht dienlich, wenn hier nur die Gerüchteküche brodeln. Für den ganzen Sektor Gemüseanbau, wie vielleicht auch für den Fruchteanbau, ist es von grösster Bedeutung, die Zahlen – auch die über die Vergehen – sehr rasch zu erhalten. Es kommt darauf an, wann und wieviel von welchen Produkten zur selben Zeit illegal importiert wurde. Wenn wir das nicht wissen, kann auch der wirtschaftliche Schaden, der zweifellos entstanden ist, nicht berechnet werden.

Besonders beim Frischgemüse spielen natürlich Angebot und Nachfrage täglich eine grosse Rolle. Das sehen wir jetzt wieder. Ich meine, es ist von grosser Bedeutung. Ich möchte den Bundesrat bitten, sich zu überlegen, ob die Bewilligungen in Zukunft nicht in die gleichen Hände gegeben werden sollen, wie schlussendlich die Vorabklärungen, dass der Importteil vielleicht dem Bundesamt für Landwirtschaft zugewiesen werden könnte. Denn damit verstreicht immer wieder zusätzliche Zeit, und es kann nicht zeitgerecht gehandelt werden.

Es ist im Interesse unseres Rechtsstaates, aber auch im Interesse von allen Beteiligten, dass Sanktionen ergriffen werden, dass Sanktionen möglichst rasch ergriffen werden, denn wenn wir solche Machenschaften einreissen lassen, sehe ich schwarz. Wir haben ein Anrecht darauf, dass wir aufgrund der neuen Bestimmungen diese Daten rasch erheben und dass eine saubere Importregelung gemacht wird. Ich will auch hier ganz klar sagen: Den Zollbehörden kann man keine oder ganz wenig Vorwürfe machen, sondern es geht viel mehr darum, möglichst rasch die Daten zu erfassen und dann auch entsprechend durchzugreifen.

Ich habe auch die Frage gestellt, warum die Plombierung der Transitlastwagen nicht mehr sichergestellt ist. Der Bundesrat beantwortet diese Frage differenziert und sagt, es werde jetzt wieder plombiert. Es ist schlimm, wenn man immer das Schlechte sehen muss, aber ich muss wirklich ein Fragezeichen dazu machen, wie gut diese Plombierung auch funktioniert, ob sie wirklich hieb- und stichfest ist oder ob sie noch umgangen werden kann.

Die ganze Angelegenheit bedrückt mich. Ich danke dem Bundesrat, wenn er in diesem Bereich vermehrt den Finger auf die wunden Stellen hält. Ich bin gerne bereit, ein persönliches Gespräch mit dem obersten Zöllner, Herrn Bundesrat Villiger, zu führen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich möchte das Anliegen von Herrn Uhlmann aus der Sicht der Fleisch- und Viehwirtschaft unterstützen; wir haben in jenem Bereich ähnliche Veranstaltungen. Wir haben in der welschen Schweiz und in der Ostschweiz Schmuggelaktivitäten grössten Ausmasses gehabt. Man hat Dutzende, ja Hunderte von Tonnen Fleisch illegal in die Schweiz hineingebracht, welche dann auf absolut ordentlichen Wegen – zum Nachteil der Produzenten – in die schweizerischen Konsumkanäle hineingelangt sind. Bis zum

heutigen Tag ist ein einziger Name bekannt: jener von Herrn Demierre in Bulle. Sonst werden keine Namen genannt.

Wenn ich hingehere, mit Herrn Uhlmann eine Auseinandersetzung habe und ihn tätlich angreife, lesen Sie das morgen in allen Zeitungen; da wird kein Persönlichkeitsschutz beachtet, obwohl das vergleichsweise banales Zeug wäre, was ich da gemacht hätte. Wenn ich aber die Volkswirtschaft in nachhaltiger Weise schädige, wird aller Schutz der Persönlichkeitsrechte aufgehoben; da werden keine Namen genannt, da weiss kein Mensch, wer es ist. Das hat aber die Konsequenz, dass andere, ehrenhafte Leute unter Umständen während Jahren verdächtigt werden, an diesen Geschichten beteiligt gewesen zu sein. Wenn der Staat nicht mehr in der Lage ist, in dieser Hinsicht Ordnung zu schaffen, weil er dem Persönlichkeitsschutz einen zu grossen Stellenwert beimisst, geht das schlecht.

Ich habe seinerzeit im Rahmen der Revision des Verfahrensrechts im Verwaltungsstrafverfahren einen Vorstoss gemacht. Ich wäre sehr dankbar, wenn der Bundesrat den Fragen der Durchbrechung des Persönlichkeitsschutzes einerseits und des begründeten Interesses im Sinne einer präventiven und auch repressiven Abschreckung von Übeltätern andererseits angemessene Aufmerksamkeit schenken würde.

Weber Monika (U, ZH): Wenn hier schon eine Diskussion stattfindet, dann möchte ich auch etwas beifügen. Mein Fall ist nicht ganz der gleiche wie die erwähnten Fälle aus dem Gemüse- und Fleischbereich, aber er existiert – und das möchte ich zuhause von Herrn Villiger sagen: Auf beiden Seiten der Grenze besteht zwar eine legale Situation, die aber trotzdem nicht richtig ist. Es kommen im Getreidemarkt Tausende von Tonnen Bruchreis auf den Markt, während wir in der Schweiz bereits viel zu viele Futtermittel haben. Der Markt wird auch durch diese Importe, bei denen fast nicht nachzuweisen ist, dass sie illegal sind – so muss ich es vielleicht sagen –, sehr belastet. Ich habe den Tatbestand vor einem Jahr der Eidgenössischen Oberzolldirektion gemeldet und bis jetzt nicht gesehen, ob Massnahmen ergriffen worden sind. Auch hier sollte man irgendwie durchgreifen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich habe grosses Verständnis für die Sorgen und Anliegen der Bauern. Ich habe auch Verständnis dafür, dass hier manchmal eine gewisse Wut herrscht und dass man die Sünder – schon bevor man weiss, ob es wirklich Sünder sind – gerne am Pranger sehen möchte. Es wäre auch einfach, wenn man die Probleme so lösen könnte. Die Bauern sind in der Tat unter Druck. Die Landwirtschaft befindet sich in einem Strukturwandel. Wir haben zudem übersättigte Märkte. Schmuggler treten auf, und die Märkte werden noch mehr übersättigt.

Ich stelle weiter fest, dass man immer wieder am Willen der Behörden zweifelt, diese illegalen Importe wirksam zu bekämpfen. Deshalb bin ich dankbar, dass Herr Uhlmann vorhin gesagt hat, der Zoll mache an sich gute Arbeit. Ich bin eigentlich fast ein bisschen stolz auf meine Zöllner, zum Beispiel im Walliser Fall, wo es ihnen durch Akribie und sophistische Buchhaltungsanalytik usw. – trotz Protektion in der Umgebung, Abwehr und Vertuschung gelungen ist, die Wahrheit zu finden. Ich glaube, meine Beamten und Beamtinnen sind absolut gewillt und motiviert, ihr Bestes zu geben. Ich habe mich persönlich davon überzeugt, vor allem durch einen Besuch beim Zollkreis Basel. Ich habe diese Fragen dort besprochen.

Ich glaube also, dass die Zollverwaltung trotz quantitativer und qualitativer Zunahme der Aufgaben, trotz stagnierender und abnehmender Mittel verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung des Schmuggels im Agrarbereich unternommen hat. Ich muss Ihnen sagen: Die Verwaltung platzt natürlich in verschiedenen Bereichen fast aus allen Nähten. Sie haben uns den Personalstopp auferlegt. Wir haben aber auf allen Gebieten neue Aufgaben zu übernehmen. Man kann einfach nicht alles tun.

Ich will kurz noch einmal auf die sechs Fragen und die Diskussion eingehen. Zu allem kann ich aber nicht Stellung neh-

men, weil ich nicht kompetent genug bin. Wenn Herr Uhlmann aber das Bedürfnis hat, mit mir, vielleicht zusammen mit dem Oberzolldirektor, über gewisse Dinge zu sprechen, werde ich mir die Zeit selbstverständlich dafür nehmen. Man kann auch zu zweit oder zu dritt kommen, um allenfalls etwas detailliertere Fragen vorzulegen.

1. Der Entzug von Importbewilligungen ist an sich nicht möglich. Wir können den Import zu den Ausserkontingents-Zollansätzen, also den fast prohibitiven Ansätzen, nicht verweigern. Gemeint ist wahrscheinlich der Ausschluss von Zollkontingentsanteilen. Das ist eine Administrativmassnahme, die noch nie ergriffen worden ist. Es können natürlich empfindliche wirtschaftliche Einbussen resultieren. Aber wenn die Fälle gravierend genug sind, muss das selbstverständlich ernsthaft geprüft werden; diese Meinung teile ich.

2. Zur Bekanntgabe der Namen der Verantwortlichen: Das ist natürlich etwas heikel. Wir haben einen Rechtsstaat, und nur weil ich für das Anliegen Verständnis habe, kann ich nicht einfach sagen: Eigentlich müsste man die Kerle an die Öffentlichkeit bringen! Ich kann nicht die Amtsgeheimnisse und die Vorschriften über dem Persönlichkeitsschutz missachten. Es müsste schon ein überragendes, ausserordentliches Publizitätsinteresse vorhanden sein. Das käme höchstens in schweren Fällen in Frage, die durch Gerichte beurteilt werden. Es obliegt dann dem Richter, diese Interessen gegeneinander abzuwägen, das liegt nicht mehr bei uns.

Wenn ich zwei Kulturen einführe und sage: Hier, bei den Bauern, da sind sich alle einig, die Verantwortlichen stelle ich an den Pranger – wie ist es dann bei schwerwiegenden Steuervergehen? Ich könnte sagen, dort bestehe ein ebenso grosses Interesse; damit sind dann wieder andere nicht einverstanden.

Entweder haben wir die Kultur, dass wir diesen Amtsgeheimnisschutz, der gesetzlich vorgeschrieben ist, wahren, oder wir ändern diese Gesetze. Dann kommen wir in die Gefahr des Denunziantentums und der Stimmungsmacherei im Staat; da hätte ich auch Bedenken. Am Schluss kommt heraus, dass nicht alles so war wie angenommen und nur begrenzt eine Schuld vorhanden ist. Entweder haben wir den Rechtsstaat, oder wir haben ihn nicht; wir können ihn nicht selektiv anwenden. Das ist mein Problem. Ich habe mit meinen Leuten diesbezüglich lange Sitzungen gehabt. Entweder haben wir die Vorschriften, oder wir haben sie nicht. Das ist einfach mein Dilemma, Herr Uhlmann, trotz allem Verständnis. Aber ich weiss, es ist nur ein Name bekanntgeworden, Sie haben ihn erwähnt. Vielleicht könnten die Gerichte auch noch mehr tun, aber dann liegt es nicht mehr bei uns.

3. Die Untersuchungsergebnisse von Straffällen mit wirtschaftlicher Bedeutung werden veröffentlicht; wir haben über die 2000 Tonnen Gemüse, die am 18. Februar geschmuggelt worden sind, eine Pressemitteilung herausgegeben. Auch im Fall der 300 Tonnen Tomaten von 1995 haben Presse und Fernsehen Menge und Zeitpunkt publiziert. Am Fernsehen hat man sogar gesehen, welche Firma das war. Sie haben das sicherlich auch gesehen.

4. Nun zur Beschleunigung der Verfahren: Das würde erfordern, dass die beschränkten personellen Mittel vollumfänglich und in erster Priorität im Gemüsebereich eingesetzt werden könnten. Das machen wir nicht. Wir haben natürlich auch den Fleischbereich. Wir haben sogar einmal sehr aufwendig den kleinen Grenzverkehr in bezug auf Fleisch kontrolliert. Ich habe die Zahlen jetzt nicht hier. Aber ich kann Ihnen sagen: Ich war erstaunt, wie wenig das eigentlich war. Wir haben 32 000 Autos untersucht und sind auf keinen Fall gestossen, wo die zulässige Grenze überschritten worden wäre. Es ist also eher eine psychologische Frage. Dieser Bereich macht, glaube ich, im ganzen etwa 1,8 Prozent des Marktes aus.

Nun kann man den Schweinezyklus anführen. Der Markt kann auch auf kleine Mengen sehr sensibel reagieren. Wir haben sogar dort festgestellt, dass es auch nichts bringen würde, wenn wir die Fünf-Kilo-Grenze senken würden. Jetzt kann man sagen: Warum geht ihr dann nicht runter? Es waren praktisch ganz wenige Fälle, in denen über fünf Kilo Fleisch importiert wurden, und sie waren erst noch legal. Ich

glaube, hier wird auch mehr befürchtet, als tatsächlich passiert. Auch die tonnenweisen Einfuhren dieser Leute, die da im grossen Stil geschmuggelt haben, sind in bezug auf den Gesamtmarkt nicht so signifikant. Ich gebe aber zu, dass bei übersättigten Märkten schon kleine Mengen zu Bewegungen führen können.

Wir haben die BSE-Problematik, wir haben Fleisch- und Viehschmuggel, wir haben den Gemüseschmuggel, wir haben den Einkaufstourismus; gleichzeitig sollten wir immer weniger kontrollieren. Sie glauben nicht, was sich unsere Zöllner anhören müssen: Wir haben ein offenes Europa; die kleinkarierten Schweizer sind die einzigen, die das machen. Ich habe ja selber einige Wagen kontrolliert und die Leute teilweise gefragt, wie sie das empfinden – die Ausländer sind erstaunt, wenn sich ihnen plötzlich ein Minister vorstellt und sie fragt, ob sie etwas zu verzollen hätten – aber das nur nebenbei. (*Heiterkeit*) Wir sind hier in einem Zielkonflikt, wie anderswo auch. Aber ich darf Ihnen sagen: Unsere Leute nehmen das ernst.

Die exemplarische Bestrafung ist halt in unserem Strafrecht nicht vorgesehen. Wir glauben, dass die Strafnormen an sich griffig genug sind. Wir können bei Übertretungen der Zollbestimmungen bei erschwerenden Umständen Bussen bis zum dreissigfachen Warenwert und zusätzlich Gefängnis bis zu sechs Monaten verfügen, bei Verletzung der Einfuhrbeschränkungen – einem sogenannten «Bannbruch» – Bussen bis zum Neunfachen des Inlandwertes und Gefängnis bis zu einem Jahr. Das sollte an sich genügen.

5. Zu den Importregelungen: Das könnte besser funktionieren, wenn die Importdaten den Bewilligungsstellen täglich zur Verfügung stünden, das wissen wir. Diese Voraussetzung ist nur erfüllt, wenn mit dem Zollmodell 90 elektronisch abgefertigt wird. Das löst jetzt das Einheitsdokument ab, das herkömmliche Verfahren. Wir können damit täglich den Datentransfer nach Bern vornehmen.

An sich ist die Zollverwaltung für diese Abfertigung im gesamten Agrarbereich bereit. Wir versuchen, auch die Importeure und Spediteure zum freiwilligen Umstieg zu bewegen. Die Resultate der bisherigen Anstrengungen sind vielversprechend. Die wichtigsten Importeure und Spediteure von Früchten und Gemüse haben umgestellt oder bereiten den Umstieg ernsthaft vor. Bezüglich der laufenden Saison haben wir eine Übergangslösung getroffen: Die Zollämter sorgen dafür, dass die Zollnoten der herkömmlich abgefertigten Sendungen im Eilverfahren erfasst und dann den Bewilligungsstellen übermittelt werden.

6. Noch zur Plombierung: Ich kann natürlich nicht beurteilen, ob man mit Plomben schummelt oder sie aufricht, oder was immer Sie wollen. Aber seit September 1996 plombieren wir wieder. Zu dieser Praxisverschärfung hat eben gerade die Entwicklung bei den Zollwiderhandlungen im Agrarbereich geführt. Was die Massnahme konkret bringt, lässt sich nicht schlüssig beurteilen. Aber wir sind der Meinung, dass die Plombierung die Betrugsmöglichkeit wesentlich einschränkt. Das kann man sicherlich sagen. Es wurden immerhin seit September 1996 keine gravierenden Fälle mehr aufgedeckt. Das Beispiel, das Frau Weber erwähnt hat, kenne ich nicht. Dafür müssen Sie Verständnis haben. Sie haben es anscheinend gemeldet. Ich werde mich gelegentlich erkundigen, was mit dieser Meldung gegangen ist.

Fazit: Wir tun im Rahmen begrenzter Möglichkeiten das Mögliche. Wir sind natürlich gesprächsbereit. Wenn Sie auf Ungereimtheiten oder ähnliche Dinge stossen, sind wir froh, wenn Sie uns das melden. Es muss ja nicht immer in Form einer Interpellation sein – ich verstehe, dass Sie das machen; ich bin auch froh, dass ich einmal dazu habe Stellung nehmen können –; aber wir nehmen auch täglich Anrufe entgegen.

Uhlmann Hans (V, TG): Ich danke für die Antwort und erkläre mich einstweilen als befriedigt.

*Schluss der Sitzung um 09.00 Uhr
La séance est levée à 09 h 00*

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Montag, 9. Juni 1997

Lundi 9 juin 1997

17.15 h

Vorsitz – Présidence:

Delalay Edouard (C, VS)/Schoch Otto (R, AR)

Le président: Les résultats des trois votations fédérales qui se sont déroulées en cette fin de semaine sont conformes aux recommandations de l'Assemblée fédérale. Par leur netteté, les scores ne souffrent aucune discussion. Les votes du peuple et des cantons ont été concordants dans tous les cas. La disposition surannée sur la régale des poudres a été supprimée sans problème.

S'agissant de l'initiative populaire qui demandait un vote préalable avant l'ouverture des négociations sur l'adhésion à l'Union européenne, je note que le peuple et les cantons ont refusé de compliquer la procédure pour une éventuelle adhésion. Dans la question de nos relations avec l'Europe, nous voulons espérer un aboutissement des négociations bilatérales en nous rappelant que ces dernières portent sur sept secteurs, et non seulement sur celui des transports, si important soit-il. Il convient d'assurer au mieux la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services.

L'initiative populaire «pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre» a été massivement rejetée. Les citoyens ont certainement estimé que la loi renforcée sur le matériel de guerre prévoit des procédures de contrôle efficaces. Notre pays participe à toutes les mesures de contrôle internationales portant sur des biens utilisables à des fins civiles et militaires. La nouvelle loi sur le contrôle des biens offre la garantie que ces mesures seront appliquées. Ce vote qui reflète sans doute des préoccupations liées au maintien de l'emploi ne remet nullement en question la traditionnelle vocation pacifique et humanitaire de la Suisse.

Permettez-moi de ne parler que d'une seule votation cantonale, ce sera pour me réjouir de l'acceptation de la garantie de déficit pour les Jeux olympiques d'hiver par mes concitoyens valaisans. Je vous donne donc rendez-vous à Sion et en Valais en 2006. (*Hilarité*)

Mes chers collègues, nous avons aujourd'hui le plaisir de féliciter notre collègue Hansheiri Inderkum qui fête son cinquantième anniversaire. (*Applaudissements*)

97.011

SBB. Geschäftsbericht und Rechnungen 1996

CFF. Gestion et comptes 1996

Bezug bei der Generaldirektion SBB,
Hochschulstrasse 6, 3030 Bern
S'obtient auprès de la Direction générale des CFF,
Hochschulstrasse 6, 3030 Berne

Botschaft und Beschlussentwurf vom 16. April 1997 (BBI III 590)
Message et projet d'arrêté du 16 avril 1997 (FF III 543)

Bieri Peter (C, ZG), Berichterstatter: Unsere Sektion Leistungsstaat der Geschäftsprüfungskommission hat den Geschäftsbericht und die Rechnungen der SBB wiederum zusammen mit der Subkommission 4 der Finanzkommission, in Anwesenheit der Generaldirektion der SBB, besprochen. Im Sinne einer Aufgabenteilung werde ich mich im folgenden in erster Linie auf die Geschäftstätigkeit und weniger auf die finanziellen Ergebnisse konzentrieren.

Dem Geschäftsbericht und der Rechnung liegt eine Botschaft des Bundesrates bei, welche die Ergebnisse würdigt und für den politischen Handlungsspielraum Perspektiven aufzeichnet. Es liegt in der Natur der Sache, dass dabei die anstehende Bahnreform einen gewichtigen Teil einnimmt. Der Erfolg dieser Bahnreform wird wesentlich von den Rahmenbedingungen abhängen. Dazu gehören sicher die Gewichtslimits im Strassenverkehr, die Abgabenhöhe und der Einführungszeitpunkt der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe. Darüber werden wir morgen und übermorgen diskutieren.

Die Art der Entschuldung der Bahn und die fiskalische Belastung der Bahnleistungen respektive der Strassenleistungen im Vergleich auch zum Luftverkehr werden mitentscheidend sein, wenn es darum geht, die SBB in einen freieren Markt zu entlassen. Es darf bei der anstehenden Bahnreform nicht dazu kommen, dass die Schweizer Bahnen in einen Wettbewerb entlassen werden, in dem sie aufgrund derart ungenügender Rahmenbedingungen von vornherein auf verlorenem Posten stehen.

Wenngleich der Blick zurück auf das vergangene SBB-Jahr eher einer Vergangenheitsbewältigung gleichkommt und das Interesse sich jeweils im Rahmen hält, vermögen die in der unmittelbar jüngsten Zeit gemachten Erfahrungen doch wichtige Hinweise für die Zukunft zu geben. Wir haben deshalb bei unserem Gespräch mit der Generaldirektion versucht, diese Signale für die Zukunft zu erkennen.

Die Erfolgsrechnung der SBB ist von einem massiven Einbruch im Güterverkehr geprägt. Sieht man als Vergleich die Tonnenkilometer an, so stellt man eine Abnahme um 9,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr fest. Der Ertrag sank um den gleichen Prozentsatz, was deutlich zum Vorschein bringt, dass infolge der starken Strassenkonkurrenz bei den Preisen wenig Spielraum vorhanden ist. Die grössten Einbrüche verzeichneten die Bereiche Transitwagenladungen mit 18 Prozent sowie der Importverkehr mit 16 Prozent. Die Ursachen liegen da, abgesehen von der Strassenkonkurrenz, im Einbruch der Stahlproduktion.

Dass im Bereich Gütertransport Handlungsbedarf auf internationaler Ebene besteht, hat auch die EU erkannt, forderte diese doch in einem Weissbuch eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahnen der Gemeinschaft, dies mit dem Ziel, eine radikale Trendwende herbeizuführen. Ansonsten, so wird argumentiert, bestünde die Gefahr, dass bei einem Fortgang der heutigen Entwicklung die Eisenbahn aus dem Güterverkehr vollends verschwinden würde. Die EU ist zurzeit daran, Güter-Freeways zu realisieren und so das Gütertransportsystem auf der Schiene schneller, unkomplizierter und wettbewerbsfähiger zu gestalten.

Es ist positiv, dass die SBB bei dieser Realisation als nationales Bahnunternehmen in einem ausgesprochenen Transitland mit dabei sind. Die Generaldirektion hat uns gegenüber auch klargemacht, dass das Eingehen von Allianzen unumgänglich sei und man insbesondere mit der Deutschen Bahn AG die Zusammenarbeit suche.

Im Personenverkehr konnte der Umsatz gehalten werden. Durch ein intensives und innovatives Engagement an der Verkaufsfond ist es trotz andauernder Rezession gelungen, den Ertrag zu halten. Im Gegensatz zu früheren Jahren ist der Generalabonnementsverkauf im Vergleich zum Halbtaxabonnementsverkauf im Aufwind. Im regionalen Personenverkehr ist eine positive Tendenz festzustellen. Hier sind aufgrund des revidierten und am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Eisenbahngesetzes die Kantone in der Defizitabgeltung aufgrund ihrer Bestellungen neu mit eingebunden. Im internationalen Verkehr ist der Rückgang nicht gestoppt worden. Insbesondere die harte Konkurrenz mit dem Flugverkehr ist hier spürbar.

Dass das Ergebnis trotz anhaltender Einnahmerückgänge im Vergleich zum Vorjahr verbessert werden konnte, hängt mitunter auch damit zusammen, dass beim Sach- und Personalaufwand erhebliche Einsparungen möglich waren. Der Personalaufwand verringerte sich einerseits durch eine weitere Abnahme um 950 Stellen, andererseits durch die tieferen Leistungen gegenüber der Pensions- und Hilfskasse als

Folge einer vorgezogenen Aufwertung der Grundstücke. Auch der Sachaufwand liegt um 3,5 Prozent unter dem Vorjahr. Die Ersparnisse sind die Folge einer restriktiven Ausgabenpolitik, die sich vor allem bei den Betriebs- und Vertriebsleistungen durch Dritte, bei den Fremdleistungen für Unterhalt und beim Material bemerkbar machten.

Wir haben bei der Besprechung mit der Generaldirektion verschiedene spezielle Gebiete angesprochen. Die Koordination und die Kostenaufteilung im regionalen Güterverkehr brauchen noch vertiefere Erfahrungen. Es ist verständlich, dass die jeweiligen Parteien – SBB, KTU, Bund und Kantone – versuchen, möglichst günstige Bedingungen für sich zu sichern.

Sehr gut ausgelastet sind die Cisalpino-Züge am Gotthard. Die Anzahl von neun Kompositionen setzt allerdings dem Einsatz gewisse Grenzen.

Ausgiebig haben wir im weiteren die Thematik der Rangierbahnhöfe diskutiert. Die Zahl ist von 15 auf 9 reduziert worden. Eine weitere Reduktion ist jedoch notwendig. Im Güterverkehr ist zu betonen, dass fast 70 Prozent der Kosten in der Nahzustellung und beim Rangieren anfallen, nur 30 Prozent sind effektive Fahrkosten.

Im weiteren wollten wir von der Generaldirektion der SBB wissen, wie sich das Geschäft Cargo Domicil seit der Übernahme durch die Transvision entwickelt hat. Der Ergebnisvergleich zeigt, dass 1994, als die SBB den Stückgutmarkt als eigenes Geschäft betrieben, ein Defizit von 120 Millionen zu verzeichnen war. Mit der Übernahme durch die CDS AG verringerte sich das Defizit 1995 auf 77 Millionen und im Jahre 1996 auf 48 Millionen Franken. 1997 sollte aufgrund der Verträge ein Plus von rund 2,7 Millionen Franken erreicht werden. Das Ergebnis ergibt sich aus dem Rückgang der Bahnleistungen und Mieten, der Verminderung des Bahnpersonals, aber auch aus der Abnahme der Ausgaben. Damit geht insgesamt die Rechnung für die SBB auf. Die Firma Transvision selbst ist nach einem gewissen verständlichen Rückgang beim Start in einer Situation, die als beruhigend bezeichnet werden kann.

Im übrigen wurde der Transportkuchen neu verteilt. Transporte verlagerten sich von der Strasse zur Schiene, andere gingen den umgekehrten Weg.

Wir haben uns auch über die Situation der SBB auf dem Energiemarkt unterhalten und die Auskunft erhalten, dass die vorhandenen Kapazitäten mehr als ausreichend sind, ja, dass es sogar nötig ist, Strom von eingegangenen Verträgen aufgrund einer positiven Entwicklung billig weiterzuveräußern. Auch lasse sich die SBB-eigene Netzenergie nicht problemlos für die anstehenden Grossprojekte der Bahn verwenden.

Die Probleme der SBB sind bekannt. Es ist kein Geheimnis, dass in vielen Bereichen Handlungsbedarf gegeben ist. Dazu sind nicht nur die äusseren Rahmenbedingungen von Bedeutung, vielmehr geht es darum, auch intern alles zu unternehmen, damit die Bahn effizienter, kundenfreundlicher und attraktiver wird. Dass es noch einiger Anstrengung bedarf, bis dies in die Köpfe der einzelnen Angestellten gedrungen ist, ist ebenso klar wie die Herausforderung an die politischen Verantwortlichen, mit einer schnellen Bahnreform den Zug nicht zu verpassen.

Trotz des mangelhaften Gesamtergebnisses möchte ich nicht vergessen, dass der überwiegende Teil der 32 500 Beschäftigten Tag für Tag an ihrer Stelle mit dazu beiträgt, dass die Bahn uns als Reisende pünktlich und sicher ans Ziel bringt. Dafür verdienen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schweizerischen Bundesbahnen unseren Dank, unsere Wertschätzung und Anerkennung.

Ich beantrage Ihnen im Namen der Geschäftsprüfungskommission Zustimmung zu Artikel 1 Absatz 2 des Bundesbeschlusses.

Paupé Pierre (C, JU), rapporteur: La sous-commission 4 de la Commission des finances de notre Conseil, puis le plénum de la Commission des finances ont examiné les comptes des CFF en présence des trois directeurs généraux et du chef des finances des CFF. Je ne reviendrai pas sur l'ensemble

des analyses et de l'appréciation de la situation que vient de faire M. Bieri, et je limiterai mon intervention aux comptes seulement.

En fait, les comptes de résultats 1996 de l'Entreprise des CFF clôturent avec un déficit de 292,6 millions de francs, soit 29,9 millions de francs, pratiquement 30 millions de francs, de plus que les prévisions budgétaires. Ainsi, les objectifs visés par le budget n'ont pas tous été atteints, mais le dépassement est quand même très réduit.

Cependant, bien que les recettes continuent de reculer, notamment dans le trafic marchandises, le résultat annuel financier doit être qualifié de positif, puisqu'il a été possible de réduire considérablement le découvert par rapport à 1995, où l'excédent de charges se montait à 495 millions de francs. C'est ainsi que la dissolution des réserves latentes des biens-fonds et, partant, le remboursement des dettes de la Caisse de pensions et de secours, ont contribué notablement à améliorer le résultat annuel, le versement annuel de 123,4 millions de francs n'étant plus nécessaire. Toutefois, les mesures de rationalisation et d'économies des CFF qu'on vient d'évoquer devront se poursuivre de manière systématique.

L'inquiétante détérioration du volume du trafic marchandises postule une plus grande prise en compte des besoins de la clientèle. Il en va du maintien de la part de marché des CFF. Comme l'a déjà évoqué M. Bieri, la restructuration de la participation à Cargo Domicile Suisse SA a aussi entraîné de grandes charges en 1996, à savoir 42,7 millions de francs, toutefois nettement moins qu'en 1995, où la charge était de 60,5 millions de francs.

Il s'agit notamment d'amortissements qui ont été au-delà de la dissolution des provisions de l'année précédente et de la constitution de nouvelles provisions pour l'assainissement du bilan.

Après de longues négociations, les CFF ont vendu, au 31 octobre 1996, leur participation à Cargo Domicile Suisse SA aux partenaires du consortium Transvision. A la fin de 1996, il restait encore 36 millions de francs pour faire face aux créances encore ouvertes. Dans l'optique actuelle, ce montant devrait être suffisant.

S'il faut saluer le fait que d'importantes économies ont été enregistrées dans les charges du personnel, indépendamment des remboursements à la Caisse de pensions et de secours, il y a lieu de relever que divers projets d'investissements, eux, ont subi des retards, de telle sorte que le compte d'infrastructure a été bouclé avec une charge de 47,4 millions de francs inférieure au budget qui prévoyait 1,543 milliard de francs d'investissements.

Par rapport à 1995, la charge de la Confédération a diminué de 6,7 pour cent pour s'inscrire à 2,1 milliards de francs. Ce montant comprend les prestations fédérales en faveur de l'infrastructure des CFF, les indemnités pour le trafic voyageurs régional et le ferroutage. Si l'on y ajoute le déficit du compte de résultats d'entreprise, de 292,6 millions de francs, la charge globale ascende à 2,394 milliards de francs, soit 12,9 pour cent de moins qu'en 1995, soit 354 millions de francs de moins.

Ce résultat positif est également dû au fait que, contrairement au trafic marchandises en baisse, le produit du trafic voyageurs a pu être pratiquement maintenu, malgré la morosité de la situation économique et le fait que, pour la première fois, en 1996, les cantons ont participé à l'indemnisation du trafic régional pour un montant de 212 millions de francs.

Ces constatations nous amènent à affirmer que les structures du trafic ferroviaire doivent être rendues plus efficaces dans les meilleurs délais, comme le prévoient d'ailleurs les décisions qui ont été prises avec «Rail 2000» ou concernant les constructions des nouvelles transversales alpines. Les décisions politiques au sujet de la réforme des chemins de fer, de la taxe poids lourds et des négociations bilatérales seront déterminantes pour la future rentabilité et l'efficacité du transport ferroviaire.

Se basant sur les différents rapports, notamment celui du Contrôle fédéral des finances, et sur son appréciation personnelle, la Commission des finances recommande l'approbation des comptes des CFF pour 1996. Elle adresse de vifs

remerciements aux trois directeurs généraux ainsi qu'à l'ensemble du personnel des CFF.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Eigentlich hätte das die letzte Rechnungsabnahme sein sollen; ich habe mir das wenigstens so vorgestellt. Wie es jetzt aber aussieht, werde ich nächstes Jahr nochmals bei Ihnen antreten müssen, weil die geplante Bahnreform nicht auf 1998 in Kraft treten kann.

Sie sehen, ich beginne mit der Hoffnung, die ich für die Zukunft der SBB habe. Sie besteht tatsächlich in dieser Bahnreform, welche jetzt durch Ihre Kommission in Angriff genommen wurde, die auch schon Eintreten beschlossen hat.

Die übrigen verkehrspolitischen Pakete, die in den beiden Kammern behandelt werden, wurden Ihnen soeben von Herrn Paupé dargelegt, ich will das nicht wiederholen. Ich möchte aber sagen, dass doch immerhin im April 1997 die Unternehmensreform der SBB vollzogen worden ist. Sie ist auch ein Versuch, der Situation Herr zu werden.

Ich danke den beiden Berichterstattern zunächst einmal dafür, dass sie es, trotz dieser immer wieder roten Zahlen, nicht unterlassen haben, dem Personal zu danken, das sich tatsächlich sehr einsetzt, trotz den Massnahmen, welche zu seinen Lasten getroffen wurden. Dazu gehören nicht nur das Einfrieren des Teuerungsausgleiches und die Beschränkung des Stufenanstieges, sondern natürlich immer noch der laufende Personalabbau, der dann tatsächlich zu einer Reduktion des Defizits gegenüber dem des Vorjahres geführt hat. Dieses Personal lässt sich nicht entmutigen und ist mit Engagement an seiner Arbeit. Diese Worte, auch wenn Sie vielleicht glauben, sie seien nur für das Protokoll, werden beim Personal tatsächlich gehört, und es ist Ihnen dafür dankbar. Umgekehrt will ich jetzt nicht Wasser in den Rhein oder die Aare tragen und kann nur bestätigen, was die beiden Berichterstatter gesagt haben: Tatsächlich betrug das Defizit beinahe 300 Millionen Franken; aber vergleichen Sie es mit dem Vorjahr, als es noch beinahe 500 Millionen Franken waren. Es ist richtig, dass der Ertrag aus dem Personenverkehr auf einem sehr tiefen – leider allzu tiefen – Niveau ganz knapp gehalten werden konnte. Es ist richtig, aber auch erschreckend, dass der Güterverkehr und die transportierten Mengen wie auch der diesbezügliche Ertrag deutlich zurückgegangen sind.

Auch die Investitionen wurden deutlich unterschritten. Dafür verantwortlich sind unter anderem fehlende Plangenehmigungen, verzögerter Baubeginn, günstigere Arbeitsvergebungen und geologische Schwierigkeiten, über die wir in diesem Rat schon bei einem anderen Geschäft gesprochen haben.

Ich danke für die gründliche Vorbereitung der komplizierten Angelegenheit in der vorberatenden Kommission sowie für die ausführliche Berichterstattung und beantrage Ihnen wie die beiden Berichterstatter, den Geschäftsbericht und die Rechnungen zu genehmigen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Rechnungen und den Geschäftsbericht der Schweizerischen Bundesbahnen für das Jahr 1996

Arrêté fédéral sur les comptes et le rapport de gestion des Chemins de fer fédéraux pour 1996

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1, 2 Titre et préambule, art. 1, 2

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes

34 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.010

PTT. Geschäftsbericht und Rechnung 1996

PTT. Gestion et compte 1996

Bericht des Bundesrates vom 16. April 1997
Rapport du Conseil fédéral du 16 avril 1997

Beschlussentwürfe siehe Seite 80 des Berichtes
Projets d'arrêté voir page 80 du rapport

Bezug bei der Generaldirektion PTT,
Viktoriastrasse 21, 3030 Bern
S'obtient auprès de la Direction générale des PTT,
Viktoriastrasse 21, 3030 Berne

Bieri Peter (C, ZG), Berichterstatter: «Die PTT im Aufbruch zu neuen Ufern», so könnte man das Geschäftsjahr 1996 der PTT bezeichnen. Neue Ufer werden an verschiedenen Fronten angepeilt. Wir haben die entsprechenden Weichen anlässlich der Frühjahrssession 1997, mit der Schlussabstimmung in der April-Sondersession, auf der gesetzlichen Stufe gestellt. Es bleibt nur zu hoffen, dass diese durch reaktionäre Reaktionen nicht wieder in die alten, für die neuen europäischen und marktwirtschaftlichen Herausforderungen ungeeigneten Positionen zurückversetzt werden.

Die Neuorganisation der Post und der Telecom kann nicht ohne Vorlauf auf den 1. Januar 1998 vonstatten gehen. Es ist deshalb leicht auszumachen, dass das Geschäftsjahr 1996 von dieser Aufbruchsstimmung geprägt ist. Nicht umsonst standen bei Post und Telecom die Grossübungen «Change» im Zentrum des Geschehens. Zwar hat sich die Telecom noch nicht aus dem Netz abgemeldet, wie man in der Funkersprache zu sagen pflegt. Oder müsste man hier sagen, mit dem Netz abgemeldet? Hingegen sind untrügliche Zeichen für den Start dieser Neupositionierung vorhanden.

Vielorts wird auch Kritik geübt, wenn die Telecom – etwa im Bereich des Kabelbetriebes oder des Internet – ihre heutige Marktstärke, die in anderen Teilbereichen noch vom Monopol profitiert, ausnützt, um am 1. Januar 1998 aus der Poleposition starten zu können. Geradezu zwingend sind die Restrukturierungsmassnahmen im Bereich der Immobilien- und Liegenschaftsbewertung sowie im Bereich der Deckungslücken bei der beruflichen Vorsorge.

Wenn die Telecom dereinst an der Börse attraktiv auftreten will, muss sie aus einer finanziell gesunden Basis heraus starten können, zumal die Eigenkapitalbasis bei Startbeginn nicht besonders gross sein wird.

In vergangenen Jahren war sehr oft die Rede von Auslandakquisitionen und Allianzen der Telecom. Mit etwelcher Besorgnis um die Sicherheit öffentlicher Mittel wurden Bedenken bezüglich Risiko und strategischer Zweckmässigkeit eines solchen Engagements angemeldet. 1996 engagierte sich bekanntlich die Telecom in Indien und in Malaysia. Von positiven Meldungen kann bezüglich des Mitmachens in der Unisource berichtet werden, indem Grosskunden bewusst auf die Qualität dieser Gruppe setzen.

Der Neuanfang zeigt sich aber auch bei der Post. Die moderne und schnelle Technologie bei der elektronischen Datenübermittlung stellt für den traditionellen Briefverkehr eine starke und gewichtige Konkurrenz dar. Mit den Projekten «Brief- und Paketpost 2000» wurde versucht, die beiden traditionellen Produkte der Post schneller, präziser und erst noch kostengünstiger anzubieten. Unter dem Projektnamen «Viva la Posta» erarbeitet die Post in enger Tuchfühlung mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an der Front ein Leitbild, das mithelfen soll, die Neuerungen kundennah umzusetzen. Auffallend und teilweise neu ist dabei die Tatsache, dass die Entscheidungskompetenzen so nahe wie möglich an den Markt heran verlegt werden.

Mit dem Projekt «Change Post» wird die Post nach Produkten in sieben eigenverantwortliche Bereiche gegliedert werden. So soll für einfachere, flexiblere und wirkungsvollere Abläufe gesorgt werden. Die Kundennähe wird u. a. dadurch

gesucht, dass die heutigen Kreispostdirektionen in bis zu 40 Verkaufsregionen umgebildet werden. Man verspricht sich davon nicht nur mehr Kundennähe und Effizienz; man beabsichtigt auch, bis Ende 1998 damit 130 Millionen Franken zu sparen.

Neuere, schnellere Mittel der Kommunikation und die Einschränkung der Monopolbereiche bringen es mit sich, dass die Post nach Alternativen Ausschau hält. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass die Post zunehmend in bis anhin den Banken zugehörige Bereiche einzudringen versucht.

Da ist zuerst der Zahlungsverkehr zu nennen. Mit der Konzentration von 25 Postcheckkämtern auf sechs Verarbeitungszentren ist der Zahlungsverkehr den modernen elektronischen Möglichkeiten angepasst worden. Die Zahl der Postkonti steigt nach wie vor. 1996 sind 100 000 neue Postkonti eröffnet worden. 1996 haben insgesamt 1,7 Millionen Kunden bei 614 Millionen Zahlungen sage und schreibe – eine unvorstellbar grosse Zahl – 2,8 Billionen Franken umgesetzt. Als Schritt in eine ähnliche Richtung kann auch die Absicht der Post betrachtet werden, ab diesem Jahr Anlagefonds anzubieten. Dies erfolgt in Zusammenarbeit mit einer schweizerischen Grossbank, der die Verwaltung obliegt, während die Post den Vertrieb am Schalter übernimmt.

Nachdem schon frühzeitig feststand, dass die neue Struktur ohne Holdingdach geführt würde, ist das Präsidialdepartement bereits im letzten Jahr stark redimensioniert worden. So sind die bis anhin zugeordneten Informatikdienste in die Telecom und die Hauptabteilung Allgemeines Material der Post integriert worden. Ende Jahr sind hier noch rund 130 Personen beschäftigt. Diese sind u. a. dafür verantwortlich, dass die Neustrukturierung ohne Pannen abläuft.

Ich verzichte im Hinblick auf die Berichterstattung meines Kollegen der Subkommission 4 der Finanzkommission auf die Nennung frankenmässiger Erträge, obgleich ich nicht unerwähnt lassen will, dass es der Post erstmals nach 1945 gelungen ist, ein positives Ergebnis zu erzielen. Dass dies trotz wirtschaftlich schwieriger Rahmenbedingungen und eines dadurch bedingten Nullwachstums möglich gewesen ist, lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass erhebliche Kosteneinsparungen gemacht werden konnten. Dies ist um so erfreulicher, als die für den Zeitungsversand aufgewendeten Mittel 1996 zu mehr als einem Drittel von der Post mitgetragen werden mussten.

Dass der Telecom-Bereich nach wie vor ein Wachstumsmarkt ist, zeigt sich auch im Berichtsjahr, ist doch der Umsatz um 3,5 Prozent gestiegen.

1996 betrug der Personalbestand 59 000 Personen. Er entspricht ziemlich genau dem von den Räten vorgegebenen Rahmen. Während die Post ihren Personalbestand zurücknimmt, bestehen bei der Telecom gewisse – leider nur vorübergehende – Engpässe beim technisch gut ausgebildeten Personal. Die Generaldirektion hat sich deshalb bei uns bedankt, dass wir uns im Rahmen des Budgets 1997 nachhaltig für die vorübergehende Personalerhöhung eingesetzt haben. Das gute und hoffnungsvolle Ergebnis ist das Resultat eines Unternehmens, das sich mit seinen fast 60 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern daran macht, unter neuen Rahmenbedingungen – zum Teil als Service public, zum Teil in Konkurrenz zu anderen Anbietern – Dienstleistungen zu erbringen. Das Personal, vom pflichtbewussten Zustellbeamten bis hinauf zu den drei Generaldirektoren, verdient unsere Anerkennung und unseren Dank; dies verbunden mit den besten Wünschen, die Zukunft mit dem gleichen Elan wie die angelaufene Startphase anzupacken.

Die GPK beantragt Ihnen, dem Beschluss A zuzustimmen.

Marty Dick (R, TI), rapporteur: En concluant l'exercice 1996, les PTT sont à même de verser la somme de 250 millions de francs à la caisse fédérale, comme prévu. C'est bien, mais c'est encore mieux si l'on se donne la peine d'examiner avec un peu plus d'attention ce qu'il y a derrière ce résultat consolidé.

Avec des produits de 15,204 milliards de francs et des charges de 13,88 milliards de francs, nous avons un résultat positif de 1,324 milliard de francs. Le cash-flow est également

remarquable: il est de 4,238 milliards de francs, meilleur qu'en 1995, et légèrement mieux que ce qui était prévu au budget. Les investissements se chiffrent à 3,693 milliards de francs, environ 900 millions de francs de moins que ce qui avait été prévu au budget, une différence due essentiellement au fait que certaines participations envisagées n'ont pas été effectuées. Les investissements réalisés dépassent quand même de 200 millions de francs ceux qui avaient été effectués l'année auparavant, c'est-à-dire en 1995. Ces chiffres nous indiquent que le taux d'autofinancement reste tout à fait excellent; il est en effet de 115 pour cent. Rappelons que les prestations nettes en faveur de l'économie générale sont de 106 millions de francs pour le compte global des PTT et de 21 millions de francs pour La Poste.

Ces résultats remarquables ont été obtenus malgré une situation conjoncturelle difficile. Les prestations de La Poste stagnent, avec notamment une diminution assez sensible dans le domaine des colis, tandis que nous avons une évolution positive dans les services financiers. Les prestations de Télécom PTT enregistrent un accroissement de 3,5 pour cent, avec des augmentations spectaculaires pour les raccordements Natel et Swissnet.

La mauvaise situation économique rend d'autant plus remarquable le résultat obtenu par La Poste. Comme l'a relevé M. Bieri, pour la première fois depuis la guerre, elle est en effet à même d'afficher un résultat opérationnel positif, plus précisément avec un bénéfice de 50 millions de francs. Cela a été possible grâce aux efforts mis en oeuvre au cours de ces dernières années, dans la rationalisation et dans la compression des frais de fonctionnement.

Il convient de souligner que l'on arrive au résultat d'entreprise de 250 millions de francs après déduction des charges de restructuration pour un montant de 1,074 milliard de francs: 311 millions de francs pour La Poste, 681 millions de francs pour Télécom PTT, et 82 millions de francs pour le département présidentiel.

Nous avons déjà eu maintes fois l'occasion de rappeler ce dont il s'agit. Pour affronter la libéralisation et les nouveaux régimes juridiques auxquels seront soumis Télécom PTT et La Poste, il était et il est absolument nécessaire d'épurer le bilan, conformément aux exigences d'une saine économie d'entreprise, en corrigeant notamment les valeurs des immeubles surévalués au bilan, et des installations techniques dont la durée de vie devient toujours plus courte.

D'autre part, il y a les frais de la mise à la retraite anticipée du personnel, dans le cadre de la rationalisation nécessaire pour être à même d'affronter la concurrence nationale et internationale. L'ensemble de ces frais de restructuration est, vous vous en souvenez certainement, de 5 milliards de francs. A la fin de 1997, les PTT auront financé, avec leurs propres moyens, 3 milliards de francs, et les 2 milliards qui manquent correspondent presque exactement au découvert de Télécom PTT auprès de la Caisse fédérale de pensions pour atteindre un taux de couverture de 100 pour cent. Ce problème est actuellement l'objet de discussions entre les PTT et le Département fédéral des finances.

Au vu de ces résultats, nous estimons pouvoir nous associer aux expressions de gratitude que le Conseil fédéral a adressées aux dirigeants, ainsi qu'à toutes les collaboratrices et à tous les collaborateurs des PTT pour l'excellent travail accompli.

Votre commission vous propose d'approuver le compte financier de l'Entreprise des PTT pour l'année 1996. Elle estime néanmoins nécessaire de formuler deux réserves:

1. La fameuse caisse de prévoyance C 25, dont on a déjà parlé à plusieurs reprises dans cette salle – et dont on a pas encore fini de parler –, a un taux de couverture de 24 pour cent environ, ce qui est nettement insuffisant et exigerait ainsi une provision adéquate au bilan, ce qui n'est pas le cas. Nous reviendrons tout à l'heure sur ce problème avec la motion 97.3232 présentée par les Commissions de gestion et des finances.

2. La seconde réserve se réfère à l'évaluation des participations de Télécom PTT. La commission n'a pas pu procéder à une véritable appréciation de la valeur de ces participations,

car les résultats d'une évaluation externe n'étaient pas encore disponibles. La Délégation des finances a pu, du moins partiellement, prendre connaissance de ces documents seulement ces tout derniers jours. Cette réserve ne veut donc pas exprimer une censure de la politique des participations de Télécom PTT, mais elle se justifie par l'absence d'une documentation complète au moment où nous sommes appelés à nous prononcer sur les comptes.

En conclusion, on peut dire que les comptes des PTT constituent un des seuls rayons de soleil dans le paysage très désolé des finances de la Confédération. Nous pensons aussi que les PTT s'apprêtent à affronter la dernière ligne droite avant la nouvelle ère qui commencera le 1er janvier 1998, avec les atouts nécessaires pour réussir. Il reste à espérer qu'un référendum absurde et irresponsable ne vienne pas tout compromettre.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Ich habe eine umfangreiche Sprechnotiz mit vielen Zahlen und Erklärungen, die ich Ihnen gerne zur Kenntnis gebracht hätte. Aber während Herr Bieri sprach, musste ich einen Absatz nach dem anderen herausstreichen, weil er schon sagte, was ich auch noch hätte sagen wollen. Dann blieb noch etwa die Hälfte. Dann kam Herr Marty und sagte den Rest, so dass ich jetzt eigentlich nur noch sagen kann: Stimmen Sie den Anträgen Ihrer beiden Kollegen zu. (*Heiterkeit*)

Was den Vorbehalt bezüglich der Vorsorgeordnung C-25 betrifft: Ich habe schon in der Kommission Verständnis dafür signalisiert, und ich kann dieses Verständnis hier wiederholen. Ob es dann allerdings eine Motion oder nicht viel eher ein Postulat sein soll, das diesbezüglich überwiesen wird, darüber sprechen wir vielleicht nachher noch kurz.

Wie gesagt: Mit dem Inhalt bin ich völlig einverstanden. Ich möchte Sie aber vor allem auch aus der Sicht des Finanzdepartementes noch mit einigen Schwierigkeiten vertraut machen, die eine Motion mit sich bringt: Sie umfasst den zwingenden Auftrag, bis Ende Jahr Massnahmen zu ergreifen. Vorerst mögen Sie bitte den Anträgen Ihrer beiden Kollegen folgen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

A. Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesrates im Bereich der PTT-Betriebe im Jahre 1996

A. Arrêté fédéral approuvant la gestion du Conseil fédéral dans le domaine des PTT pour l'année 1996

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Titre et préambule, art. 1, 2

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

B. Bundesbeschluss über die Finanzrechnung der PTT-Betriebe für das Jahr 1996

B. Arrêté fédéral concernant le compte financier de l'Entreprise des PTT pour l'année 1996

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Die Erfolgsrechnung der PTT-Betriebe werden mit folgenden Einschränkungen genehmigt:

– Eine angemessene Rückstellung für die Vorsorgeordnung C 25 ist in der Bilanz nicht vorgesehen.

– Die Grundlagen für die Bewertung der Beteiligungen des Departementes Telecom sind unvollständig und erlauben keine abschliessende Beurteilung.

Art. 1

Proposition de la commission

Le compte de résultats de l'Entreprise des PTT sont approuvés, sous les réserves suivantes:

– Une provision adéquate au titre du régime de la prévoyance professionnelle C 25 ne figure pas au bilan.

– Les documents pour l'évaluation de la valeur des participations du département des Telecom ne sont pas complets et ne permettent pas une appréciation définitive.

Angenommen – Adopté

Art. 2–4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.3232

Motion GPK-SR/FK-SR Auflösung der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe und Integration deren Versicherten in die Pensionskasse des Bundes

Motion CdG-CE/CdF-CE Dissolution du régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT et intégration des assurés de la Poste dans la Caisse fédérale de pensions

Wortlaut der Motion vom 6. Mai 1997

Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen des Vollzugs des Postorganisationsgesetzes:

- die Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe aufzulösen;
- der Bundesversammlung bis Ende 1997 eine Änderung der Statuten der Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten) vorzulegen, die es ermöglicht, die zurzeit in der Vorsorgeordnung C 25 Versicherten der Post bis zum 1. Januar 1998 in die PKB zu überführen. Die Statutenänderung muss für den Bund kostenneutral sein und darf nicht zu einer Erhöhung des Fehlbetrags der PKB führen.

Texte de la motion du 6 mai 1997

Le Conseil fédéral est chargé, dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi sur l'organisation de la Poste:

- de dissoudre le régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT;

b. de présenter aux Chambres fédérales, d'ici à la fin de l'année 1997, une modification des statuts de la Caisse fédérale de pensions (statuts CFP) permettant d'intégrer dans la CFP, au 1er janvier 1998, les assurés de la Poste actuellement soumis au régime de prévoyance C 25. La modification des statuts doit être financièrement neutre pour la Confédération et ne doit pas augmenter le déficit technique de la CFP.

Schriftliche Begründung

Das PTT-Personal untersteht dem Personalrecht des Bundes und ist somit bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) versichert. Daneben gibt es bei den PTT besondere Personalkategorien, die aufgrund ihrer speziellen Dienstverhältnisse oder aus administrativen Gründen nicht der PKB angehören können. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Privatpersonal in Postbüros, Zustell- und Postautodiensten sowie um Aushilfs-, Reinigungs- und obligationenrechtlich angestelltes Personal. Diese Angestellten sind einer besonderen beruflichen Vorsorgeeinrichtung angeschlossen: der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe.

Der Vorsorgeplan der Pensionskasse C 25 ist identisch mit jenem der PKB. Dies bedeutet, dass die C 25 die gleichen Leistungen erbringt wie die PKB, womit auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge für die Gleichbehandlung des gesamten PTT-Personals gesorgt ist. Die C-25-Mitglieder gehören, mit rund 10 500 aktiven Versicherten und etwa 2500 Rentenbezüglern und -bezügerinnen, zum grössten Teil der Post an. Der Deckungsgrad der Vorsorgeordnung C 25 beträgt zurzeit 24 Prozent und soll auf den 1. Januar 1998 für die Post auf 66,6 und für die Telecom PTT auf 100 Prozent angehoben werden. Bei der C 25 der Post soll damit der gleiche Deckungsgrad wie bei der PKB erreicht werden (gemäss der Regel der Zweidritteldeckung); bei der Telecom PTT geht es darum, sich an die Regeln anzupassen, die im Bereich der beruflichen Vorsorge für die privaten Konkurrenten gelten.

Der Abbau des Fehlbetrages im Deckungskapital der C 25 wird durch eine einmalige – im PTT-Voranschlag 1997 unter «Restrukturierungsaufwand» eingestellte – Aufwendung von 371 Millionen Franken finanziert (321 Millionen für die Post, 50 Millionen für die Telecom PTT).

Auf den 1. Januar 1998 werden die C-25-Versicherten der Telecom in die PKB überführt. Eine entsprechende Integration der Versicherten der Post ist dagegen zurzeit nicht vorgesehen, obwohl die Vorsorgeordnung ab dem 1. Januar 1998 den gleichen Deckungsgrad wie die PKB aufweisen wird.

Die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommissionen sind aufgrund dieser Ausführungen der Meinung, dass es keinen Grund gibt, die Vorsorgeordnung C 25 nach dem 1. Januar 1998 weiterbestehen zu lassen. Es wäre von Vorteil, wenn sie sowohl für die Versicherten der Post als auch für jene der Telecom PTT aufgehoben würde, denn die Aufrechterhaltung einer besonderen Vorsorgeordnung mit einem den PKB-Statuten konformen Deckungsgrad lässt sich auf keine Weise rechtfertigen. Überdies beruht die Vorsorgeordnung C 25 auf einer unsicheren Rechtsgrundlage. Die im Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) vorgesehenen Bestimmungen über die Kontrolle (Art. 53), die Aufsicht (Art. 61, 62 und 64) und die finanzielle Sicherheit (Art. 65 Abs. 1, Art. 67, 69 und 71) scheinen zudem bei der C 25 nur teilweise angewandt zu werden. Im übrigen bestätigen die entsprechenden Abklärungen der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen die Feststellungen, welche die Parlamentarische Untersuchungskommission über die Pensionskasse des Bundes seinerzeit gemacht hat (vgl. u. a. Ziff. 4.8.3 des Berichtes der PUK PKB, BBl 1996 V 327ff.).

Was die vorgeschlagene Frist betrifft, möchten die Kommissionen die auf Ende 1997 vorgesehene Revision der PKB-Statuten für die notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen nutzen (vgl. Bundesbeschluss vom 15. Dezember 1994, in dem der Bundesrat beauftragt wird, bis Ende 1997 eine Statutenrevision vorzulegen, BBl 1995 I 716).

Die Überführung der C-25-Versicherten in die PKB muss für den Bund kostenneutral sein. Die allfälligen Kostenfolgen ei-

ner Integration in die PKB werden von den betroffenen Angestellten und/oder von der Post als eigenständiger öffentlich-rechtlicher Anstalt selbst getragen werden müssen.

Développement par écrit

Le personnel des PTT est soumis à la législation sur le personnel de la Confédération et est affilié de ce fait à la Caisse fédérale de pensions (CFP). Il existe cependant des catégories spéciales de personnel qui ne peuvent pas être affiliées à la CFP, que ce soit pour des raisons liées à leurs rapports de service ou pour des motifs administratifs. Il s'agit notamment du personnel privé au service des buralistes et des entrepreneurs postaux, du personnel auxiliaire, du personnel de nettoyage et du personnel engagé selon les dispositions du Code des obligations. Ce type de personnel est affilié à un régime de prévoyance professionnelle particulier: le régime de prévoyance C 25 de l'Entreprise des PTT.

Le plan de prévoyance de la caisse de pensions C 25 est analogue à celui de la CFP. Cela signifie que les prestations fournies par la C 25 et celles fournies par la CFP sont identiques. Il y a donc dans le domaine de la prévoyance professionnelle une égalité de traitement pour tout le personnel des PTT. La majeure partie des assurés de la C 25, soit environ 10 500 affilié(e)s et quelque 2500 bénéficiaires de rentes, est employée auprès de la Poste. Le taux de couverture du régime de prévoyance C 25 est actuellement de l'ordre de 24 pour cent du montant de la réserve mathématique. Il est prévu, au 1er janvier 1998, de faire passer ce taux à 66,6 pour cent pour la part de la Poste et à 100 pour cent pour celle de Télécom PTT. Cette mesure doit permettre à la Poste d'avoir un degré de couverture analogue à celui de la CFP (règle des deux tiers); pour Télécom PTT, il s'agit de répondre aux règles applicables pour les entreprises de droit privé en matière de prévoyance professionnelle. La résorption du découvert de la C 25 sera financée par une mise de fonds unique de 371 millions de francs inscrite au budget 1997 des PTT au titre de charges de restructuration (321 millions pour la Poste, 50 millions pour Télécom PTT).

Au 1er janvier 1998, les assuré(e)s de Télécom de la C 25 seront transférés au sein de la CFP. Un tel transfert n'est en revanche pas prévu à l'heure actuelle pour les assuré(e)s de la Poste, et ce quand bien même le taux de couverture du régime de prévoyance sera équivalent à celui de la CFP.

Au vu de ce qui précède, les Commissions de gestion et des finances sont d'avis que le régime de prévoyance C 25 n'aura plus sa raison d'être au 1er janvier 1998; il gagnerait donc à être supprimé définitivement aussi bien pour les assuré(e)s de la Poste que pour ceux de Télécom PTT. En effet, rien ne justifie le maintien d'un régime de prévoyance particulier, du moment que le degré de couverture de cette caisse est conforme aux statuts de la CFP. De plus le régime de prévoyance C 25 repose actuellement sur une base légale incertaine. Les dispositions de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP) relatives au contrôle (art. 53), à la surveillance (art. 61, 62 et 64) et à la sécurité financière (art. 65 al. 1er, 67, 69 et 71) de la C 25 ne semblent en outre que partiellement respectées. Les investigations menées sur ce point par la Commission de gestion et la Commission des finances corroborent d'ailleurs les observations faites en leur temps par la Commission d'enquête parlementaire sur la Caisse fédérale de pensions (cf. notamment le chiffre 4.8.3. du rapport de la CEP CFP, FF 1996 V 311ss.).

S'agissant du délai proposé, les commissions souhaitent profiter de la révision des statuts de la CFP, prévue à fin 1997, pour prendre les mesures législatives nécessaires (cf. arrêté fédéral du 15 décembre 1994 qui charge le Conseil fédéral de présenter une révision des statuts d'ici à fin 1997, FF 1995 I 707).

L'intégration des assurés de la C 25 dans la CFP doit être financièrement neutre pour la Confédération. Le cas échéant, les coûts de transfert dans la CFP devront être supportés par les salarié(e)s concerné(e)s et/ou par la Poste en sa qualité d'établissement autonome de droit public.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Juni 1997

Um auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge die Gleichbehandlung des gesamten PTT-Personals zu gewährleisten, wurde der Vorsorgeplan der Pensionskasse C 25 identisch mit jenem der PKB gestaltet. Der Grund für die Schaffung der C 25 war der Umstand, dass die EVK nach Inkrafttreten des BVG nicht in der Lage gewesen ist, eine BVG-konforme Versicherung anzubieten, welche den Besonderheiten variabler teilzeitlicher Dienstverhältnisse gerecht wurde.

Tatsächlich gehören die Versicherten der C 25 Personalkategorien an, die in der Verordnung der Pensionskasse des Bundes nicht vorgesehen sind. Es handelt sich dabei um Personal, das entweder unregelmässig beschäftigt wird oder nicht in einem direkten Dienstverhältnis zur PTT steht. Dies sind beispielsweise PTT-Aushelfer und Aushelferinnen, deren Einsatz sich nach den dienstlichen Bedürfnissen richtet, Wagenführer der Postautohalter, die Angestellte der privaten Postautohalter sind, Personal in Postbüros oder PTT-Reinigungspersonal.

Im Rahmen der PTT-Reform wurde bei einem anerkannten Experten der beruflichen Vorsorge eine Expertise in Auftrag gegeben, die speziell zur Frage der Finanzierung Stellung nahm und Empfehlungen bezüglich der künftigen Kassenform abgegeben hat. Zu letzterem lautete die Stellungnahme folgendermassen:

«Für die Telecom ist die Aufnahme des C 25 versicherten Personals in die PKB zu beantragen, für die Post hingegen ist zu gegebener Zeit zu entscheiden, ob die Pensionskasse C 25 weiterzuführen oder ob das Personal ebenfalls bei der PKB nach deren künftigen Vorsorgekonzept zu versichern sei.»

Die Überführung des Telecom-Personals ist per 1. Januar 1998 durchführbar, weil die betroffenen Angestellten in einem Dienstverhältnis stehen, das von den PKB-Statuten erfasst wird.

Dagegen ist diese Voraussetzung beim Personal der Post zu einem grossen Teil nicht erfüllt. Hinsichtlich der unregelmässigen Dienstverhältnisse ist zudem abzuklären, ob und gegebenenfalls wie sie EDV-technisch bearbeitet werden können. Selbst wenn es nicht sinnvoll erscheinen sollte, die C 25 nach dem 1. Januar 1998 weiter bestehen zu lassen, muss die Überführung minutiös geplant werden, damit sowohl die technische als auch die administrative Umsetzung gewährleistet ist.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 9 juin 1997

Afin de garantir l'égalité de traitement de l'ensemble du personnel des PTT sur le plan de la prévoyance professionnelle, le régime de prévoyance de la caisse de pensions C 25 a été conçu de la même manière que celui de la CFP. La C 25 a été créée parce que la CFA n'était pas à même, lors de l'entrée en vigueur de la LPP, d'offrir une assurance conforme à la LPP tenant compte des particularités des rapports de service à taux d'occupation variable. Les assurés de la C 25 font effectivement partie de catégories de personnel qui ne sont pas prévues dans l'ordonnance régissant la Caisse fédérale de pensions. Il s'agit là de personnel qui est occupé de manière irrégulière ou qui n'a pas de rapport de service direct avec les PTT. Il s'agit par exemple du personnel auxiliaire dont l'engagement dépend des besoins, des chauffeurs des propriétaires de cars postaux qui sont engagés par les propriétaires de cars privés, du personnel des bureaux de poste ou du personnel de nettoyage des PTT.

Dans le cadre de la réforme des PTT, une expertise a été confiée à un expert confirmé en matière de prévoyance professionnelle qui a, en particulier, pris position sur la question du financement et déposé des conclusions sur la forme future de la caisse. Sur ce dernier point, l'expert a pris position comme suit:

«Il y a lieu de proposer l'affiliation du personnel des Télécom assuré dans la C 25 dans la CFP. En revanche, pour ce qui est de la Poste, il faudra décider en temps voulu s'il faut maintenir la caisse de pensions C 25 ou si le personnel doit

également être assuré auprès de la CFP selon le concept de prévoyance à venir.»

Le transfert du personnel des Télécom est réalisable au 1er janvier 1998 car les employés concernés sont soumis à des rapports de travail qui sont prévus par les statuts de la CFP. En revanche, cette condition n'est en grande partie pas réalisée pour le personnel de la Poste. De plus, il faut examiner si et, cas échéant, comment les rapports de service irréguliers peuvent être traités au moyen de supports informatiques. Même s'il devait apparaître que le maintien de la C 25 après le 1er janvier 1998 n'est pas judicieux, le transfert doit être minutieusement préparé afin qu'il s'effectue parfaitement, tant au plan technique qu'au plan administratif.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Bieri Peter (C, ZG), Berichterstatter: Kurz zu dieser Motion, welche in der Plenarsitzung der GPK unseres Rates entstand und die in ihrer Zielsetzung auch von unserer Finanzkommission unterstützt wird. Die PUK PKB hat in ihrem Schlussbericht seinerzeit zwei Empfehlungen formuliert, welche den Bundesrat auffordern, das Parlament über die finanziellen Konsequenzen zu informieren, die sich mit der Umstellung der Pensionskasse C 25 vom Umlageverfahren auf ein Anwartschaftsdeckungsverfahren ergeben. Auch wurden die Kontrollkommissionen aufgefordert – hiermit kommen wir dieser Aufforderung nach –, sowohl die Gesetzmässigkeit als auch die Zweckmässigkeit der Vorsorgeordnung C 25 zu überprüfen (vgl. Empfehlungen 6 und 7, Bericht 95.067, S. 171f.).

Wir haben in einer schriftlichen Begründung ausführlich die Grundlagen und die Absicht unserer Motion dargelegt. Trotz der bestehenden Probleme bei der EVK halten wir es für richtig, in Anbetracht der Neuorganisation der PTT möglichst schnell eine rechtlich und finanziell korrekte Grundlage zu schaffen. Mit der Neuorganisation der Gesellschaftsstruktur der PTT scheiden diejenigen Mitglieder, die zur Telecom gehen, aus und werden mit dem übrigen Telecom-Personal als angeschlossene Organisation in die PKB übergeführt. Die von der Post Beschäftigten – das ist der grösste Teil, es sind etwa 90 Prozent – sind per 1. Januar 1998 direkt in die PKB zu integrieren. Das ist die Absicht unserer Motion. Dies hat zur Folge, dass die PTT für das Jahr 1997 einen Restrukturierungsaufwand von 371 Millionen Franken vorgesehen hat, der es ermöglicht, einerseits den Wechsel vom Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren zu vollziehen und andererseits gleichzeitig für den Teil der Telecom einen Deckungsgrad von 100 Prozent und für das Postpersonal einen Deckungsgrad von den geforderten minimalen zwei Dritteln, also 66 Prozent, zu erreichen. Es versteht sich nun von selbst, dass diese Umstellung für den Bund kostenneutral sein muss und die jeweiligen Kosten von den PTT getragen werden müssen.

Wir haben diesem Vorgehen im Rahmen der Behandlung des PTT-Budgets für 1997 so zugestimmt. In unseren Gesprächen mit der Generaldirektion der PTT hat sich gezeigt, dass auch sie selbst daran interessiert ist, diese finanziellen Sicherstellungen vorzunehmen und eine rechtlich klare Ausgangslage zu schaffen. Dieser Beurteilung hat sich die Eidgenössische Finanzkontrolle angeschlossen. Mit dieser Motion unterstützen wir die Absichten der Generaldirektion der PTT, die wir auch schriftlich vor uns liegen haben. Wir unterstützen aber auch die Empfehlungen der PUK PKB. Wir hoffen, damit dazu beizutragen, dass sich diese zurzeit bezüglich der rechtlichen Grundlage wie der finanziellen Abdeckung an sich unerfreuliche Situation möglichst schnell ändern lässt.

Wir haben heute nachmittag um 17 Uhr die Antwort des Bundesrates erhalten, und es war unserer Kommission nicht

möglich, darüber zu befinden. So möchten wir vorerst gerne einmal die mündliche Antwort des zuständigen Bundesrates hören, wobei wir nachher zu entscheiden haben, ob wir bei der Motion bleiben möchten, ob wir allenfalls nur einen Teil davon als Motion überweisen wollen oder ob wir es beim Postulat, wie es der Bundesrat vorschlägt, bewenden lassen wollen.

Vorerst danke ich für die Antwort des Bundesrates.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Zunächst möchte ich die Mitglieder des Ständerates dazu beglückwünschen, dass sie die Antwort des Bundesrates bereits haben. Ich habe sie noch nicht. Ich weiss aber, was wir heute morgen beschlossen haben.

Wäre diese Motion die eines Ratsmitgliedes und nicht die Motion der Kommission, die jetzt den Geschäftsbericht geprüft hat, würde mein Kollege Villiger die Gründe nennen, weshalb der Bundesrat lieber ein Postulat als eine Motion hätte. Der Bundesrat und das Eidgenössische Finanzdepartement haben Verständnis für den Inhalt Ihres Anliegens. Das haben wir schon immer gesagt.

Die Vorsorgeordnung C 25 ist identisch mit derjenigen der Pensionskasse des Bundes. Die Versicherten der C 25 gehören jedoch Personalkategorien an, die in den Statuten der PKB nicht vorgesehen sind. Es handelt sich dabei um Personal, das entweder unregelmässig beschäftigt wird oder nicht in einem direkten Dienstverhältnis zu den PTT steht. Das sind z. B. PTT-Aushelferinnen und -Aushelfer, Wagenführerinnen und -führer, Postautohalterinnen und -halter, Angestellte der privaten Postautohalter und Personal der Postbüros.

Für die Telecom ist die Aufnahme des C-25-versicherten Personals in die PKB per 1. Januar 1998 ohne weiteres möglich, weil die betroffenen Angestellten in einem Dienstverhältnis stehen, das in den Statuten vorgesehen ist. Für das Postpersonal sind die Voraussetzungen aber zum grossen Teil nicht gegeben. Zudem muss hinsichtlich der unregelmässigen Dienstverhältnisse abgeklärt werden, wie sie EDV-technisch bearbeitet werden können.

Sie hören aus dem Gesagten, dass die Überführung genau geprüft werden muss. Deshalb muss in diesem Zusammenhang auf die momentane Lage der Pensionskasse des Bundes hingewiesen werden. Diese hat unter Berücksichtigung der Empfehlungen der PUK PKB bis Ende Jahr sehr viele Aufgaben zu lösen, und ihre Ressourcen sind begrenzt. Deshalb ist die Integration der Vorsorgeordnung C 25 per 1. Januar 1998 aus der Sicht des Bundesrates zeitlich kaum zu machen.

Die Umwandlung der Motion in ein Postulat würde es erlauben, die verlangte Integration sorgfältig und ohne Zeitdruck zu planen und durchzuführen. Erste Vorarbeiten sind übrigens schon an die Hand genommen worden. Die PKB wird alles daransetzen, die Überführung bis Mitte 1998 zu realisieren.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, von einer Motion auf ein Postulat umzuschwenken.

Bieri Peter (C, ZG), Berichterstatter: Für mich ist es jetzt nicht einfach. Es ist eine Motion unserer Kommission, die wir als solche wirklich auch einstimmig beschlossen haben, unterstützt von der Finanzkommission. Für mich ist es etwas schwierig, diesen Kommissionsentscheid von mir aus umzustossen. Ich bin nicht einmal ganz sicher, ob ich das rechtlich überhaupt darf.

Bevor wir diese Motion gestartet haben, haben wir uns natürlich versichert, dass wir da nicht falsch gehen; denn wir wollten von den PTT nichts Unmögliches verlangen.

Ich habe auch ein schriftliches Papier des Präsidenten der Generaldirektion vor mir: «Die von der Post beschäftigten 10 157 C-25-Versicherten – das sind 89,4 Prozent der C-25-Mitglieder – sind per 1. Januar 1998 direkt in die PKB zu integrieren. Die entsprechenden Verhandlungen mit der EVK sind im Gange.» Dort wurde uns signalisiert, dass das gehen sollte. Wir wurden darin auch bestärkt, weil es bei den restlichen 10,6 Prozent, welche zur Telecom gehen, möglich ist.

Von daher hatten wir die Gewissheit, dass dies möglich ist. Auch haben wir uns in den Statuten der Pensionskasse des Bundes versichert. Dort steht nämlich, dass auch teilzeitlich und unregelmässig Beschäftigte in dieser Kasse versichert werden könnten. Auch von daher sollte die Rechtsgrundlage eigentlich in Ordnung sein.

Worüber wir uns plötzlich nicht mehr einig sind, ist die Frage des Termins. Wenn es jetzt doch an mir liegt, hier quasi einen Entscheid zu fällen, dann würde ich sagen, dass wir mindestens am Buchstaben a – also an der Zielsetzung, dass wir die C 25 in die PKB überführen wollen – festhalten müssen und wollen. Das haben wir auch gemäss der im Bericht der PUK gemachten Empfehlung so beschlossen.

Was den Termin betrifft, so haben Sie uns, Herr Bundesrat, jetzt versichert, dass dies bis Mitte 1998 möglich sei. Ich glaube, nach all diesen Schwierigkeiten, die wir ja bei der EVK kennen, haben wir soviel Toleranz, dass wir Ihnen dort noch ein halbes Jahr mehr Zeit geben. Aber ich kündige bereits jetzt an, dass wir spätestens beim nächsten Geschäftsbericht danach fragen werden, ob Sie diesem Wunsch nachgekommen sind.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, den Buchstaben a als Motion zu überweisen, hingegen in Anbetracht der zeitlichen Umstände und der Rahmenbedingungen beim Buchstaben b dem Vorschlag zur Überweisung als Postulat zuzustimmen.

Schiesser Fritz (R, GL): Als ehemaliger Präsident der Parlamentarischen Untersuchungskommission Pensionskasse des Bundes erlaube ich mir in diesem Zusammenhang noch zwei, drei Bemerkungen:

Zuerst möchte ich der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission unseres Rates herzlich danken für die rasche Gangart, die sie in dieser Angelegenheit angeschlagen hat, und für diese Motion, die den Bundesrat dazu zwingt, bei der Bewältigung der Probleme im Zusammenhang mit dieser besonderen Vorsorgeordnung C 25 rasch zu handeln.

Ich möchte noch einmal feststellen, dass in bezug auf die C 25 ganz verschiedene Probleme bestehen: Eines der wesentlichsten Probleme – das in unserem Rechtsstaat eigentlich nicht existieren sollte – ist die Tatsache, dass diese C 25 praktisch auf keiner gesetzlichen Grundlage beruht. Wenn ich mir die Umstände vor Augen halte, wie es zu dieser C-25-Gründung gekommen ist, so muss ich sagen, dass so etwas ausserhalb der Verwaltung nie toleriert würde.

Eine weitere Bemerkung, die ich hier machen möchte, ist die Feststellung, dass man uns im Untersuchungsverfahren und – ich muss es leider so feststellen, Herr Bundesrat – bis heute Fragen von grundlegender Bedeutung nicht klar hat beantworten können, zum Beispiel Fragen betreffend die Rechtsform dieser C 25 oder betreffend die zuständige Aufsichtsbehörde. Diese Fragen sind bis heute nicht beantwortet worden, und es kann meines Erachtens deshalb nicht hingenommen werden, dass diese C-25-Kasse noch allzu lange weiterbesteht.

Ein weiteres Problem, das von Herrn Bieri aufgeworfen worden ist: Offenbar ist es möglich, das bisher bei der C 25 versichertes Personal der Telecom auf den 1. Januar 1998 in die PKB überzuführen. Für das Personal, das bei der Post beschäftigt ist, ist das offensichtlich nicht möglich. Worin liegen die Gründe?

Nennen wir das Kind doch beim Namen! Beim Personal der Telecom geht es um etwa 1000 Personen, die in die PKB übergeführt werden müssen. Bei der Post geht es wahrscheinlich um Personal in der Grössenordnung von etwa 7000 bis 8000 Personen. Ich will es hier offen sagen: Nach meiner Auffassung wäre die PKB schlicht überfordert, wenn sie dieses Personal bis zum 1. Januar 1998 in gehöriger Weise – ich möchte betonen: in gehöriger Weise – übernehmen müsste, so wie es eigentlich Gesetz und Recht entsprechen würde.

Aufgrund dieser Feststellung muss ich sagen, dass ich diesen Vorstoss insgesamt gerne als Motion überwiesen hätte, namentlich auch wegen des letzten Satzes in Buchstabe b. Aber die Realität ist so, dass wir als Parlament die Einsicht

haben müssen, dem Vorschlag von Kollege Bieri zu folgen und Buchstabe b in der Form eines Postulates zu überweisen.

Wichtig ist allerdings, dass wir mit Buchstabe a einen Nagel einschlagen. Der Rat muss zum Ausdruck bringen, dass diese Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe ein für allemal aufzulösen ist. Wir können noch über den Zeitrahmen und die Modalitäten diskutieren, aber alles andere muss heute ein für allemal festgelegt werden.

Wenn ich dieses Problem hier aufwerfe, so zeigt dies eben auch, dass die PKB, die Pensionskasse des Bundes, die bisher eigentlich für die Versicherung dieser Leute im Rahmen des BVG zuständig war, offenbar immer noch in einem derartigen Zustand ist, dass es nicht möglich ist, ihr diese gesamthaft 7000 bis 8000 Leute innert nützlicher Frist versicherungstechnisch zu übergeben.

Ich bedaure das ausserordentlich, aber ich muss es akzeptieren. Ich hoffe, dass der Bundesrat das Augenmerk darauf richten wird – auch wenn wir jetzt auf den zwingenden Auftrag verzichten, die C 25 bis zum 1. Januar 1998 aufzulösen – und dass er alles unternehmen wird, um diesem Zustand, der als nicht rechtmässig bezeichnet werden muss, ein Ende zu bereiten.

Ich stimme deshalb notgedrungen dem Antrag Bieri zu.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Das scheint mir ein vernünftiger Kompromissantrag zu sein, den ich durchaus annehmen kann. Ich habe dieselbe Schwierigkeit wie Sie. Bei mir hat auch ein Gremium heute morgen etwas anderes entschieden. In freier Interpretation des Willens meiner Kollegen würde ich aber meinen, dass das ein vernünftiger Kompromissvorschlag ist.

Ich möchte Herrn Schiesser noch kurz folgendes sagen: Es gibt einen Schlussbericht vom 12. Mai 1997 von Herrn Syz, Präsident der Generaldirektion der PTT. Eine Kopie ist an die GPK gegangen. In diesem Bericht sind alle diese Fragen, welche Sie als unbeantwortet hingestellt haben, beantwortet. Ich will das jetzt nicht alles vorlesen, weil das viel zu lange ginge, aber aufgelistet sind u. a.: Aufbau der C-25, Rechtsform, Aufsicht, jährliche Prüfung der Geschäftsführung, die Frage, wer versicherungstechnischer Experte der Vorsorgeordnung ist, Bilanzierung. Die Antwort ist also gegeben worden. Zusammenfassend hat Herr Syz festgehalten: «Die Ordnungsmässigkeit der C 25 ist gegeben. Alle zuständigen Instanzen waren jederzeit über die Existenz der C-25 orientiert. Bei der Schaffung der C 25 bestand keine Möglichkeit der Versicherung der besonderen Personalkategorien in der EVK. Dieser Umstand wird jetzt korrigiert.»

Es ist übrigens schon in einem früheren Bericht dargelegt worden, dass die Überführung der C-25-Versicherten in die PKB auf den 1. Januar 1998 für die Versicherten der Telecom durchgeführt, hingegen für die Versicherten der Post angestrebt wird. Schon in diesem Wort «angestrebt» kommt der Wunsch zum Ausdruck, dass diesbezüglich ein Postulat überwiesen werden soll und nicht eine Motion.

*Buchstabe a – Lettre a
Überwiesen – Transmis*

*Buchstabe b – Lettre b
Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat*

95.3555

**Motion Nationalrat
(GPK-NR)
Übertragung der gesamten Durchführung
der Such- und Rettungsmassnahmen
für zivile Luftfahrzeuge
an eine private Organisation**

**Motion Conseil national
(CdG-CN)
Transfert à un organisme privé
de l'ensemble de l'exécution
des opérations de recherches
et de sauvetage d'aéronefs civils**

Wortlaut der Motion vom 4. März 1996

Der Bundesrat wird beauftragt, die Organisation des Such- und Rettungsdienstes des Bundesamtes für Zivilluftfahrt zu ändern und mit der gesamten Durchführung der Such- und Rettungsmassnahmen für zivile Luftfahrzeuge eine private Organisation zu betrauen.

Texte de la motion du 4 mars 1996

Le Conseil fédéral est chargé de modifier l'organisation du Service de recherches et sauvetage de l'Office fédéral de l'aviation civile et de confier à un organisme de type privé l'ensemble de l'exécution des opérations de recherches et de sauvetage d'aéronefs civils.

Loretan Willy (R, AG) unterbreitet im Namen der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 18. April 1997 mit der oben erwähnten Motion des Nationalrates (GPK-NR) vom 21. November 1995, mit welcher der Bundesrat beauftragt wird, die Organisation des Such- und Rettungsdienstes des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (Bazl) zu ändern und den gesamten Aufgabenbereich auf eine private Organisation zu übertragen.

Der Nationalrat beschloss am 4. März 1996 mit 68 zu 47 Stimmen, die Motion zu überweisen.

Erwägungen der Kommission

Die Kommission setzte sich an ihrer Sitzung vom 18. April 1997 mit der Forderung der Motion auseinander, die Such- und Rettungseinsätze für zivile Flugzeuge, für die heute das Bazl zuständig ist, einer privaten Organisation, zum Beispiel der Schweizerischen Rettungsflugwacht, zu übertragen.

Nach ihrem Dafürhalten liessen sich mit dieser Aufgabenübertragung die in der Motionsbegründung aufgeführten Rationalisierungsziele (d. h. «die Hilfskette zu vereinfachen und Doppelspurigkeiten zu beseitigen») und Spareffekte indes nicht realisieren. Wenn nämlich, wie in der Motionsbegründung erwähnt, die Oberaufsicht über die Einsätze bei der öffentlichen Hand bleiben soll, müsste sich das Personal des Bazl die praktischen Kenntnisse und das Know-how, welche zur Ausübung dieser Oberaufsicht nötig sind, auf andere Weise aneignen, was zusätzliche Kosten mit sich brächte.

Überdies hat die Kommission festgestellt, dass die Zusammenarbeit zwischen Bazl und Rega einwandfrei funktioniert. Sie weist darauf hin, dass die beiden Organisationen zwar unterschiedliche, aber ganz klar komplementäre Aufgaben haben: Das Bazl ist für die Suche nach vermissten Zivilluftfahrzeugen und die Rega für Rettungseinsätze zuständig. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass die Rega zuweilen gleich von Anfang an eingesetzt wird, nämlich dann, wenn ihr Stützpunkt näher am Einsatzgebiet liegt und sie demzufolge schneller zum Unfallort gelangen kann, was von zentraler

Bedeutung ist, wenn es um die Rettung von Menschenleben geht.

Die Kommission prüfte auch die Kostenfrage. Sie stellte dabei anhand der Angaben, welche ihr vom Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement geliefert wurden, fest, dass jene Suchaktionen, die das Bazl 1996 durchführte und die es, beispielsweise aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen, keinem Dritten belasten konnte, den Bund rund eine halbe Million Franken gekostet hätten, wenn er sie einer privaten Organisation wie der Rega hätte vergüten müssen. Bei einem Einsatz einer privaten Organisation kommt nämlich eine Flugstunde drei- bis viermal so teuer zu stehen wie beim Bazl, weil diese Organisationen ihrem Auftrag entsprechende Flugzeuge und Helikopter verwenden und, im Gegensatz zum Bazl, über spezielle medizinische Ausrüstungen und Einsatzéquipen verfügen, die in jedem Falle mitgeführt werden.

Aus diesen Gründen und angesichts dessen, dass die Zusammenarbeit zwischen Bazl und Rega einwandfrei funktioniert, beantragt die Kommission, die Motion als Postulat zu überweisen.

Loretan Willy (R, AG) présente au nom de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) le rapport écrit suivant:

Réunie le 18 avril 1997, la commission a examiné la motion du Conseil national (CdG-CN) du 21 novembre 1995, intitulée «Transfert à un organisme privé de l'ensemble de l'exécution des opérations de recherches et de sauvetage d'aéronefs civils».

La motion invite le Conseil fédéral à modifier l'organisation du service de recherches et de sauvetage de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et de confier l'ensemble de ces tâches à un organisme privé.

Le 4 mars 1996, le Conseil national a décidé, par 68 voix contre 47, de transmettre la motion.

Considérations de la commission

La commission s'est penchée sur la question soulevée par la motion de confier à un organisme de type privé la garde aérienne suisse de sauvetage (Rega) par exemple, les tâches de recherches et de sauvetage d'aéronefs civils assumées aujourd'hui par l'OFAC, lors de sa séance du 18 avril 1997.

Elle a considéré qu'un tel transfert de tâches n'aurait pas les effets escomptés de rationalisation («simplifier la chaîne des secours et supprimer les doubles emplois» comme le dit le développement de la motion) et d'économie. En effet, si comme le dit le développement de la motion, la haute surveillance des opérations devait rester dans les mains de l'autorité publique, cela signifierait que le personnel de l'OFAC devrait se procurer par d'autres moyens les connaissances de la réalité et le savoir-faire indispensables à l'exercice de cette haute surveillance, ce qui occasionnerait des frais supplémentaires.

En outre, la commission a constaté que la coopération entre l'OFAC et la Rega fonctionne parfaitement. Elle souligne que les deux organismes ont des missions différentes mais éminemment complémentaires, puisque le premier doit rechercher les aéronefs disparus (ces appareils n'ont aucun équipement ni équipes médicales) et le deuxième doit leur porter secours. Cela n'exclut cependant pas que, parfois, suivant l'endroit où se situe la zone de l'accident, la Rega est envoyée d'emblée parce qu'elle dispose d'une base plus proche de la région concernée et est par conséquent en mesure de se rendre plus rapidement sur les lieux du sinistre, ce qui, quand il s'agit de sauver des vies, est capital.

La commission a finalement examiné la question des coûts et a constaté, selon les données qui lui ont été fournies par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, que si la Confédération avait dû payer à un organisme privé type Rega les recherches auxquelles elle a procédé et qu'elle ne peut pas facturer à un tiers, par exemple parce qu'elle s'y est engagée dans un traité international,

cela lui aurait coûté environ un demi million de francs pour l'année 1996. En effet, l'heure de vol d'un appareil d'un organisme privé est environ 3 à 4 fois plus chère que celle de l'OFAC, puisque celui-là utilise un type d'appareils adaptés à ces missions, équipés en outre médicalement avec une équipe spécialisée qui participe à toutes les missions, ce dont ne dispose pas l'OFAC.

Pour ces raisons et après la constatation que la collaboration fonctionne correctement entre l'OFAC et la Rega, la commission vous propose de transformer la motion en postulat.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 5 gegen 4 Stimmen, die Motion als Postulat zu überweisen.

Proposition de la commission

La commission propose, par 5 voix contre 4, de transmettre la motion comme postulat.

Loretan Willy (R, AG): Nur eine kleine Ergänzung und ein Hinweis: Die Kommission hat festgelegt, dass Herr Danioth Sprecher der Kommission ist, wenn es zur Diskussion kommt. Er ist selbstverständlich frei, auch ohne vorgängige Wortmeldung von anderer Seite Ergänzungen anzubringen.

Danioth Hans (C, UR), Berichterstatter: Wir haben unterschiedliche Beschlüsse: Der Nationalrat hat beschlossen, den Vorstoss als Motion zu überweisen. Unsere Kommission hat mit 5 zu 4 Stimmen beantragt, den Vorstoss als Postulat zu überweisen. In Anbetracht der doch bestehenden Brisanz wurde ich beauftragt, einige Ergänzungen zum schriftlichen Bericht abzugeben. Ich kann auf diese verzichten und zusammenfassend einfach darauf hinweisen, dass es schwierig ist, Vergleiche zwischen den Kosten des Such- und des Rettungsdienstes anzuführen, weil der Aufwand unterschiedlich ist: Beim Suchdienst braucht es die medizinische Besatzung und Ausrüstung nicht, und es braucht vor allem nicht ein zweimotoriges Flugzeug. Daher sind die Kosten, die das Bazl verrechnet, und diejenigen der Rega unterschiedlich. Erst eine vollständige Auflistung der gesamten Aktionen im Such- und Rettungsdienst – unter Berücksichtigung der amtlichen Kontrollaufgabe des Bazl, die nach wie vor besteht – sowie der kostenmässigen Auswirkungen könnten die Frage klären, ob bei Aufrechterhaltung der jetzigen Aufgabenteilung und Kooperation nicht doch Effizienzsteigerungen und Kostenoptimierungen drinliegen würden. Dabei wird der Grundsatz, dass die Rettung von Menschenleben gegenüber Kostenüberlegungen absolute Priorität haben muss, selbstverständlich nicht in Frage gestellt.

Eine Motion ist auch deshalb nicht notwendig, weil der Bundesrat die Kompetenz hat, die beiden Dienste aufzuteilen und zuzuweisen. Wir sind aber der Meinung, dass diese Überprüfung gerechtfertigt ist und dass vor allem die finanziellen Fragen einer vertieften Prüfung bedürfen.

Aus diesem Grunde beantragen wir Ihnen nicht Ablehnung der Motion, sondern Überweisung des Vorstosses als Postulat.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

97.3107

Motion Spoerry
Bundesamt für Zivilluftfahrt.
Behebung von personellen Engpässen
bei Bewilligungsverfahren

Motion Spoerry
Office fédéral de l'aviation civile
et procédures d'autorisation.
Recrutement du personnel nécessaire

Wortlaut der Motion vom 17. März 1997

Der Bundesrat wird ersucht, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt mit geeigneten Massnahmen zu ermöglichen, die notwendigen personellen Kapazitäten zu rekrutieren, damit die Bewilligungen im Luftfahrt-Infrastrukturbereich ohne konjunkturpolitisch unerwünschte Verzögerungen erteilt werden können. Naheliegend ist die Realisierung dieses Anliegens im Rahmen des geplanten Investitionsprogrammes.

Texte de la motion du 17 mars 1997

Il importe que le Conseil fédéral accorde à l'Office fédéral de l'aviation civile les moyens permettant à ce dernier de recruter les effectifs nécessaires afin que les autorisations délivrées pour l'aménagement d'infrastructures aéronautiques ne soient pas retardées inutilement pour des motifs conjoncturels. En toute logique, cette demande devrait être satisfaite dans le cadre du programme d'investissement que le Conseil fédéral entend mettre en oeuvre prochainement.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Beerli, Béguin, Bieri, Bisig, Bloetzer, Brändli, Büttiker, Cottier, Forster, Inderkum, Iten, Küchler, Leumann, Loretan Willy, Marty Dick, Paupe, Plattner, Respini, Rhinow, Schallberger, Schiesser, Schüle, Simmen, Uhlmann, Weber Monika (25)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Der Arbeitsaufwand beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (Bazl) hat sowohl qualitativ als auch quantitativ empfindlich zugenommen. Parallel zum Wachstum des Luftverkehrs haben sich die Anforderungen beträchtlich ausgeweitet. Die Arbeiten sind zum Teil zeitraubender und aufwendiger geworden, dies insbesondere bei den Luftverkehrsverhandlungen, aber auch bei der europäischen Harmonisierung im technischen Bereich.

Des weiteren ist am 1. Januar 1995 das revidierte Luftfahrtgesetz in Kraft getreten. Es hat verschiedene Änderungen gebracht, die Kantone und Gemeinden entlasten, dem Bazl jedoch zusätzliche und sehr anspruchsvolle Aufgaben übertragen. Dies gilt insbesondere für die Bewilligungen im Bereich der Luftfahrtinfrastruktur.

Unter den Begriff «Luftfahrtinfrastruktur» fallen 84 Flugplätze (3 Landesflughäfen, 8 Regionalflugplätze, 39 Flugfelder, 23 Helikopterflugfelder und 11 zivil genutzte Militärflugplätze) sowie 32 Flugsicherungsanlagen.

Komplexe Gesuche, wie z. B. die Betriebs- und Rahmenkonzession für den Flugplatz Lugano-Agno oder die Rahmenkonzession Zürich-Kloten, haben sich als sehr arbeitsintensiv erwiesen.

Als Folge stösst das Bazl bei den personellen Kapazitäten an Grenzen. Es zählte vor fünfzehn Jahren 150 Stellen. Jetzt beträgt der Personalbestand 146,5 Stellen. Für die Bewilligungsverfahren gemäss neuem Recht verfügt das Bazl über ganze 3,5 Personaleinheiten. Eine Umlagerung innerhalb des Personalbestandes scheint aus den obengenannten Gründen kaum möglich.

Die Folgen dieser Situation sind schwerwiegend, ganz besonders in einer Zeit, wo ausführungsfähige Projekte nicht verzögert, sondern zwecks Erhaltung von Arbeitsplätzen nach Möglichkeit beschleunigt werden sollten. Es macht wenig Sinn, wenn der Bund mit einem Investitionsprogramm An-

reize schafft, um die Konjunktur zu beleben, bei seinen Zuständigkeiten aber Verzögerungen in Kauf nimmt, welche die konjunkturelle Belebung behindern.

Bei der Rahmenkonzession für die 5. Ausbautetappe des Flughafens Zürich-Kloten ist dieses Problem deutlich geworden. Der Kanton Zürich hat das Rahmenkonzessionsgesuch am 28. Juli 1995 beim EVED eingereicht. Das 2-Milliarden-Projekt löst ein grosses Beschäftigungspotential aus, dessen Nutzung im jetzigen Zeitpunkt mehr als erwünscht wäre. Bundesmittel sind dafür keine vorgesehen. Ursprünglich rechnete man damit, dass die Rahmenkonzession im Frühjahr 1996 vorliegen sollte. Wahrscheinlich war man mit dieser Annahme etwas zu optimistisch. Es ist aber unbestritten, dass zumindest ein Teil der fast einjährigen Verzögerung bei der Erteilung der Konzession dem personellen Engpass beim Bazl zuzuschreiben ist. Das ist kein Vorwurf an das Bazl. Der Einsatz der Verantwortlichen in diesem Amt war gewaltig, aber auch für sie hat der Tag nur 24 Stunden.

Aus diesem Grund wird der Bundesrat dringend ersucht, dem Bazl mit geeigneten Massnahmen zu ermöglichen, die personellen Kapazitäten für seine Aufgaben bei der Bewilligung von Luftfahrtinfrastrukturen zu verstärken. Mit der jetzt glücklicherweise erfolgten Erteilung der Rahmenkonzession für den Flughafen Zürich-Kloten sind nämlich die Probleme für die nächsten Jahre keineswegs gelöst. Die Arbeitsbelastung im Bazl nimmt zumindest in den nächsten Jahren nicht ab. Zum ersten folgen der Rahmenkonzession eine grosse Zahl spezifischer Baukonzessionsgesuche, die jedes für sich alleine zu bearbeiten sind. Zudem bestehen auch bei den Flughäfen Genf und Lugano Ausbauprojekte. Weiter sind neben den Baubewilligungen die Betriebskonzessionen für die Flughäfen Zürich, Genf, Sitten, Grenchen, Samedan und Les Eplatures bis spätestens ins Jahr 2001 zu erneuern. Auch dabei wird es zum Teil um kontroverse Grundsatzfragen gehen, die eine sehr sorgfältige Abklärung erfordern.

Im Interesse einer kohärenten Bundespolitik muss für das Bazl eine Lösung gefunden werden. Es darf nicht geschehen, dass der Bund einerseits Projekte mit finanziellen Anreizen zur Ausführung bringen will, andererseits in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich personelle Engpässe duldet, die Vorhaben mit einem gesamtschweizerischen Beschäftigungspotential behindern.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 7. Mai 1997

Rapport écrit du Conseil fédéral du 7 mai 1997

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass der Arbeitsaufwand beim Bazl erheblich zugenommen hat. EVED und Bazl versuchen, zunächst durch organisatorische Massnahmen Beschleunigungen bei den Abläufen zu erreichen.

Sollten diese Bemühungen nicht ausreichen, wird der Bundesrat prüfen, ob das Bazl bei Stellenzuteilungen vermehrt berücksichtigt werden kann.

Da die Verschiebung von Stelleneinheiten indessen im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates liegt, beantragt er Umwandlung der Motion in eine Empfehlung.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion in eine Empfehlung umzuwandeln.

Spoerry Vreni (R, ZH): Ich teile die Ansicht des Bundesrates, dass mein Vorstoss den Charakter einer Empfehlung hat und nicht motionswürdig ist. Das hat sich durch den Ablauf der Zeit so ergeben. Meine ursprüngliche Meinung war nämlich, dass man die bessere Ausstattung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt mit personellen Kapazitäten im Rahmen des Investitionsprogrammes vornehmen könnte. Deshalb wählte ich die Form der Motion.

Der personelle Engpass im Bundesamt für Zivilluftfahrt hat angesichts der stark gestiegenen Arbeitslast im Zusammenhang mit der Bearbeitung von komplexen Betriebs- und Rahmenkonzessionen einiges mit ungenügenden oder verspäte-

ten Impulsen für die gegenwärtig schleppende Konjunktur zu tun. Die WAK konnte sich an ihrer Sitzung im Flughafen Kloten davon überzeugen. Die verzögerte Erteilung der Rahmenkonzession für die ohne Bundesmittel finanzierte fünfte Ausbaustappe des Flughafens Kloten hat auch, selbstverständlich nicht nur, aber auch mit den mangelnden Kapazitäten im Bundesamt für Zivilluftfahrt zu tun. Jeder Tag eines verspäteten Baubeginns dieses Grossvorhabens bedeutet aber, dass pro Tag Investitionen im Betrag von 1 Million Franken nicht getätigt werden können – jetzt, wo wir Investitionen so dringend nötig haben.

Das hat die WAK bei ihren Beratungen über das Investitionsprogramm sehr gestört. Sie hat dann aber doch davon abgesehen, den Bundesrat mit einer Motion zum Handeln aufzufordern, weil sie davon ausgegangen ist, dass die Kompetenzen des Bundesrates im Personalbereich ausreichen, um Bundesämter, in denen Not am Mann ist, mit zusätzlicher Arbeitskraft zu versorgen.

Ich danke deshalb dem Bundesrat für die Annahme der Empfehlung. Ich möchte aber doch darauf hinweisen, dass es mit dieser Annahme selbstverständlich nicht getan ist. Wir erwarten Taten im Sinne der Antwort des Bundesrates, und wir werden uns natürlich auch erlauben, genau zu beobachten, was geschieht.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Ich möchte Frau Spoerry für ihr Engagement zugunsten dieses Amtes sehr herzlich danken. Ich bin froh, dass auch die Schwierigkeiten, die wir zuweilen haben, gesehen werden und dass aus dem Parlament hier Sukkurs kommt.

Ich will Ihnen gerne versprechen, Ihren Empfehlungen auch tatsächlich nachzukommen. Sie sollen uns scharf beobachten. Wir lassen uns das gerne gefallen.

Überwiesen als Empfehlung

Transmis comme recommandation

97.3138

Postulat Saudan Änderung des Luftfahrtgesetzes

Postulat Saudan Modification de la loi sur l'aviation

Wortlaut des Postulates vom 20. März 1997

Der Bundesrat wird beauftragt, folgenden Änderungsvorschlag für das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 zu prüfen:

Artikel 33ter (neu)

Sonderregelung für den internationalen Flughafen von Genf

1. In Abweichung von den Artikeln 27 bis 33bis und Artikel 103 fällt die gewerbsmässige Beförderung von Personen und Gütern auf regelmässig beflogenen Luftverkehrslinien von oder nach dem internationalen Flughafen von Genf unter diesen Artikel.

2. Die Anwendung der Sonderregelung für den internationalen Flughafen von Genf obliegt der Luftfahrtkommission der Westschweiz, die durch den Bundesrat eingesetzt und wie folgt zusammengestellt wird:

- ein Vertreter des Regierungs- bzw. Staatsrates der Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Valais;
- ein Vertreter der französischen Regionalbehörden;
- ein Vertreter der Organisation der Vereinten Nationen;
- ein Vertreter der Welthandelsorganisation;
- ein Vertreter des Bundesamtes;
- ein Vertreter des internationalen Flughafens von Genf;

– ein Vertreter eines in der Westschweiz tätigen multinationalen Unternehmens.

3. Unternehmen mit Sitz im Ausland, die gewerbsmässig Personen oder Güter mit Luftfahrzeugen vom internationalen Flughafen von Genf aus befördern, bedürfen einer Betriebsbewilligung des Bundesamtes sowie einer Konzession für die Luftwege der Kommission.

4. Das Bundesamt erteilt die Betriebsbewilligung, wenn das Unternehmen die für einen sicheren Betrieb erforderlichen Bedingungen erfüllt und einer angemessenen Aufsicht untersteht.

5. Die Luftfahrtkommission der Westschweiz gewährt die Konzessionen für die Luftwege unter Berücksichtigung der Interessen der Westschweiz, der schweizerisch-französischen Grenzregion und der internationalen Organisationen.

6. Das Bundesamt und die Luftfahrtkommission der Westschweiz müssen nach Einreichung des Gesuches innert drei Monaten einen Entscheid fällen, unter Vorbehalt eines vom Geschsteller verschuldeten Verzuges.

Übergangs- und Schlussbestimmungen

1. Die Ansprüche aufgrund bestehender Konzessionen für den internationalen Flughafen von Genf bleiben für drei Jahre gewahrt, sofern ein tatsächlicher und regelmässiger Gebrauch davon gemacht wird.

Texte du postulat du 20 mars 1997

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier la possibilité de modifier la loi du 21 décembre 1948 sur l'aviation de la manière suivante:

Article 33ter (nouveau)

Régime particulier de l'aéroport international de Genève

1. Le transport professionnel de personnes et des biens sur des lignes aériennes exploitées régulièrement de ou vers l'aéroport international de Genève est régi par le présent article, en dérogation aux articles 27 à 33bis et 103.

2. Le régime particulier de l'aéroport international de Genève est appliqué par la Commission de l'aviation de la Suisse occidentale, nommée par le Conseil fédéral, avec la composition suivante:

- un représentant du Conseil d'Etat des cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud;
- un représentant des autorités régionales françaises;
- un représentant de l'Organisation des Nations Unies;
- un représentant de l'Organisation mondiale du commerce;
- un représentant de l'office fédéral compétent;
- un représentant de l'aéroport international de Genève;
- un représentant d'une multinationale présente dans la région romande.

3. Les entreprises, ayant leur siège à l'étranger, qui transportent des personnes ou des marchandises par aéronef à des fins commerciales à partir de l'aéroport international de Genève, doivent être détentrices d'une autorisation d'exploitation délivrée par l'office fédéral compétent et d'une concession de route délivrée par la commission.

4. L'office fédéral compétent délivre l'autorisation d'exploitation si l'entreprise remplit les conditions nécessaires pour une exploitation sûre et fait l'objet d'une surveillance adéquate.

5. La Commission de l'aviation de la Suisse occidentale délivre les concessions de route en fonction des intérêts de la Suisse occidentale, de la région transfrontalière franco-suisse et des organisations internationales.

6. L'office fédéral compétent et la Commission de l'aviation de la Suisse occidentale statuent obligatoirement dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la demande, sous réserve d'un retard imputable au requérant.

Dispositions finales et transitoires

1. Les droits découlant de concessions existantes pour l'aéroport international de Genève demeurent acquis pour une période de trois ans pour autant qu'ils soient exploités de manière effective et régulière.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Béguin, Bloetzer, Brunner, Christiane, Cavadini Jean, Cottier, Delalay, Gentil, Paupe, Rochat

(9)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Le 3 avril 1996, le Conseil d'administration de Swissair a décidé de concentrer sur l'aéroport de Zurich-Kloten l'essentiel de son réseau long-courrier. Ce faisant, Swissair a choisi de ne plus assumer ses prestations d'intérêt général en faveur de l'ensemble des régions de notre pays. Son offre de services ne respecte ainsi plus les obligations découlant de sa concession, soit d'assurer une desserte équilibrée entre les aéroports de Zurich et Genève.

Ayant renoncé à desservir Genève, Swissair ne peut plus prétendre bénéficier du monopole que lui confère l'article 103 de la loi sur l'aviation. En particulier, Swissair ne peut bloquer le développement de l'aéroport international de Genève tout en recentrant l'ensemble de son activité sur celui de Zurich.

Cette situation a entraîné une vive réaction du canton de Genève comme des autres cantons romands, des milieux économiques, des organisations internationales et de la population. Elle entraîne en effet une forte perte de compétitivité de l'ensemble de la Suisse occidentale, tant en ce qui concerne les entreprises que les organisations internationales.

Le 8 mai 1996, le Conseil fédéral s'est engagé à réviser dans les meilleurs délais l'article 103 de la loi sur l'aviation pour supprimer le monopole de Swissair et à libéraliser la politique aéronautique suisse pour permettre notamment aux compagnies étrangères de desservir Genève.

Le 10 octobre 1996, le Grand Conseil du canton de Genève a adopté la motion 1077 qui invitait le Conseil d'Etat à lui présenter toutes propositions utiles à l'amélioration de l'attractivité de l'aéroport en vue de maintenir et de développer des vols intercontinentaux.

Le 16 décembre 1996, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie a ouvert une procédure de consultation sur un projet de modification partielle de la loi sur l'aviation. Ce projet de modification a une portée assez limitée et, en particulier, compte tenu de ses dispositions transitoires, il ne remet pas réellement en cause le monopole de Swissair avant 2008!

Dans ce sens, ce projet ne répond pas au besoin de la Suisse occidentale, de la région française voisine et des organisations internationales de disposer à Genève d'un véritable aéroport international disposant de vols intercontinentaux. Or, il s'agit d'un enjeu essentiel pour le développement économique. Ainsi, une étude menée par le «European Real Estate Monitor», cité par la Chambre de commerce et d'industrie de Genève, a montré que l'accessibilité extérieure, particulièrement par des liaisons aériennes, est un facteur décisif pour l'implantation des entreprises.

Le Conseil d'Etat a mis en évidence toutes les lacunes du projet de modification dans sa prise de position du 26 février 1997. Il a relevé notamment qu'en ce qui concerne l'octroi des droits de la 5e liberté à des compagnies étrangères, cette modification est «particulièrement timide».

Compte tenu du projet présenté par le Conseil fédéral, il apparaît aujourd'hui que l'aéroport international de Genève est gravement menacé. A défaut d'une volonté claire d'assurer son activité en le rendant facilement accessible à de nouvelles compagnies, il est condamné à moyen terme à devenir un petit aéroport européen. Une telle évolution aurait bien entendu des conséquences très négatives pour l'ensemble de l'économie régionale comme pour le rôle de Genève comme capitale attractive pour des organisations internationales. Une réaction énergique du milieu politique s'impose.

En conséquence, l'initiative cantonale a pour but d'assurer la création d'un régime particulier pour l'aéroport international de Genève destiné à créer des conditions-cadres attractives pour des compagnies étrangères, sans remettre en cause le monopole de Swissair à l'aéroport de Zurich. Cela permettra de développer l'activité de l'aéroport de Genève, avec pour corollaire le maintien d'emplois de qualité.

L'initiative propose plusieurs innovations.

Les compagnies étrangères qui souhaitent exploiter des lignes aériennes à partir de l'aéroport de Genève devront, d'une part, obtenir une autorisation d'exploiter et, d'autre part, une concession de route.

L'autorisation d'exploiter sera délivrée par l'Office fédéral de l'aviation civile qui vérifiera uniquement que les conditions de sécurité et de surveillance de l'exploitation sont remplies. L'office n'aura plus le droit de refuser une autorisation pour des motifs de réciprocité dès lors que la compagnie étrangère travaille à partir de Genève. En revanche, si la compagnie veut également desservir Zurich, elle devra obtenir une autorisation ordinaire, ce qui sauvegarde les droits de la Suisse dans le cadre de négociations internationales.

Les concessions de route ne seront plus attribuées par l'Office fédéral de l'aviation civile. Elles dépendront d'une commission indépendante, dénommée Commission de l'aviation de la Suisse occidentale et composée de représentants des gouvernements cantonaux, des organisations internationales, d'un représentant de la région française, d'un représentant de l'Office fédéral de l'air et d'un représentant d'une multinationale établie dans la région romande.

Le critère d'attribution des concessions de route sera exclusivement les intérêts de la Suisse occidentale, de la région transfrontalière franco-suisse et des organisations internationales. A nouveau, l'octroi de concession ne dépendra plus d'une éventuelle réciprocité, tant qu'elle concernera uniquement Genève. L'indépendance et la composition large de la commission garantit également qu'elle examinera les demandes en fonction des besoins réels de la région.

L'ouverture de l'aéroport international de Genève est essentiel pour la région lémanique. Il constitue une condition essentielle pour son développement. L'approche proposée dans l'initiative cantonale assure l'accès à l'aéroport et donc son existence. La réalisation de l'«open sky» genevois ne brade pas pour autant l'accès à la Suisse sans réciprocité, dès lors qu'il est limité à cet aéroport. En particulier, le «hub» de Zurich, jugé central par Swissair, reste protégé par la clause de réciprocité.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Mai 1997**Rapport écrit du Conseil fédéral du 28 mai 1997*

On rappellera en préliminaire que le Conseil fédéral vient de procéder à la consultation relative à la révision de la loi sur l'aviation (LA). Le Conseil fédéral vient d'approuver le rapport sur les résultats de la consultation, ainsi que le message y relatif.

Il faut ensuite relever que le projet d'article 33ter qui fait l'objet du postulat prévoit, à son alinéa 1er, une référence à divers articles de la LA, dont les articles 33bis et 103 dont l'abrogation est prévue par la révision en cours. Le Conseil fédéral comprend donc le postulat comme une alternative à ladite révision.

L'article 33ter proposé aurait pour effet de conférer à l'aéroport de Genève un statut particulier à deux titres: il cesserait d'être un aéroport national pour devenir une entité à la fois régionale et internationale, non pas en fonction du type de trafic, mais des principes régissant l'attribution des droits de trafic aux compagnies étrangères.

Sur la base de cette disposition, l'octroi des droits de trafic sur l'aéroport de Genève se ferait à l'avenir en fonction des seuls intérêts de la région romande et des organisations internationales et des firmes multinationales basées dans cette ville. Cette situation affaiblirait la position de l'industrie suisse du transport aérien, considérée dans son ensemble. L'octroi de droits de trafic aux compagnies aériennes étrangères sans contreparties pour les transporteurs suisses rendrait leur position concurrentielle encore plus difficile, et ceci ne concerne pas que Swissair. La libéralisation de la loi sur l'aviation doit en effet permettre à d'autres compagnies suisses d'exploiter des lignes. Pour des motifs liés aux droits découlant de la concession de Swissair, lesdites compagnies devraient surtout, dans une première phase, exploiter ces possibilités à partir de Genève et Bâle, de même que des aéroports régionaux. Si les compagnies étrangères se voyaient autorisées à desservir librement l'aéroport de Genève uniquement du fait des intérêts économiques de la région et des organisations concernées, ceci diminuerait considérablement les chances

de parvenir un jour à conclure avec les Etats en question des accords de trafic permettant aux entreprises suisses de desservir dans les mêmes conditions les aéroports desdits Etats. On risquerait même de voir ces Etats dénoncer les accords en vigueur. D'autre part, cela serait de nature à affaiblir la position suisse dans le cadre des négociations menées avec l'UE en vue de la conclusion d'un accord dans le domaine du transport aérien.

En outre, il faut souligner que l'ouverture de l'aéroport aux compagnies étrangères ne signifierait pas forcément qu'elles s'empresseraient de le desservir, seuls leurs intérêts économiques étant décisifs. Il faut rappeler à cet égard que de nombreuses compagnies aériennes étrangères sont habilitées à desservir Genève en vertu des accords existants.

Le Conseil fédéral tient à réaffirmer sa compréhension pour les autorités genevoises, eu égard à la situation difficile que traverse actuellement l'aéroport de Genève. Il salue la recherche de solutions novatrices. Il doit cependant relever que la création de la Commission de l'aviation de la Suisse occidentale, telle que proposée à l'alinéa 2, consacrerait, par sa vision régionale, une véritable rupture par rapport au caractère national de notre politique aéronautique. La bipolarisation régionale qui en résulterait ne serait pas opportune en termes de cohésion nationale.

Il y a lieu de rappeler que notre politique aéronautique – d'ailleurs libérale en comparaison internationale, comme le montre l'accord «open sky» conclu avec les Etats-Unis – doit s'exercer en faveur des intérêts suisses dans leur ensemble, et non d'une région particulière du pays. Ceci ne remet d'ailleurs nullement en question la prise en compte des intérêts régionaux dans la définition de ladite politique.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.

Saudan Françoise (R, GE): J'ai l'impression que dans ce problème, qui est celui de l'équilibre entre les deux aéroports, nous avons à la fois un problème de langage et un problème de concept. Je ne comprends pas les choses de la même manière que le Conseil fédéral et ce n'est pas un problème de traduction puisque j'ai lu la réponse en allemand.

J'aimerais reprendre deux éléments avant d'élargir un tout petit peu les problèmes soulevés par la réponse du Conseil fédéral. Lorsque le Conseil fédéral me dit que l'attribution des droits de trafic en fonction des seuls intérêts de la région romande et des organisations internationales n'est pas acceptable parce que ce serait en fait une régionalisation des droits de trafic, j'ai l'impression que l'on pourrait appliquer le même raisonnement à Klotten, et là nous ne comprenons pas tout à fait la même chose.

Au-delà de cette problématique, il y a non seulement l'équilibre entre les régions de ce pays, mais le rôle que jouent les organisations internationales pour l'avenir de ce pays. Ce n'est pas un problème genevois, ce n'est pas un problème romand, c'est réellement un problème qui nous concerne tous. J'en veux pour preuve les efforts importants – et j'en rends hommage à la fois au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale – qui ont été faits pour permettre à Genève de garder certaines organisations internationales comme l'OMC. On sait très bien que, pour ces organisations, un aéroport international, c'est quelque chose d'important, surtout après – je ne dirai pas l'échec, je n'aime pas ce mot, et je pense que ce n'est que partie remise –, mais surtout après la situation dans laquelle se trouvent les négociations bilatérales.

Le deuxième point qui m'a interpellée, Monsieur le Conseiller fédéral, c'est quand on parle de l'industrie suisse du transport aérien. Qu'est-ce que c'est que l'industrie suisse du transport aérien? Pourquoi ne pas appeler les choses par leur nom, et dire que l'industrie suisse du transport aérien, c'est en fait Swissair? Et je suis extrêmement intéressée par la tentative qui va être faite de créer une nouvelle compagnie aérienne internationale qui serait basée à Genève et qui nous permettra de voir quel traitement sera appliqué à cette compagnie par l'Office fédéral de l'aviation civile.

J'aimerais élargir quelque peu le problème. Nous venons d'avoir un excellent rapport sur Télécom PTT, qui est quelque chose de fondamental pour l'avenir de notre pays. Télécom est en pleine mutation, comme notre ex-compagnie aérienne. Lorsque nous avons adopté la loi, nous lui avons donné cinq ans pour pouvoir faire face totalement à la concurrence internationale. Or, dans le projet de loi du Conseil fédéral, c'est dix ans que nous allons accorder à Swissair pour le maintien de son monopole.

Il est vrai que si l'on compare la situation de certains offices fédéraux, en particulier l'Office fédéral de la communication, qui est l'organe de tutelle de la SSR, avec l'OFAC, on se rend compte qu'il y a deux poids, deux mesures. J'en veux pour preuve un éditorial paru dans le dernier numéro de la revue «Bilan», sous la plume de François Gross, que je me permets de citer: «Il y avait, entre la Confédération et Swissair, échange de mille et un procédés, non seulement avantages consentis au monde des autorités et de l'administration, mais encore et surtout mise à la disposition des intérêts particuliers de la compagnie des services d'un office fédéral.» Et c'est là ce qui m'interpelle, parce qu'on sait le poids extrêmement important, et c'est justifié, que pèsent les offices fédéraux quand on prépare la révision d'une loi. Je me demande s'il n'y a pas là quelque chose à faire, ce qui personnellement me met vraiment mal à l'aise.

Il y a un point sur lequel je vous rejoins totalement. Je crois que vous vous êtes exprimé dans la presse en disant qu'en fait le meilleur moyen de préserver les intérêts de Cointtrin, c'était de maintenir le monopole. Là, je vous rejoins, Monsieur le Conseiller fédéral, mais pour autant que le monopole soit conçu comme un ensemble de droits et de devoirs. Or, j'ai la fâcheuse impression qu'en fait, le monopole n'a toujours été compris par Swissair qu'en fonction des droits qu'il lui permettait d'obtenir, et non des devoirs à assumer envers l'ensemble des régions de ce pays.

Je terminerai sur un point qui me tient particulièrement à coeur. Je le répète, dans cette affaire, il s'agit vraiment d'un problème d'équilibre entre les différentes régions de la Suisse. Lorsque nous nous sommes occupés du débat sur les NLFA, j'ai dit ici très clairement que peu m'importait de gagner une demi-heure pour aller à Paris si je n'allais pas plus vite à Zurich ou à Saint-Gall. C'est dans cette optique, Monsieur le Conseiller fédéral, que je maintiendrai mon postulat, sans grandes chances de succès parce qu'il y a une chose en tout cas que j'ai découverte dans ce Parlement, c'est que si on veut faire prendre en compte certains intérêts, la vertu essentielle c'est la ténacité, c'est de revenir sur un sujet qui nous tient à coeur. En l'état, je ne suis pas satisfaite, non seulement de la révision de la loi sur l'aviation, mais des réponses du Conseil fédéral sur des points précis.

Spoerry Vreni (R, ZH): Ich muss Frau Saudan insofern recht geben, als auch ich mit der Antwort sprachlich Mühe hatte. Im übrigen muss ich auf meine Interessenbindungen hinweisen: Ich bin einerseits Mitglied des Verwaltungsrates der Swissair und andererseits Landesvertreterin des Kantons Zürich.

Aber eigentlich, liebe Frau Saudan, spreche ich nicht in dieser Funktion. Das Genfer Anliegen, das jetzt hier vertreten wird, geht weit über einen Schlagabtausch zwischen Partikularinteressen von Swissair, Zürich und Genf hinaus. Auch geht es bei weitem nicht nur um das Monopol der Swissair, das zu Recht mit der Revision des Luftfahrtgesetzes aufgehoben werden soll. Vielmehr bedeutet das Anliegen von Genf bei genauerem Hinsehen einen Frontalangriff auf eine eigenständige schweizerische Luftverkehrspolitik.

Ich bin dem Bundesrat deshalb dankbar, dass er das Postulat zur Ablehnung empfiehlt. Die rechtliche Umsetzung der Genfer Wünsche würde schlicht und einfach mittel- und längerfristig den Tod einer einheimischen Luftfahrtindustrie bewirken.

Wie komme ich zu einer so schwerwiegenden Aussage? Das Postulat verlangt im wesentlichen zwei Dinge:

1. Die Schweiz soll sowohl die Betriebsbewilligung als auch die Konzession für Flugverbindungen an ausländische Firmen mit Sitz im Ausland erteilen können.

2. Diese Vergabe von schweizerischen Rechten soll nicht mehr an das Erfordernis der Gegenseitigkeit gebunden sein, mit anderen Worten, die Schweiz würde Luftverkehrsrechte an andere Länder vergeben, ohne dass wir diese Länder ebenfalls anfliegen dürften.

Was wären die Folgen? Zum ersten wäre es überhaupt nicht gesagt, dass unser Partnerland mit der Abtretung schweizerischer Verkehrsrechte an eine ausländische Firma einverstanden wäre. Damit wäre nicht sichergestellt, dass dieser Vorstoss auch nur im entferntesten den Anliegen von Genf gerecht werden könnte. Bilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen verschiedenen Ländern räumen die Rechte explizit dem Land ein, mit dem man den Vertrag abgeschlossen hat. Die Weitergabe dieser Rechte an einen Drittstaat bedeutete damit eine Verletzung des Vertrages und könnte niemals ohne die Einwilligung des Partnerlandes geschehen.

Warum aber, frage ich mich als zweites, soll uns ein anderes Land Rechte einräumen, die wir gar nicht selbst ausüben, sondern an ein drittes Land abtreten? Warum soll uns zum Beispiel Japan Landrechte auf seinen Inseln geben, wenn wir diese dann an Italien oder Frankreich weitergeben? Dazu besteht doch überhaupt kein Anlass.

3. Da gemäss dem Genfer Vorschlag eine ausländische Airline in Genf landen kann, ohne dass daran die Bedingung geknüpft wird, dass gleichzeitig einer schweizerischen Gesellschaft – und zwar ist damit nicht nur die Swissair gemeint – in diesem Land die gleichen Landrechte zustehen, stellt sich die grundsätzliche Frage, warum denn ein anderes Land mit der Schweiz überhaupt noch ein Luftverkehrsabkommen abschliessen soll.

Der Bundesrat weist in seiner Antwort völlig zu Recht genau auf diesen Punkt hin, indem er sagt, dass der Vorschlag von Genf die Gefahr beinhalte, dass bestehende Abkommen gekündigt werden könnten, weil sie aus oben erwähnten Gründen für das andere Land gar nicht mehr nötig wären. Daraus ziehe ich das Fazit, das auch der Bundesrat zieht: Der von Genf angestrebte Zustand würde die gesamte schweizerische Lufttransportindustrie schwer und nachhaltig schädigen.

Die Folge wäre wohl, dass sich die schweizerischen Fluggesellschaften in die Arme eines grossen Partners – sei das British Airways oder Lufthansa – begeben müssten, weil die Selbständigkeit aus Kostengründen schlicht nicht mehr möglich wäre. Das würde eine Rückstufung des Wirtschaftsraumes Schweiz bedeuten, und unser Land würde über weite Strecken zu einem Zubringerstandort, sei dies für Frankfurt, London oder Paris.

Da muss ich meine Freunde in der Welschschweiz fragen, ob sie sich angesichts eines solchen Szenarios tatsächlich vorstellen könnten, dass die regionalen Interessen des Grossraumes Genf besser gewahrt würden als wenn schweizerische Gesellschaften die der Schweiz zugestandenen Luftverkehrsrechte ausüben und unser Land dabei auf die Gegenseitigkeit der Rechte pocht.

Zum Schluss noch ganz kurz: Auch das Open-Sky-Abkommen, das die Schweiz heute schon mit Singapur und den USA hat, beruht selbstverständlich auf Gegenseitigkeit. Eine schweizerische Luftfahrtgesellschaft kann in den USA überallhin fliegen. Die Amerikaner können aber ihrerseits selbstverständlich völlig frei Basel, Genf oder Zürich anfliegen, wie es ihnen beliebt. Wenn sie Genf nicht mit interkontinentalen Flügen bedienen, so liegt das mit Sicherheit nicht an der geltenden Gesetzgebung.

Deswegen bitte ich Sie im Interesse einer unabhängigen schweizerischen Luftfahrtindustrie, dem Bundesrat zu folgen.

Schmid Carlo (C, Al): Ich bin in dieser Sache nun wirklich unverdächtig; ich habe einen Kanton zu vertreten, der nicht einmal Aktien der Swissair besitzt – wir vermochten das damals gar nicht, wie man mir gesagt hat –, aber auch einen Kanton, dem die Einheit der Schweiz am Herzen liegt. Es gibt für mich persönlich bei diesem Postulat nichts zu gewinnen oder zu verlieren mit Ausnahme eines neuen Grabens.

Frau Saudan: Wenn ich Ihren Vorstoss richtig verstanden habe, werfen Sie der Eidgenossenschaft implizit vor, dass sie

ausländischen Fluggesellschaften irgendwo Hindernisse in den Weg gelegt hat, um ihre Interkontinentalflüge von und nach Genf durchführen zu können. Diesem Übelstand wollen Sie mit einer welschen Konzessionskommission begegnen. Mit Ausnahme von Billigfliegern habe ich nie gelesen – aber ich mag mich getäuscht haben –, dass der Bundesrat respektive das Bazl oder die zuständigen Instanzen den grossen oder kleineren, aber immerhin soliden und seriösen Fluggesellschaften jemals eine Konzession verweigert hätten, wenn sie eine solche anbegehrt haben. Ich bin also der Auffassung, dass hier etwas ins Leere hinaus postuliert wird, weil man vom Bundesrat oder der Eidgenossenschaft her gar keine Opposition gemacht hat.

In der Sache selbst habe ich deswegen enorme Mühe, weil ich glaube, Sie schaffen damit eine Kommission, die gar nie Schule machen dürfte und deswegen auch nicht entstehen darf. Stellen Sie sich vor, es gäbe Separatkonzessionskommissionen für die Ostschweizer!

Wissen Sie, Frau Saudan: Sie sind nicht die alleinige Person in diesem Saal, welche mit Zürich Mühe hat. Dieses «schwarze Loch Zürich», diese enorme wirtschaftspolitische Potenz, die alles an sich zieht und reisst, hinterlässt auch in der Ostschweiz ihre Spuren – wirtschaftlich, psychologisch und politisch. Aber ich meine, es sei aus übergeordneten Gesichtspunkten falsch, darauf mit Separatzügen zu reagieren. Ich kann Ihnen daher nicht zustimmen.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Ausgangspunkt für diese heftige Auseinandersetzung, die Sie jetzt hier führen, war ja der Entscheid der Swissair, Interkontinentalflüge ab dem Flughafen Genf zu streichen. Die Reaktion des Bundesrates war damals, dass er – wie es aus der Romandie gefordert wurde – eine Revision des Luftfahrtgesetzes in Aussicht stellte, mit dem Ziel, eine Liberalisierung der Luftfahrtpolitik herbeizuführen. Es ist wichtig zu betonen, dass damals niemand verlangt hat, der Bundesrat solle die Swissair verpflichten – was nach Gesetz möglich gewesen wäre –, ab Genf interkontinentale Flüge durchzuführen und dabei das Defizit zu übernehmen. Der Bundesrat hat es denn auch nicht beschlossen.

Der Bundesrat hat aber klar folgendes gesagt: Wenn sich in der Zwischenzeit – es dauert eine Weile, bis diese Gesetzesänderung abgeschlossen ist – ein Interessenkonflikt zwischen der Swissair einerseits und der Romandie andererseits ergibt, wird er zugunsten der Romandie entscheiden. Sie haben jetzt heftig gegen den Bundesrat «ausgerufen». Was ist in der Zwischenzeit geschehen? Einerseits hat das EVED einseitig – auf ein Gesuch der Gulf Air – dieser Gesellschaft die fünfte Freiheit für Flüge über den Nordatlantik erteilt. Die Gulf Air hat von dieser fünften Freiheit keinen Gebrauch gemacht, da sie finanzielle Schwierigkeiten hat. Es hat sich nachher eigentlich mein Verdacht erhärtet, dass dieses Gesuch nur gestellt wurde, um zu erproben, ob das EVED diese fünfte Freiheit erteile. Hätten wir das Gesuch nicht erteilt, wäre Zeter und Mordio geschrien worden.

Zu Herrn Schmid muss ich noch anmerken: Es war nicht der einzige Fall, wo wir die fünfte Freiheit einseitig erteilten. Ich habe noch die siebente Freiheit für Flüge der Rheintalflug von Altenrhein, Kanton St. Gallen, nach Frankfurt gegeben. Dort habe ich also auch ohne Gegenrecht eine solche Bewilligung erteilt. Auch das gab geharnischten Protest; nicht aus der Romandie, sondern aus ökologischen Kreisen in der entsprechenden Gegend. Aber auch dieser Flug hat sich jetzt nicht gelohnt und ist wieder gestrichen worden. Die ökonomische Realität spielt im Ganzen eben auch eine Rolle.

Es wurde in der Zwischenzeit, ich möchte das betonen, kein einziges Gesuch abgelehnt, das für Genf gestellt worden ist. Bei einem wurden Bedenken angemeldet, aber es ist kein negativer Entscheid gefallen. Das betraf die Virgin Air, eine belgische Firma. Dort sind die Bedenken, die durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt in den Verhandlungen vorgebracht wurden, die gewesen, dass wir uns in bilateralen Verhandlungen mit der EU befänden. Wenn wir hier eine Vorleistung erteilten, würde sie von der EU «eingesackt», so dass wir den Trumpf für die bilateralen Verhandlungen nicht mehr in der

Tasche hätten. Es ist ein taktisches Vorgehen, welches das Bazl nicht in eigener Regie entschieden hat, sondern da wurde es vom Bundesrat und vom Integrationsbüro vollkommen gedeckt.

Es kam ein dritter Entscheid, von dem man auch nicht spricht: Letztes Jahr, 1996, wäre es fällig gewesen, die Konzession der Swissair um drei Jahre zu verlängern. Sie wurde nämlich ursprünglich für die Dauer von 15 Jahren erteilt und nach Ablauf von jeweils drei Jahren um drei Jahre verlängert, so dass sich im gesamten wieder 15 Jahre ergeben. Die Swissair erhob Anspruch auf diese Verlängerung. Wir haben das verweigert, weil die Revision des Luftfahrtgesetzes, die ja eine Abschaffung des Monopols vorsieht, nun dem Parlament zugeführt wird. Somit ist diese Frist um drei Jahre verkürzt worden und dauert jetzt noch bis zum Jahre 2008.

Nun zum vorgeschlagenen Luftfahrtgesetz. Es gab ein grosses Lamento; es sei unglaublich, dass diese Konzession bis zum Jahre 2008 dauere. Damit Sie mich nicht falsch verstehen: Nicht durch Sie, Frau Saudan, wurde ein Lamento veranstaltet, sondern durch die Presse, als wir das Gesetz vorgestellt haben. Diese Konzession ist im Jahre 1993 erneuert worden; damals für 15 Jahre. Gestützt auf diese sehr lange Konzession plant die Swissair ihre Investitionen. Die sind eben sehr langfristig angelegt. Sie hat Millionen ausgegeben – wenn ich mich nicht täusche, sind es sogar Milliarden. Wenn wir diese Konzession vorher und womöglich noch sofort auflösen würden, dann würde der Bund schadenersatzpflichtig. Daran kann kein Gesetz irgend etwas ändern; das ist eine rechtliche Tatsache.

Nun, was haben wir gemacht? Wir haben extra vorgesehen, dass eine vorzeitige Kündigung der Konzession möglich sein wird. Aber es wäre ja unklug gewesen, wenn der Bundesrat gesagt hätte, die gesamte Konzession werde aufgelöst. Das sind 130 Linien; sehr viele davon gehen in Genf ab, an deren Aufkündigung Sie kein Interesse hätten.

Der Bundesrat schlägt dem Parlament vor – Sie werden darüber beraten –, dass tatsächlich vorzeitig gekündigt werden kann. Das soll für Fälle gelten wie z. B. jenen der Fluggesellschaft, die in der Romandie in Gründung begriffen ist, falls sich diese um eine solche Linie, die schon durch die Swissair befliegen wird, bewerben sollte. Dann könnte man darüber verhandeln. Die Schadenersatzpflicht wird aber bestehen bleiben, und es wäre auszuhandeln, wer dann der Swissair welchen Teil des Schadens bezahlen müsste.

Ich verstehe die Aufregung auch deswegen nicht, weil das Interesse des Flughafens Genf nicht ausgerechnet darin bestehen kann, sich um die Bedienung von Linien zu kümmern, welche die Swissair schon befliegt, sondern es läge darin, nicht genutzte Linien bedienen zu lassen. Dort braucht es aber keine Kündigung. Eine solche Linie kann geflogen werden, da der Grundsatz gilt, bei einem Interessenkonflikt Swissair/Romandie werde zugunsten der Romandie entschieden.

Es ist schon jetzt so, dass eine Linie, die durch die Swissair nicht in Anspruch genommen wird, einer anderen Gesellschaft zugeteilt werden kann. Aber es liegt kein einziges Gesuch vor. Von daher verstehe ich die Empörung über die Situation sehr wohl; aber ich verstehe die Empörung über das Verhalten des Bundesrates nicht. Ich sehe nun wirklich nicht, was der Bundesrat hier anders hätte machen können, was er Ihnen anderes hätte vorschlagen sollen. Ich bin gespannt, welche Anträge bei der Behandlung des Luftfahrtgesetzes dann tatsächlich gestellt werden.

Wir haben in dieser Gesetzesrevision auch jeden anderen Ermessensspielraum genutzt. Wir haben als Ziel vorgegeben, dass alle Bestimmungen als Mehrfachbestimmungen bedient werden sollen; d. h., dass verschiedene Gesellschaften den Zuschlag erhalten können und nicht nur eine. Wir erhoffen uns davon eine Wettbewerbssituation, die zugunsten der betroffenen Flughäfen genutzt werden kann.

Wir haben ja noch etwas anderes vorgeschlagen: Es steht in dieser Revisionsvorlage des Luftfahrtgesetzes, dass bei der Erteilung einer Konzession auf die regionale Ausgewogenheit Rücksicht genommen werden müsse.

Das bedeutet im Klartext folgendes: Wenn die Swissair sechsmal von Zürich nach Prag fliegen will, können wir sagen: Ihr braucht nicht jeden Tag ab Zürich zu fliegen, ihr könnt auch einmal oder dreimal ab Genf fliegen. Wir geben euch bloss drei Bewilligungen für den Flug ab Zürich, macht doch die anderen drei Flüge ab Genf. Aber: Wir können sie nicht zwingen, von Genf nach Prag zu fliegen. Wir können ihr das ans Herz legen und das eigentliche Konzessionsgesuch ganz oder teilweise verweigern.

Das sind alles Punkte, die in dieser Revision zugunsten der Interessen der Romandie hineingenommen wurden. Aber mehr kann der Bundesrat gar nicht tun. Es sei denn – da stehe ich zu dem, was ich in einem Interview gesagt habe –, er würde eben keine Liberalisierung vornehmen, sondern das Monopol mit seinen Auflagen noch verstärken und sagen: Wir bleiben bei der Monopolregelung. Dann könnte die öffentliche Hand sagen: Swissair – es kann auch mal jemand anderes sein –, du musst diese und jene Strecke fliegen, und wir bezahlen das. Es hatte damals niemand den Mut dazu – weder im Parlament noch im Bundesrat –, diese Lösung zu fordern. Ich muss Ihnen das einfach sagen.

Liberalisierung ist ein Zauberwort. Viele haben sich davon etwas erhofft. Aber ich habe schon damals, vor etwas mehr als einem Jahr, gesagt: Liberalisierung führt zum Markt; der Markt wird entscheiden, und der nimmt keine Rücksicht auf regionale Interessen. Nein, das nimmt er nicht! Das ist jetzt eben die bittere Wahrheit.

Schauen Sie noch etwas näher. Herr Schmid Carlo hat von diesem grauenvollen «schwarzen Loch» in Zürich gesprochen; auch er schaue – ich weiss nicht, ob misstrauisch oder eifersüchtig, aber jedenfalls mit Unbehagen – auf dieses schwarze Loch. Ich möchte nur etwas sagen – wir sprechen jetzt nur über den Luftverkehr, nicht über den anderen Teil des schwarzen Lochs: Wenn der Konkurrenzkampf und der Wettbewerb in diesem Stile im Luftverkehr weitergehen, dann gibt es das schwarze Loch einfach anderswo, aber nicht mehr in der Schweiz. Das ist dann die Folge. Und da würde ich meinen: Man kann noch so unzufrieden damit sein, dass es eine wirtschaftliche Konzentration im Bereich Zürich zu Lasten der regionalen Ausgewogenheit in der Schweiz gibt. Aber wollen Sie in Kauf nehmen, dass es so weit kommt, dass dieses schwarze Loch nicht mehr in der Schweiz liegt, sondern in London oder Frankfurt?

Ich möchte Sie bitten, Ihre Empörung über die Folgen der grenzüberschreitenden Liberalisierung nicht nur über dem Haupt des Bundesrates abzuladen – vor allem dann nicht, wenn Sie ihm gar nicht sagen können, was er denn überhaupt anders machen sollte. Davon jedenfalls, dass jetzt ein schweizerischer Flughafen gar noch exterritorial ausgestaltet werden soll – ein Akt, der der Solidarisierung in der Schweiz sicher abträglich ist –, bitte ich Sie abzusehen.

Saudan Françoise (R, GE): Je vous ai écouté très attentivement, Monsieur le Conseiller fédéral, et je dois dire que bien de vos arguments m'ont convaincue. Je pense que j'interviendrai plutôt dans le cadre de la révision de la loi sur l'aviation, sur certains points précis qui me tiennent à cœur.

Je veux éviter de creuser un fossé, c'est pour cela que je me rallie à vos conclusions. Mais je voudrais quand même qu'on prenne en compte les intérêts qui vont vraiment au-delà d'une simple problématique et qui sont très, très mal vécus de l'autre côté de la Sarine.

Zurückgezogen – Retiré

96.450

**Parlamentarische Initiative
(Kommission-SR 95.067)
Wiederwählbarkeit
in Kontrollkommissionen
des Ständerates**

**Initiative parlementaire
(Commission-CE 95.067)
Rééligibilité
dans les commissions de contrôle
du Conseil des Etats**

Zweite Phase – Deuxième étape

Siehe Jahrgang 1996, Seite 1018/1043
Voir année 1996, page 1018/1043

Bericht und Reglementsentwurf der Kommission-SR vom 2. Juni 1997 (wird im BBl veröffentlicht)
Rapport et projet de règlement de la Commission-CE du 2 juin 1997 (sera publié dans la FF)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Das Büro vollzieht mit dem Bericht, den Sie erhalten haben, den Auftrag, den Sie ihm am 5. Dezember 1996 anlässlich der Debatte über den Bericht der PUK PKB gegeben haben.

Zur Vorgeschichte: Im Rahmen der letzten Parlamentsreform hatten wir im Herbst 1991 bekanntlich beschlossen, für die Mitglieder der ständigen Kommissionen, anders als im Nationalrat, eine Amtszeitbeschränkung von sechs Jahren vorzusehen und eine Wiederwahl frühestens nach zwei Jahren nach dem Ausscheiden des Mitgliedes aus der Kommission zu gestatten. Das ist Artikel 10 Absatz 6 des heute gültigen Ratsreglementes.

Der gestützt auf die Empfehlungen der PUK PKB erteilte Auftrag, von einer Amtszeitbeschränkung für die Mitglieder der Kontrollkommissionen inskünftig abzusehen, hat uns veranlasst, der Frage der Amtszeitbeschränkung für sämtliche ständigen Kommissionen nachzugehen, zumal für viele Ratsmitglieder die Amtszeit zu Beginn der Wintersession 1997 auslaufen würde und umfassende Änderungen in den Kommissionszusammensetzungen einträten, wenn wir am bisherigen System der Amtszeitbeschränkung festhalten würden.

Ursprünglich waren wir der Meinung, dass mit einer Amtszeitbeschränkung grössere Gewähr für eine «Blutaufrischung» in den Kommissionen bestehe und damit auch die Unabhängigkeit der Kommissionen gegenüber der Verwaltung institutionell besser garantiert werden könne. Die Erfahrung der letzten paar Jahre hat indessen gezeigt, dass die an sich erwünschte sogenannte «Blutaufrischung» auch ohne Amtszeitbeschränkung eintritt. Ich verweise Sie auf die Seite 4 des Berichtes.

Damit bestehen hinreichend Gründe für eine Überprüfung der 1991 in Abweichung vom Nationalrat gefassten Beschlüsse. Was die beiden Kontrollkommissionen, GPK und Finanzkommission, anbelangt, ist der Bedarf nach Kontinuität bereits aufgrund der schlüssigen Empfehlungen der PUK PKB ausgewiesen. Er wurde anlässlich der Debatte zum Bericht der PUK in der Dezembersession 1996 anerkannt und bedarf keiner weiteren Begründung.

Wenn man trotz der in den letzten sechs Jahren natürlicherweise eingetretenen personellen Veränderungen in den Legislativkommissionen, d. h. in den übrigen ständigen Kommissionen, an der Amtszeitbeschränkung festhalten würde, ergäben sich Probleme, die bei der Einführung des Systems 1991 nicht ohne weiteres voraussehbar waren:

1. Die Auswahl unter erfahrenen Kommissionsmitgliedern, die ein Präsidium übernehmen könnten, würde in verschiedenen Kommissionen ausserordentlich klein.

2. Vor Beginn der Wintersession 1997 muss bei jedem Ratsmitglied geprüft werden, ob und wo die sechsjährige Amtsdauer zu Ende geht. Das ist gar nicht einmal so einfach.

3. In einigen Kommissionen ist die Kontinuität in dem Sinne nicht mehr optimal gewährleistet, als wegen der starken Belastung der Ratsmitglieder und wegen der Zwangsrotationen die Zahl der erfahrenen Kommissionsmitglieder sinkt und die gebührende Distanz zur Verwaltung vielleicht gerade nicht erreicht wird.

Bei dieser Sachlage schlägt Ihnen das Büro vor, die Amtszeitbeschränkung aufzuheben und zur vierjährigen Amtsdauer mit Wiederwahlmöglichkeit überzugehen, d. h. die Lösung zu übernehmen, wie sie auch im Nationalrat gilt. Das gestattet dem Büro, alle Kommissionsmitglieder jeweils nach dem Legislaturwechsel entsprechend dem verhältnismässigen Anspruch und auf Antrag der Gruppen für eine Amtsdauer von vier Jahren zu wählen. Wer während der Amtsdauer in eine Kommission gewählt wird, übt diese Funktion bis zum nächsten Legislaturwechsel aus und kann wiedergewählt werden.

Das Büro empfiehlt Ihnen deshalb einstimmig, Artikel 10 Absatz 6 unseres Ratsreglementes entsprechend dem Antrag auf Seite 5 des Berichtes zu ändern und damit die gleiche Ordnung zu schaffen, wie sie im Nationalrat gilt.

Cavadini Jean (L, NE): Je ne m'opposerai pas à la proposition qui nous est faite, mais j'aimerais quand même faire quelques remarques peut-être dictées par l'expérience.

La règle de la rotation avait été établie pour favoriser un certain renouvellement dans les commissions, pour éviter une fossilisation des idées. On souhaite aujourd'hui plus de normalisation. Au demeurant, quelques arguments donnés dans le rapport me laissent un peu sceptique quand on affirme qu'on va ainsi simplifier le travail du Bureau qui n'aura plus à vérifier si un membre arrive ou non à la fin de son mandat. Je n'ai jamais eu le sentiment qu'une telle tâche était exténuante ou un tel registre difficile à tenir!

Le traitement des dossiers, aujourd'hui, suppose une continuité peut-être plus assurée qu'auparavant. J'aimerais pourtant faire les réserves suivantes.

1. Lorsque nous avons été désigné dans telle ou telle commission, il y a bientôt six ans, c'était aussi, parfois, avec la perspective de ne pas y demeurer pour une durée indéterminée. Et on peut imaginer que certains souhaitent changer d'activité.

2. Dans les grands groupes politiques représentés dans notre Chambre, une certaine rotation des députations s'opère naturellement, en fonction des intérêts, des horaires, des lassitudes, des circonstances. De toute évidence, lorsqu'un groupe compte un, deux, trois ou quatre membres, une telle rotation est impossible par le fait même du petit nombre envisagé.

3. La proposition du Bureau va donc figer à l'excès les situations si nous n'y prenons pas garde. Je souhaiterais, quant à moi, que soit établie, toutes les années ou tous les deux ans, une liste de celles et ceux d'entre nous qui sont tentés par un changement, que l'on crée une sorte de bourse, si j'ose dire, des commissions, qui permette de savoir si des possibilités sont offertes. Faute de quoi, nous serons condamnés, pendant un, deux ou trois mandats, à garder les mêmes commissions si nous n'appartenons pas, encore une fois, à un groupe nombreux.

La formule proposée va vers une plus grande professionnalisation du mandat de commissaire, mais je suis aussi assuré que l'on va vers une certaine perte de l'universalité de notre responsabilité.

C'est donc avec un peu de regret, si nous ne trouvons pas un petit chemin ou une certaine ouverture, que je verrai se tourner cette page et que je me rallierai à la proposition de modification du règlement.

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Das Anliegen von Herrn Cavadini, allfällige Möglichkeiten des Wechsels zu er-

kennen, damit die Mobilität auch gewährleistet bleibt, ist legitim. Für mich ist es eine Selbstverständlichkeit, dass das Büro die entsprechende Liste bei Bedarf erstellt.

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

**Geschäftsreglement des Ständerates
Règlement du Conseil des Etats**

Gesamtberatung – Traitement global

**Titel und Ingress, Ziff. I, II
Titre et préambule, ch. I, II**

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

26 Stimmen

Dagegen

7 Stimmen

Schluss der Sitzung um 19.15 Uhr

La séance est levée à 19 h 15

Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 10. Juni 1997

Mardi 10 juin 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

97.009

Staatsrechnung 1996

Compte d'Etat 1996

Botschaft und Beschlussentwürfe vom 26. März 1997
Message et projets d'arrêté du 26 mars 1997

Bezug bei der Eidgenössischen Drucksachen-
und Materialzentrale, 3000 Bern
S'obtient auprès de l'Office central fédéral
des imprimés et du matériel, 3000 Berne

Schüle Kurt (R, SH), Berichterstatter: Die Staatsrechnung abzunehmen gleicht immer etwas einem Ritual. Man kann die Situation beklagen, aber gross ändern kann man nichts. Natürlich widerspiegelt diese Staatsrechnung auch die Situation der schweizerischen Volkswirtschaft. In Tat und Wahrheit aber spiegelt die Rechnung unsere Taten, aber auch unsere Unterlassungen. Immerhin gibt die Rechnung Gelegenheit zu einer Standortbestimmung. Unter den gegebenen Umständen fällt sie relativ ernüchternd aus.

Seit 1991 beklagen wir beim Bund Milliardendefizite. Das birgt die Gefahr in sich, dass man sich allmählich an diese Milliardendefizite gewöhnt und nicht einmal mehr feststellt, dass sich der Trend im vergangenen Jahr wieder verschlechtert hat. Nach einer leichten Aufhellung 1995 mit «nur» 3,3 Milliarden Franken Defizit erzielte der Bund im vergangenen Jahr ein Defizit von 4,4 Milliarden, über 300 Millionen schlechter als das Budget.

Vor allem aber bedeuten diese Zahlen ein echtes Defizit von über 6 Milliarden Franken, wenn wir die Verzerrungen beseitigen, wenn wir das Ergebnis um den Einnahmenüberschuss aus der Pensionskasse bereinigen. Das ist jetzt das letzte Mal, dass man diese Anmerkung machen muss. Im Rechnungsjahr 1997 wird das anders sein. Ebenso werden die Tresoreriedarlehen an die SBB künftig eben nicht mehr aktiviert.

Im vergangenen Jahr hat der Bund seine Ausgaben um 8,2 Prozent auf knapp 44 Milliarden Franken erhöht. Die Einnahmen sind um 5,9 Prozent – auch beachtlich – angestiegen, die Schulden haben sich um 6,2 Milliarden Franken auf über 88 Milliarden Franken erhöht, und das alles im Umfeld einer stagnierenden, rezessiven Wirtschaft. Alle relevanten Finanzkennzahlen zeigen, dass sich die Finanzlage des Bundes weiter dramatisch verschlechtert. Die Staatsquote, allein auf Bundesstufe, hat sich um ein ganzes Prozent auf 12,2 Prozent, die Steuerquote um 0,6 Prozent auf 9,6 Prozent erhöht. Die Staatsverschuldung des Bundes, bezogen auf das Bruttoinlandprodukt, hat um 2 Prozentpunkte auf 24,6 Prozent zugenommen.

Der Bundeshaushalt ist damit expansiv, man muss das in Erinnerung rufen. Diese 8,2 Prozent Ausgabensteigerung sind in einer Wirtschaft mit Nullwachstum zustande gekommen. Vor allem betreffen diese Ausgabenerhöhungen die soziale Sicherheit – dort ganz besonders die Leistungen an die Arbeitslosenversicherung, wo wir gegenüber dem Vorjahr um über 1,3 Milliarden Franken aufstocken mussten –, dann auch die Krankenversicherung und die Landwirtschaft. Wir mussten im letzten Jahr Nachtragskredite von 1,7 Milliarden

Franken bewilligen, ebenfalls in den Bereichen der sozialen Sicherheit und der Landwirtschaft. Dass das Defizit nur 315 Millionen Franken schlechter als budgetiert ausgefallen ist, hat mit den hohen Kreditresten von 1,8 Milliarden Franken zu tun. Darin spiegeln sich tiefere Passivzinsen, Kantonsanteile, erstaunlicherweise aber auch tiefere Investitionsbeiträge; man hat diese vom Bund budgetierten Investitionsbeiträge nicht voll beansprucht, nicht voll beanspruchen können oder wollen.

Letztlich spiegeln sich in diesen hohen Kreditresten auch die Bemühungen der Bundesbeamten, die Ausgaben im Griff zu behalten, eine sparsame Haushaltsführung vorzunehmen. Wenn wir die Rechnung 1996 mit dem Budget im Detail vergleichen, dann stellen wir fest, dass die Ausgaben gesamthaft 100 Millionen Franken unter dem budgetierten Betrag geblieben sind; das ist fast eine Ziellandung. Die Einnahmen sind 400 Millionen Franken tiefer als budgetiert. Dort stellen wir fest, dass weniger direkte Steuern eingegangen sind, als wir angenommen haben, auch weniger Verrechnungssteuern. Hingegen haben die indirekten Steuern, vor allem die Mehrwertsteuer, mehr gebracht.

Ein Wort zur Mehrwertsteuer: Unter diesem Titel haben wir 358 Millionen Franken mehr eingenommen, insgesamt beinahe 12 Milliarden Franken, obwohl das Budget mit einem nominellen Wachstum unserer Volkswirtschaft von 4 Prozent gerechnet hat, davon 2 Prozent real. Effektiv hat das Brutto-sozialprodukt stagniert. Real ist es sogar leicht zurückgegangen. Also trotz den nicht erreichten Annahmen betreffend Wirtschaftswachstum hat die Mehrwertsteuer diesen Mehrbetrag von 358 Millionen Franken gebracht. Es zeigt sich, dass wir dieses Substrat zurückhaltend budgetiert haben. Es zeigt sich auch, dass die Korrekturen des Nationalrates im Bereich des Mehrwertsteuergesetzes innerhalb dieser Budgetüberschreitung liegen. Es zeigt sich damit, dass die Mehrwertsteuer ihr Ziel, als allgemeine Konsum- und Verbrauchssteuer einen wesentlichen Beitrag an die Staatsfinanzierung zu leisten, nun wirklich erreicht hat.

Der Rechnungsabschluss 1996 zeigt, dass wir von der Sanierung des Bundeshaushaltes noch immer weit entfernt sind, dass wir im Teufelskreis der hohen Defizite stecken, die wieder eine steigende Verschuldung auslösen. Diesen Teufelskreis gilt es zu durchbrechen, insbesondere wenn wir wie der Bundesrat am Ziel des Haushaltsausgleichs bis ins Jahr 2001 festhalten wollen. Das wird schwierig und schmerzlich sein. Wir werden die vorgesehenen Massnahmen – Überprüfung der Bundessubventionen, neuer Finanzausgleich, Mehrwertsteuerprozent für die AHV und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs – durchziehen müssen, um dieses Ziel zu erreichen. Es interessiert uns, Herr Bundesrat, wie weit die Projekte Finanzausgleich und Überprüfung der Bundessubventionen bis jetzt vorangetrieben werden konnten.

Es ist uns in Aussicht gestellt worden, dass der Bundesrat zu diesen Reformprojekten im Mai 1997 die Weichen stellen wird. Es wird notwendig sein, dass wir uns einer klaren Prioritätenordnung unterziehen und zum Ausdruck bringen, dass wir diese Ziele dann auch konsequent umsetzen wollen.

Wir dürfen nicht der Gefahr erliegen, dass wir uns einfach an diese Milliardendefizite gewöhnen, denn ein gesunder Staatshaushalt ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine gedeihliche Entwicklung unserer gesamten Volkswirtschaft in der Zukunft. Darum sind wir gefordert.

Trotz allen bisherigen Anstrengungen und mehreren Sanierungsprogrammen, trotz dringlichen Bundesbeschlüssen zeichnet sich noch keine echte, eigentliche Trendwende ab. Man hört aus dem Finanzdepartement, dass die Budgeteingaben für das kommende Jahr bereits ein Defizit von 9 Milliarden Franken anzeigen. Das kann und darf doch einfach nicht wahr sein! Hier muss der Bundesrat mit harter Hand durchgreifen.

Wir müssen eine solche neue Drehung der Defizitspirale vermeiden, denn sonst leidet wirklich der letzte Rest unserer finanzpolitischen Glaubwürdigkeit.

Ich beantrage Ihnen namens der Finanzkommission, die Staatsrechnung 1996 zu «schlucken», d. h. zu genehmigen, allerdings ein weiteres Mal mit einem Vorbehalt, mit der Ein-

schränkung betreffend die Pensionskasse des Bundes, wo die Ordnungsmässigkeit für das letzte Jahr von der Eidgenössischen Finanzkontrolle wieder nicht bestätigt werden konnte. Man hat im vergangenen Jahr entdeckt, dass man im Vorjahr 1995 bei der Berechnung des Deckungskapitals einen gravierenden Fehler gemacht hat, der nun zu nachträglichen Zinszahlungen von 11,5 Millionen Franken führt – also nur der Zins auf dem zusätzlich fehlenden Deckungskapital –: 6,3 Millionen Franken zu Lasten des Bundes und 5,2 Millionen Franken zu Lasten der PTT. Seitens der Verwaltung hat man darauf hingewiesen, dass man zumindest diesen Fehler selbst festgestellt hat. Das war offenbar für die Pensionskasse des Bundes bereits ein Erfolgserlebnis! Ich beantrage also, die Staatsrechnung mit dieser Einschränkung zu genehmigen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Es ist irgendwie symptomatisch: Wenn es um neue Dinge oder um Steuerausfälle geht, ereifern wir uns, und wenn wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass wir ein riesengrosses Defizit haben, tragen wir das mit einer gewissen Gelassenheit – ich hoffe nicht mit Resignation.

Ich muss Ihnen sagen, dass mir natürlich die Lage der Bundesfinanzen nach wie vor Sorgen macht, und ich muss immer wieder darauf hinweisen – Herr Schüle hat das angedeutet –, dass eine solche Rechnung kaum mehr beeinflussbar ist. Das ist die Rechnung für gehabte Freuden. Wie wir wissen, ist auch im Budget jeweils wenig mehr zu machen, weil alles gesetzlich gebunden und vorbereitet ist usw. Das heisst nichts anderes, als dass die Finanzpolitik bei den normalen Vorlagen gemacht wird und nirgends sonst. Wenn wir alles zusammenzählen und auch die Perspektiven anschauen, bin ich schon sehr besorgt.

Ich darf diese Debatte bestimmt für eine sehr kurze Standortbestimmung nutzen. Herr Schüle hat die einzelnen Zahlen erläutert; es gibt nicht mehr sehr viel dazu zu sagen. Wir haben uns nicht sehr weit vom Budget entfernt und praktisch eine Ziellandung vornehmen können. Aber diese ist entstanden aus der Summe von sich gegenseitig aufhebenden, widersprüchlichen Entwicklungen. Ich bin froh, dass es nicht noch schlechter herausgekommen ist. Das Ergebnis ist um etwa 300 Millionen Franken schlechter ausgefallen als geplant. Das betrifft vor allem die konjunkturellen Schwierigkeiten. Aber Herr Schüle sagte es bereits: Wenn man die richtige Verbuchung in bezug auf die EVK und die SBB dazu nimmt, ist das Defizit noch höher. Zum Glück sind wir ab diesem Jahr in der Lage, die Zahlen so auszuweisen, dass sie die Realität wirklich reflektieren, und dann sind sie viel besser vergleichbar.

Wir haben uns die Minderausgaben und die Nachtragskredite angeschaut. Die Kreditreste haben sich einigermassen aufgehoben. Das ist fast jedes Jahr so. Bei den Einnahmen hat Herr Schüle gesagt, dass man mit der Mehrwertsteuer recht zufrieden sei, weniger hingegen mit der direkten Bundessteuer. Dort schlägt vor allem die Rezession durch. So gesehen ist alles erklärbar und bestätigt einfach, dass der Trend nicht besonders gut ist.

Wie ist nun der Trend in der Zukunft? Wie aus Bemerkungen von Herrn Schüle hervorgeht, ist ruchbar geworden, dass die Eingaben zusammengezählt zu einem Defizit von etwa 8,8 Milliarden Franken führen. Bei dieser Zahl geht es um die unbereinigten Eingaben. Die Rechenmaschine hat einmal die Beträge zusammengezählt, die die Departemente angemeldet haben. Die Zahl ist aber schockierend. Man muss sie jedoch insofern etwas korrigieren, als 1,5 Milliarden Franken davon eine einmalige Zahlungsspitze im Zusammenhang mit der Reform der SBB betreffen. Diesen Betrag gilt es abzuziehen, wenn man vergleichbare Zahlen haben will. Dann sind wir aber immer noch bei 7,3 Milliarden Franken, was wir selbstverständlich so nicht annehmen dürfen. Aber es ist ja üblich, dass die Finanzverwaltung über die Sommerpause mit den Departementen nach Lösungen sucht. Ich muss allerdings sagen, dass der Spielraum nicht sehr gross ist.

Wir haben den Eindruck, dass sich die Departemente immerhin bemüht haben, einigermassen den Budgetvorgaben ge-

recht zu werden. Aber die Arbeitslosigkeit ist recht hoch, im Flüchtlingsbereich gibt es Entwicklungen, die Geld kosten werden, und auch das Impulsprogramm, das Sie beschlossen haben, verschlingt Mittel. Dabei geht es um Zahlen, die sich niederschlagen. Wir werden uns aber selbstverständlich bemühen, noch etwas von diesem Defizit herunterzukommen.

Ich sage das in aller Gelassenheit. Eigentlich ist es aber schon beängstigend. Wenn wir uns Rechenschaft geben, wie diese neuen Zahlen den Finanzplan beeinflussen – es sind keine SBB-Spezialzahlungen mehr dabei –, müssen wir feststellen, dass die unbereinigten Defizite doch bis 2001 immer zwischen 6 und 8 Milliarden Franken liegen.

Das hat zur Folge, dass in vier Jahren allein die Zinsen um eineinhalb Milliarden Franken zunehmen. Ich habe früher immer von einer Milliarde gesprochen, es ist jetzt wegen der hohen Zahlen etwas mehr. Wir müssen davon ausgehen, dass die Zinsen nicht immer so tief bleiben werden; wir sind aber auch nicht von Zinsexplosionen ausgegangen. 1 Prozentpunkt Zinserhöhung macht für den Bund ein halbe Milliarde Franken aus. Das sind diese Kennzahlen, die man mit den Jahren im Kopf hat. Es zeigt, dass wir im Prinzip in vier Jahren eineinhalb Milliarden Franken, die wir politisch für etwas Vernünftigeres einsetzen könnten, nur für mehr Zinsen brauchen. Das ist die sogenannte Zinsen-Schulden-Spirale, das ist die Zinsfalle! Das ist der Hauptgrund. Wir sind im Moment etwa bei 10 Prozent Zinsanteil angelangt. Es gibt Länder, die sind bei 20, 30 Prozent. Dann brauchen sie zuletzt Steuererhöhungen, nur um die Zinsen bezahlen zu können. Es wird immer weniger möglich, diese Differenzen über normale Sparprogramme wegzusparen. Deshalb ist alles, was wir jetzt tun, auch wenn es schmerzt, viel weniger schmerzlich als das, was man in 10 Jahren unter dem Druck der Umstände wird tun müssen. Wenn man die Stabilität verloren hat, wenn niemand mehr glaubt, dass man aus der Falle herauskommt, und wenn alles aus dem Ruder läuft, dann wird das alles viel schmerzlicher.

Ich verstehe manchmal schon nicht, dass eigentlich die natürlichsten Dinge, die man jetzt tun müsste, auf so grossen politischen Widerstand stossen. Man hat dann den Eindruck, dass die Leute nicht realisieren, was in 10 oder 15 Jahren los sein wird, wenn wir diese Dinge nicht in den Griff bekommen. Was wir vorhaben, ist eigentlich, letzteres zu realisieren.

Ich darf noch rasch die grossen Renner nennen; ich habe das unlängst in diesem Rat bei der Steuerdebatte bereits getan: Die Goldmedaille beim Ausgabenzuwachs haben die Sozialausgaben, dann kommt die Landwirtschaft, dann der Verkehr. Das sind die drei Dinge, die sehr rasch wachsen. Jetzt höre ich wieder da und dort Debatten, wie gestern im Nationalrat, dass man Lehrstellen subventionieren, dies und jenes machen möchte. Wenn wir aber wieder hier 30 Millionen, hier 60 Millionen, da 50 Millionen Franken geben und nirgends den Mut haben, den umgekehrten Weg zu gehen, werden wir das Problem leider nicht lösen.

Wir werden im Bundesrat über das weitere Vorgehen in der nächsten Zeit befinden müssen. Das Finanzdepartement hat nun die Vernehmlassung des sogenannten Sanierungsartikels – wir reden jetzt vom Haushaltausgleichsartikel – ausgewertet. Ich bin heute auch der Überzeugung, dass ohne eine institutionelle Massnahme das Problem nicht zu lösen sein wird. Es muss aber eine Massnahme sein, die nicht nur deklaratorisch in der Bundesverfassung sagt, das und das wäre schön, und weiter geschieht nichts, sondern es muss eine Massnahme sein, die auch Ihnen und uns die Instrumente gibt einzugreifen, wenn die Ziele nicht erreicht werden. Wir haben vor, Ihnen einen Verfassungsartikel vorzuschlagen, der auch klar festlegt, mit welchen Instrumenten und in welchen Fristen Sie an das Defizit herangehen müssen, wenn sich die Finanzlage nicht verbessert. Darin wird mit Blick auf die Konjunkturlage eine gewisse Elastizität enthalten sein, das ist selbstverständlich. Man kann gewisse Massnahmen in der Zeit einer grossen Rezession nicht ergreifen. Aber ich glaube, wir müssen dabei bleiben, ein klares Ziel setzen und festlegen, was geschieht, wenn dieses Ziel nicht erreicht wird.

Der Entwurf des Bundesrates für einen Verfassungsartikel sollte noch vor der Sommerpause vorliegen. Herr Schüle hat nach den verschiedenen Programmen gefragt. Das Ziel können wir nur erreichen, wenn wir verschiedene Massnahmen bündeln: Ich habe immer gesagt, der Finanzausgleich sei eine solche Massnahme. Aber ich glaube nicht, dass sich die Reform des Finanzausgleichs schon bis ins Jahr 2001 signifikant auswirken kann, weil das noch Verfassungsänderungen, Gesetzesänderungen braucht. Dazu muss ich Ihnen ganz klar sagen, dass ich natürlich auch besorgt bin, weil hier die Gegenkräfte schon sehr virulent geworden sind.

Sie haben jetzt ein Beispiel gehört, gestern auch im Nationalrat, der heute darüber entscheidet: Die Berufsbildung. Es ist uns völlig klar, dass man sie nicht einfach kantonalisieren kann, denn die Einheitlichkeit der Anforderungen, das Erhalten der Qualität der Berufsbildung ist unbestritten.

Es sind natürlich im Bereich der Ausführung und im Bereich dessen, was die Kantone ohnehin tun müssen, Verbesserungen in der Steuerbarkeit möglich. Es wäre ein miserables Signal für das ganze Projekt, wenn Sie jetzt im Parlament einfach beschliessen – «zack» –: «Es darf nicht mehr weiter nachgedacht werden, wir verfügen ein Denkverbot; alles, was kantonalisiert werden könnte, darf gar nicht erst analysiert werden.» Das wäre ein miserables Signal für das ganze Projekt. Dann kommen nämlich die Kantone mit Jugend+Sport und sagen, das sei bei ihnen genau dasselbe. Ich weiss, das ist sehr umstritten. Eine Arbeitsgruppe ist zum Schluss gekommen, dass man die Wanderwege nicht antasten dürfe und diese Bundessache bleiben müssen. Wenn Sie so aus der ganzen Übung Mosaikstein für Mosaikstein herausbrechen, wird am Schluss überhaupt nichts mehr bleiben.

Ich glaube, hier muss ich an alle, die guten Willens sind, appellieren: Wenn es uns damit ernst ist, die Mechanismen zu bereinigen, die zur Ausgabensteigerung und nicht zum Bremsen tendieren, und wenn es uns auch damit Ernst ist, die Erfüllung einer politischen Aufgabe und deren Finanzierung wieder in eine Hand zu bringen – das ist eine sehr wichtige Vorgabe, wenn wir einen haushälterischen Staat wollen –, dann müssen wir jetzt diese Dinge mutig prüfen und nachher die politischen Entscheide fällen und nicht schon im Vorfeld alles ausbremsen; sonst versandet die Übung.

Der Bericht betreffend Subventionen ist im Departement bereinigt und wird nächstens in den Bundesrat kommen. Dazu ist zu sagen, dass sich der Bericht an die gesetzliche Vorgabe im Subventionsgesetz hält. Es ist kein Sparbericht, sondern eine breite Auslegeordnung all dessen, was es im Bund gibt.

Hier kann ich nur die Hoffnung äussern, dass bei dieser Auslegeordnung auch ein paar Spargedanken auftauchen und nicht nur neue Ideen, wo man mehr tun sollte. Das ist das andere Risiko dieses Berichtes. Wenn man will, sind dort einige 100 Millionen Franken einsparbar. Hier gibt es ein gewisses Spannungsfeld zu der Finanzausgleichsreform, denn Sie können wahrscheinlich nicht gleichzeitig mit den Kantonen in diesem Verbundgeschäft Bund/Kantone partnerschaftlich neue Lösungen suchen und einseitig irgendwelche Subventionen streichen. Sie würden damit die Kantone brüskieren.

Wir werden deshalb vorschlagen, einige dieser Probleme, die wir mit dem Subventionsbericht aufgedeckt haben, an die Subkommissionen weiterzugeben, und diese müssen bis im Herbst dieses Jahres einmal erste Stossrichtungen definieren. Ich glaube, so lässt sich das gleich in einem Aufwisch erledigen. In diesem Sinne ist es eigentlich ein Vorteil, dass der Subventionsbericht ungefähr gleichzeitig mit dieser Finanzausgleichsübung reif wird, weil man das Ganze wieder vernetzen kann und die gleiche Materie nicht auf zwei Gleisen behandeln muss. Diese Vorhaben werden kommen; ich gehe im Moment davon aus.

Ich sehe immer Herrn Loretan Willy vor mir, wenn wir von den Finanzen sprechen. Er hat heute auf ein Votum verzichtet, wahrscheinlich, weil noch eine Interpellation von ihm pendent ist, die nächstens behandelt wird. Wir haben uns auch die Frage gestellt, ob wir Ende Jahr wieder mit Dringlichkeitsrecht eingreifen sollen. Ich neige im Moment dazu –

aber das sage ich, ohne dass es im Bundesrat besprochen worden ist –, dass wir Ende dieses Jahres vielleicht für einmal nicht mit dieser Feuerwehrmethode vorgehen sollten, sondern dass wir uns eher überlegen sollten, ein Sparpaket auf dem normalen Gesetzesweg mit einem etwas grösseren Wirkungshorizont einzubringen. Wir können damit die Ziele erreichen, die wir uns im Verfassungsartikel setzen werden. Wir werden im Verfassungsartikel zweistufig vorgehen: mit einem Vorziel, möglicherweise für das Jahr 1999, und einem Hauptziel für das Jahr 2001; das sind die ursprünglichen Angaben. Der Bundesrat wird darüber entscheiden, ob es dabei bleibt. Wenn wir den politischen Willen haben, die Sanierung durchzuziehen, sind diese Termine nach wie vor möglich.

Es hängt auch etwas von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Es ist selbstverständlich: Wenn wir wieder etwas Wachstum haben, die direkte Bundessteuer wieder etwas ein-schenkt und vielleicht auch bei der Mehrwertsteuer ein gewisses Wachstum kommt, werden diese Ziele viel leichter erreichbar sein, als wenn wir bei einem Nullwachstum bleiben. Entscheidend wird auch sein, wie wir den sogenannten IDA-Fiso-2-Bericht auswerten. Sie wissen, dass im Sozialbereich bis 2010 etwa 15 Milliarden Franken mehr Mittel benötigt werden, nur um die heutigen, realen Leistungen aufrechtzuerhalten. Von diesen 15 Milliarden sind etwa 5 Milliarden Franken Bundesbeiträge. Diese Bundesbeiträge sind nicht finanziert. Das ist auch der Grund, warum wir Ihnen vorgeschlagen haben, beim AHV-Prozent auch den Bundesbeitrag mit einzubeziehen. Ich werde dazu später noch eine Bemerkung machen, weil das sehr kritisiert worden ist.

Wir werden also die ganzen Entwicklungen der Sozialausgaben überprüfen müssen. Es wird sich für Sie die Frage stellen, ob Sie diese ganzen 15 Milliarden Franken über neue Steuern finanzieren wollen, um die heutigen Leistungen quasi einzufrieren und zu sichern, immer real natürlich, nicht nominell. Das entspricht 6,8 Mehrwertsteuerprozenten, und im Jahre 2010 wird diese Finanzierung noch nicht abgeschlossen sein. Es werden noch weitere 6,2 Prozent dazu kommen. Das sind dann etwa 13 Mehrwertsteuerprozent für die Finanzierung der Sozialausgaben. Zusammen mit den 6,5 Prozent, die wir heute schon haben, sind wir dann schon fast bei 20 Prozent angelangt, also über dem, was die EU will.

Ich selber bin sehr skeptisch und glaube eigentlich nicht, dass unser Volk solchen Steuererhöhungen einfach zustimmen will. Wenn Sie das nicht wollen, müssen Sie bei den Sozialwerken halt auch nach Sparmassnahmen suchen, müssen die Leistungen überprüfen. Erfahrungsgemäss sind diese Übungen sehr schmerzlich. Eine Zwischenlösung gibt es nicht, wenn Sie diesen Staat nicht in die finanzpolitische Instabilität abgleiten lassen wollen. Ich persönlich bin der Meinung, dass wir wahrscheinlich eine sozialverträgliche und wirtschaftsverträgliche Mittellösung werden suchen müssen. Zum AHV-Prozent: Sie haben uns Vorstösse in Postulatsform überwiesen. Ich habe mich noch gegen die Motionsform gewehrt. Wir sind nun aber trotzdem so vorgegangen, wie Sie es damals in diesem Postulat gewollt haben. Sie sehen, dass wir Postulate ernst nehmen.

Ohne dieses Mehrwertsteuerprozent wird der AHV-Fonds im Jahre 2005 nur noch 300 Millionen Franken haben. Das heisst, dass er leer sein wird. Er hat heute weit über 20 Milliarden Franken. Er wird im Jahr 2005 praktisch leer sein. Das heisst also, dass die AHV nicht mehr direkt oder nur über eine Verschuldung zahlungsfähig ist. Sie geht also ins Negative.

Schon damit unsere Rentner nicht verunsichert werden, dürfen wir diese Situation nicht so weit gedeihen lassen. Über die Frage, ob er den Betrag eines ganzen Jahres enthalten muss oder nicht, kann man sich streiten.

Diese Entwicklung ist im Jahre 2005 bei weitem nicht abgeschlossen; sie geht weiter, und nachher würde es rasch negativ. Mit diesem Prozent wird der AHV-Fonds auf etwa 13 Milliarden Franken zurückgehen, auf etwa 40 Prozent; das ist auch sehr wenig. Das heisst, trotz dem AHV-Prozent geht die Kapitaldeckung des AHV-Fonds äusserst rasch zurück, das zeigt die Dramatik der Situation.

Von der Verfassung her dürfen wir dieses AHV-Prozent nur für die Auswirkung der demographischen Veränderungen brauchen, und die beginnen ab 1998 oder 1999 zu wirken. Bei der AHV gibt es andere Kostentreiber, die Rentenformel zum Beispiel oder die Veränderung der Bestände usw. Sie werden das in der Botschaft im Detail sehen. Der Bund bezahlt 17 Prozent als Bundesbeitrag an die AHV. Man tut immer so, als ob das von Gott gegeben wäre, als ob man darüber nicht reden müsste, als ob es selbstverständlich wäre. Diese 17 Prozent wachsen frankenmässig mit der Demographie ebenso rasch wie die gesamten Renten. Dieses frankenmässige Wachstum von 17 Prozent ist beim Bund überhaupt nicht finanziert. Sie können das bei der Bildung kompensieren oder anderswo; sie können eine Mehrwertsteuererhöhung zugunsten des Bundes beschliessen, um es zu finanzieren. Aber bei letzterem gilt dann der Ausspruch «Hans was Heiri». Ich meine, für den Steuerzahler ist es unerheblich, ob er die Mehrwertsteuer direkt in den Fonds oder über die allgemeine Bundeskasse bezahlt. Wir müssen doch das Ganze auch als Ganzes betrachten. Dies ist der Grund, warum wir Ihnen vorschlagen werden, den nur demographie-induzierten Teil der AHV-Kosten – nichts anderes –, den Wachstumsteil des Bundesbeitrags, auch mit einzubeziehen. Sie werden sich im Detail darüber unterhalten können. Wenn Sie alle diese Bereiche nicht anpacken, können Sie im Parlament die schönsten Vorstösse zur Sanierung der Bundesfinanzen überweisen und die grössten Deklamationen äussern. Die Sanierung wird nicht möglich sein. Das ist der Grund, warum Ihnen wahrscheinlich die wahrhaft schwierigen Entscheide noch bevorstehen werden. Bis jetzt konnte man immer auf Berichte verweisen, die dann noch kommen würden. Man konnte sagen, wir überweisen einen Vorstoss, wonach man bis dann und dann ein ausgeglichenes Budget vorweisen soll. In Zukunft werden Sie nicht mehr einfach solche Vorstösse überweisen können, sondern auch sagen müssen: Wir sind bereit, das und das für die Zielerreichung zu tun.

Entweder sagen Sie dem Volk, Sie wollen zwei, drei Mehrwertsteuerprozent mehr, oder es müsse sonstwo gespart werden. Aber immer wieder hier ein «Subventionchen» geben, dort etwas aufstocken, hier etwas dazugeben – das geht nicht mehr. Im wesentlichen ist eine solche zusätzliche Ausgabe immer wichtig und begründbar, das will ich wohl zubilligen; so wird es aber nicht weitergehen können. Ich hoffe dann sehr, dass wir auf Ihre Unterstützung zählen dürfen, wenn diese Vorlagen kommen.

Dies ein paar Dinge zum Allgemeinen. Ich glaube, was die Rechnung betrifft, hat Ihr Kommissionssprecher die entsprechenden, zutreffenden Angaben gemacht. Ich bin froh, wenn Sie der Staatsrechnung so zustimmen. Zur Frage der Nichtgenehmigung der Rechnung der EVK möchte ich mich – nachdem ich es hier schon im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht der GPK erläutern durfte – im Moment nicht weiter äussern. Ich habe natürlich Verständnis dafür, dass Sie das nicht genehmigen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Examen de détail

Finanzrechnung – Compte financier

Behörden und Gerichte – Autorités et tribunaux

Cavadini Jean (L, NE), rapporteur: Nous ferons un bref commentaire de ce chapitre. En effet, le budget a été tenu, et le résultat a même été amélioré. Nous nous limiterons à deux remarques:

1. On a constaté à plusieurs reprises une approche assez confortable des dépenses envisagées. Et une telle démarche, si elle est administrativement compréhensible, n'en demeure pas moins peu propice à une politique de rigueur, voire de restrictions budgétaires.

2. Dans plusieurs cas, les améliorations proviennent simplement de prestations qui n'ont pas été fournies. Je vous renvoie au commentaire des comptes eux-mêmes. On remarque que l'on a renoncé à une session spéciale, que les commissions se sont moins réunies que précédemment, que les délégations étrangères ont été plus rares; quelques postes sont restés vacants, et on a renoncé au recours à des experts extérieurs. C'est dire que nous n'avons pas encore la conviction que la volonté d'économiser ait été portée à ses dernières extrémités.

Il n'est pas impossible d'étendre ces mêmes remarques au Tribunal fédéral et au Tribunal fédéral des assurances, qui, tous deux, améliorent leurs perspectives budgétaires de près de 1,5 million de francs pour le premier, et de 850 000 francs pour le second.

Les remarques justificatives procèdent souvent d'une résignation assez rapide à ces écarts frappants. Mais nous ne pouvons que prendre acte de ce résultat qui est satisfaisant.

Genehmigt – Approuvé

Departement für auswärtige Angelegenheiten Département des affaires étrangères

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Ich habe mit Blick auf den kommenden Montag tatsächlich auf die Beteiligung an der Eintretensdebatte verzichtet, Herr Bundesrat. Ich werde indessen beim Bericht über das mir zugeteilte Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) da und dort einige grundsätzliche Bemerkungen anbringen können.

Die Rechnung des EDA für 1996 schliesst mit Aufwendungen von insgesamt 1,7 Milliarden Franken ab – im Vergleich zur Rechnung 1995 mit Mehrausgaben von 30,9 Millionen oder 1,8 Prozent. Im Vergleich zum ursprünglichen Voranschlag verzeichnet die Rechnung 1996 aber um rund 21 Millionen Franken geringere Ausgaben. Werden die 1996 bewilligten Nachtragskredite einbezogen, betragen die Kreditreste der Rechnung 1996 rund 40 Millionen Franken.

Rein zahlenmässig betrachtet vermag der Abschluss der Rechnung 1996 des EDA zu befriedigen. Die Budgetdisziplin des Departementes ist gut. Wenn man indessen in den Inhalt der Rechnung einsteigt, wie das die Finanzkommission und insbesondere deren Subkommission 2 getan haben, sind da und dort kritische Bemerkungen nicht zu umgehen.

Das EDA teilt sich in zwei Gruppen auf, nämlich in die Gruppe für aussenpolitische Beziehungen und in die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza).

Zur ersten Gruppe, zu den aussenpolitischen Beziehungen: Sie umfasst 36,7 Prozent der Gesamtausgaben des Departementes. Die Minderausgaben gegenüber dem Voranschlag machen 30 Millionen Franken aus, ohne Nachtragskredite. Dieses vom Budget her betrachtet gute Ergebnis ist vor allem auf die Wechselkursentwicklung im letzten Jahr zurückzuführen, welcher rund die Hälfte der Minderausgaben zu verdanken sind. Weitere Minderausgaben ergeben sich zufolge der Verzögerungen bei diversen Projekten und Aktivitäten, z. B. Bauablaufverzögerungen; ich erwähne hier das Palais Wilson im internationalen Genf.

Die Subkommission 2 hat sich im Sinne der Sensibilisierung der Verwaltung für ein sparsames Haushalten nach dem Prinzip «Budgetkredite sind nicht Ausgabenverpflichtungen, sondern Ausgabenermächtigungen – soweit nötig» insbesondere über die Detailposition «Kommissionen und Honorare» als Teil des Kontos «Dienstleistungen Dritter» gebeugt. Die Finanzkommission ist der Ansicht, dass hier noch ein gutes Trainingsfeld für Einsparungen besteht, auch in den anderen Departementen. Drei Hinweise:

1. Die Subkommission 2 ist beim intensiven Eindringen in die Details auf einen Fall gestossen, bei welchem die Abgeltung eines Mandates in einer internationalen Organisation – gelinde gesagt und wohlwollend formuliert – ein äusserst «schönes» Mass angenommen hat. Es ist nicht primär Sache der parlamentarischen Aufsicht, hier Massstäbe in Franken

und Rappen zu setzen. Vielmehr hat die Departementsführung, d. h. das für die Finanzen verantwortliche Generalsekretariat, für Ordnung zu sorgen.

2. Zulagen im diplomatischen und konsularischen Dienst: Die Finanzkommission ist mit der Finanzdelegation der Meinung, dass das Zulagenwesen einer gründlichen Überarbeitung punkto Gliederung, Berechtigung und Höhe der Abteilungen bedarf. Ich verweise der Kürze halber auf den Bericht der Finanzdelegation für 1996, Ziffer 422. Die Finanzdelegation fordert auf dem Betrag von total 60 Millionen Franken für Zulagen Einsparungen im Umfang von rund 12 Prozent. Dies, nachdem die mit dem Problem befasste Arbeitsgruppe des Departements in der Zeit von sage und schreibe 1989 bis 1996 Einsparungseffekte von nur gerade 1,77 Millionen Franken ausgemacht hat. Die auch von der Finanzkommission begrüßte Sparübung hat bei den Betroffenen naturgemäss zu harschen Reaktionen geführt.

Wie immer, wenn man dem Schweizer Geld wegnimmt, kommt er wie ein brüllender Löwe gestürzt – der Bundesrat weiss das noch besser als ich –, wenn man gewissen Presseberichten, die indessen wie üblich etwas übertrieben sind, Glauben schenken möchte. Mir persönlich sind keine solchen Reaktionen zugekommen, obschon einige Chefs von Auslandmissionen wissen, dass ich im Rahmen der Finanzkommission für das EDA Berichtersteller bin. Die Übung hinterlässt insgesamt ein ungutes Gefühl, nicht etwa von der Finanzdelegation her, Herr Zimmerli, sondern von der Problematik und ihrer Bewältigung her, die bis jetzt nicht gelungen ist.

3. Unter dem Kredit «Friedenserhaltende Aktionen» wird in diesem Jahr der Republik Südafrika zuhanden ihrer «Truth and Reconciliation Commission» ein Betrag von einer halben Million Franken ausgerichtet, mit welchen Entschädigungen an Opfer der Apartheid finanziert werden sollen. Die Angelegenheit betrifft das Budget 1997 und soll nicht dramatisiert werden. Persönlich finde ich allerdings, dass angesichts der katastrophalen Lage der Bundesfinanzen solche Ausgabenermächtigungen in Budgets kritischer beurteilt werden müssten, bevor die Zahlungen getätigt werden. Es ist nicht verboten, sie nicht zu tätigen.

Zur Deza, der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit: Die Ausgaben verharren unter Berücksichtigung derjenigen der «Abteilung Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS» (AZO) auf dem Niveau des Rechnungsjahres 1995. Gegenüber dem Voranschlag 1996 ergaben sich wegen – allerdings teilweise kompensierten – Nachtragskrediten um 9 Millionen Franken höhere Ausgaben. Zum ersten Mal seit dreissig Jahren ist der Totalbetrag der Aufwendungen für die Entwicklungszusammenarbeit, nimmt man den Aufwand des Bundesamtes für Aussenwirtschaft und der Eidgenössischen Finanzverwaltung dazu, nominal rückläufig. Die beiden genannten Bundesämter machten nicht von allen Kreditgewährungen gemäss Budget Gebrauch. Das ist an sich lobenswert.

In den Arbeitsbereichen der Deza bestehen seit einiger Zeit Kompetenzstreitigkeiten zwischen dieser und dem Bawi, insbesondere in bezug auf die Zusammenarbeit mit den Ländern des Südens sowie mit den Ländern Zentral- und Osteuropas, aber auch in bezug auf die multilaterale Zusammenarbeit (Weltbank, regionale Entwicklungsbanken und diverse Entwicklungsfonds), wo eine gemeinsame Verantwortung von Deza und Bawi besteht. Die Deza reklamiert, da sie wirkungsvoller arbeite, die alleinige Zuständigkeit für diese multilateralen Aufgabenbereiche.

Im Rahmen der Regierungsreform hat der Bericht der Beraterfirma Arthur Andersen auch dieses Kompetenzgerangel beleuchtet. Der Bundesrat hat sich bis heute über diesen Teil des Berichtes nicht ausgesprochen. Ob er es seit der Behandlung der Staatsrechnung in der Finanzkommission getan hat, entzieht sich meiner Kenntnis. Die Finanzkommission legt Wert darauf, dass die Doppelspurigkeiten im Interesse der Erhöhung des Wirkungsgrades unserer immer knapper werdenden Mittel rasch und vollständig abgebaut werden. Das ist eine Führungsaufgabe des Gesamtbundesrates.

Ich komme zum Antrag: Die Gesamtwürdigung der Arbeit des Departementes für auswärtige Angelegenheiten bei der Abwicklung des Budgets 1996 lautet positiv. Der Spardruck zwingt aber auch hier zu schlankeren, effizienteren Strukturen und zum Umdrehen jedes Frankens bzw. jeder Million Franken, bevor sie zur Zahlung angewiesen wird.

Die Finanzkommission beantragt Ihnen in diesem Sinne Zustimmung zur Rechnung des EDA.

Bloetzer Peter (C, VS): Ich will diese Debatte nicht verlängern, aber in meiner Eigenschaft als Präsident der APK muss ich hier doch festhalten, was die APK im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit von Bawi und EDA in bezug auf die Entwicklungshilfe feststellen durfte: Ein Bericht der OECD sagt, dass die Art und Weise, wie die Entwicklungshilfe durch die Schweiz in Zusammenarbeit zwischen Aussenwirtschaft und Aussenpolitik organisiert und durchgeführt wird, mustergültig ist. Dies zur Vollständigkeit der Berichterstattung in diesem Punkt.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich möchte zwei Bemerkungen machen:

1. Herr Loretan hat auf den Bericht der Firma Arthur Andersen und auf die Frage der Zusammenarbeit zwischen Bawi und Deza hingewiesen. Der Bundesrat hat die grundsätzlichen strategischen Entscheide schon vor längerer Zeit gefällt. Es ging hauptsächlich um die Frage, ob das Bawi im EVD bleiben oder ins EDA gehen soll. Es gibt zwei Betrachtungsweisen. Im Prinzip war unser Leitgedanke bei dieser Reform die Homogenität der Sachgebiete, weil man damit rationeller arbeiten kann.

Beim Bawi kann man aber die Homogenität auf zwei Arten auslegen: Man kann sagen, es habe mit Wirtschaft zu tun und müsse deshalb im EVD sein; man kann aber auch sagen, es sei Aussenpolitik und gehöre deshalb ins EDA. Der Bundesrat hat sich grundsätzlich entschieden, das Bawi im EVD zu belassen und hat damit der integralen Betrachtungsweise der Wirtschaft den Vorzug gegeben. Hingegen ist die Frage noch offen, wie diese Zusammenarbeit im Entwicklungshilfebereich im Detail weitergehen soll, ob Teile verlagert werden oder ob man es belassen soll, wie es heute ist, aber mit einer signifikant verbesserten Koordination. Diese Frage ist noch nicht gelöst – sie ist auch nicht sehr dringlich –, aber sie muss spätestens nach der Sommerpause definitiv entschieden sein, damit das Ganze geplant werden kann. Sicher ist aber, dass – wie immer man sich entscheidet – die Koordination zwischen beiden Bereichen verbessert werden muss. Dazu sind auch beide Departementschefs entschlossen.

Aber die Leistung der beiden – ich bin froh um die Bemerkung von Herrn Bloetzer – ist gut. Sie haben gesehen, dass man in der Entwicklungshilfe den Trend nach oben gebrochen hat. Das wird auch kritisiert, denn es will ja niemand behaupten, Entwicklungshilfe sei nicht etwas, das im Prinzip ein Wachstumsmarkt wäre. Es ist auch immer die Frage, auf welchen Prozentsatz wir gehen sollen. Aber wir konnten wegen der finanziellen Situation nicht das stürmische Wachstum der letzten Jahrzehnte weiterführen. Als Finanzminister sage ich sogar, dass das schade ist, aber wir müssen uns nach der Decke strecken. Sie haben gesehen, dass das Wachstum gleich null war und auch in der Zukunft im Rahmen der Teuerung liegen wird.

Das einzige, was wir tun können, ist, wie in anderen Bereichen auch, zu versuchen, die Effizienz so zu steigern, dass aus dem einzelnen Franken mehr herausgeholt werden kann. Bis jetzt ist die Leistung an sich auch durch den Wechselkurs gewachsen. Auch bei nicht mehr so rasch wachsenden Frankenbeträgen ist der Wert des Frankens gestiegen, und dadurch konnte man mehr machen. Im Moment ist die Entwicklung bei den Wechselkursen aber umgekehrt, was gewisse Leistungen wieder entwertet wird. Herr Loretan hat beim ersten Bereich darauf hingewiesen, dass man wegen der Wechselkurse hat sparen können. Im Moment müssen wir wahrscheinlich wegen der Steigerung der Wechselkurse Nachtragskredite vorlegen.

2. Die Zulagen und Vergütungen: Hier will ich Sie einfach informieren, dass das Personalamt des Bundes eine erste Studie gemacht hat. Wir werden heute eine kleine Pressemitteilung machen. Die Finanzdelegation wird im Detail informiert werden. Es wird eine zweite Studie bis Ende Jahr geben, die ich bereits veranlasst habe.

Wenn es Sie interessiert: Die 140 000 Beschäftigten des Bundes, inklusive SBB- und PTT-Angestellte, beanspruchen Zulagen in der Höhe von insgesamt etwa 700 Millionen Franken. Diese Zulagen sind wahrscheinlich zum grössten Teil berechtigt, denn es gibt Bereiche, wo Sie etwas tun müssen; das ist selbstverständlich. Diese 700 Millionen Franken sind etwa 5 Prozent der ganzen Lohnsumme von 14 Milliarden Franken. 330 Millionen Franken davon sind Sozialzulagen, Kinder- und Familienzulagen usw., die im Moment zumindest nicht zur Diskussion stehen. Hingegen wurden besonders die Vergütungen für unregelmässige Schichten und Arbeitszeit, Nacht- und Sonntagsdienst, Stellvertretungen und Überzeit, die Auslandszulagen von Diplomaten – Herr Loretan hat diese angesprochen – sowie die Flugzulagen im EMD und EVED überprüft. Wir werden diese Dinge analysieren, auch mit der Finanzdelegation besprechen, und wir glauben, dass hier ein Sparpotential vorhanden ist.

Es ist aber auch brisant. Wir haben z. B. schon letztes Jahr über diese unregelmässige Schichtung der Arbeitszeit bei den Eisenbahnern und den Pöstlern gesprochen, und das Thema ist bei den Gewerkschaften ein rotes Tuch; da knistert es, wenn man davon spricht. Man wird nicht einfach sagen können: Tabula rasa, das kann man alles streichen, sondern man wird jede dieser Zulagen auf ihre Berechtigung und auf die Angemessenheit der Höhe hin prüfen müssen. Wir werden gegebenenfalls schon mit dem Personalbudget dieses Jahres gewisse Vorschläge machen. Beim EDA ist das, so glaube ich, auf gutem Weg, und es wird konstruktiv an dieser Frage gearbeitet.

Genehmigt – Approuvé

Departement des Innern – Département de l'intérieur

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Wenn wir die Rechnung 1996 des EDI mit derjenigen des Jahres 1995 vergleichen, dann stellen wir einen Ausgabenzuwachs von 1,1 Milliarden Franken fest. Insgesamt 13,6 Milliarden Franken für 1996 stehen 12,5 Milliarden Franken im Vorjahr gegenüber. Dieser Anstieg ist erwartet und auch so budgetiert worden. Gegenüber dem Budget 1996, das knapp 13,9 Milliarden Franken betrug, schliesst die Rechnung mit Minderungen von 340 Millionen Franken ab, unter Berücksichtigung der Nachträge und Abtretungen.

Die grösste Abweichung ergibt sich bei den Sozialversicherungen mit rund 183 Millionen Franken. Die Sozialversicherungen betragen aber ihrerseits 9,9 Milliarden Franken, also fast 10 Milliarden Franken. So entspricht auch diese scheinbar grosse Differenz nur einer Grössenordnung von 1,8 Prozent, womit man sicher auch in diesem Bereich von einer sehr präzisen Budgetierung sprechen kann.

Weitere Abweichungen – aber nicht unbedingt echte Einsparungen – haben sich bei der Bildung und der Forschung mit 82 Millionen Franken und beim Umweltschutz mit 41 Millionen Franken ergeben. Insgesamt ist die Budgetgenauigkeit gegenüber dem Vorjahr gewachsen. Die Abweichungen betragen lediglich 2,4 Prozent, gegenüber 3,2 Prozent im Jahr 1995.

Im Mittelpunkt steht natürlich das Bundesamt für Sozialversicherung. Die Herausforderungen sind enorm; Sie haben es heute morgen wieder gehört. Unser ehemaliger Kollege Otto Piller hat sich fürwahr eine Herkulesarbeit aufgebürdet. Wenn ich denke, wie schön er es weiterhin in seinem Bundesamt für Messwesen gehabt hätte, dann muss ich sagen: Ich beneide ihn nicht. 73 Prozent des EDI-Budgets, eben fast 10 Milliarden Franken, fliessen in die Sozialversicherungen. Die Betriebsaufwendungen für die Invalidenversicherung beispielsweise sind um 7,1 Prozent gestiegen. Die Anzahl der

Leistungsempfänger nimmt laufend zu; die Integration ins Berufsleben wird immer schwieriger.

Bei der Verbilligung der Krankenkassenprämien registrieren wir eine Zahlungsspitze. Die Steigerung der laufenden Ausgaben im EDI geht im wesentlichen darauf zurück, und die Belastung hätte für den Bund ohne weiteres noch höher ausfallen können, wenn die Kantone die Möglichkeiten des Bezugs voll ausgeschöpft hätten. Zur Schonung ihrer eigenen Finanzen haben sie jedoch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, nur einen Teil dieser Mittel abzurufen.

Anders als andere Sprecher kommentiere ich nun aber diese Entwicklung nicht mit dramatischen Kassandrarufern. Sie ist ja auch nicht auf eine ausufernde Grosszügigkeit zurückzuführen, sondern sie ist das Ergebnis einer wirtschaftlichen Entwicklung, die immer mehr Unternehmen zwingt, gewisse Leistungen, die sie bisher erbracht haben, nun nicht mehr zu erbringen und Einsparungen vorzunehmen. Das führt dazu, dass immer mehr Menschen aus dem Netz einer zumutbaren Selbstverantwortung fallen und damit immer mehr Kosten der Allgemeinheit überbürdet werden.

Das ist unverändert der Hintergrund dieser wachsenden Ausgaben, dieser kostenträchtigen Versicherungen, die ja Versicherungen für eben diesen Notfall sind, den wir jetzt schon seit einigen Jahren durchleben. Die grosse Mehrheit der Leute hat nun einfach immer weniger im Portemonnaie, und eine kleine Minderheit profitiert teilweise exorbitant, wenn ich nur die Entwicklung an der Börse betrachte. Die Schere jedenfalls geht in unserem Land immer weiter auf, und es wird ständig noch weiter über Entlastungsmöglichkeiten sinniert.

Mit der Erbschaftssteuer – Beispiel Kanton St. Gallen – wird jetzt bereits wieder eine neue Runde eingeläutet. Ich könnte mir vorstellen, dass die Eintretensdebatte zur diesjährigen Staatsrechnung auch deshalb etwas kleinlaut ausgefallen ist, weil man noch die Diskussionen der vergangenen Woche im Ohr hatte, die doch ganz anders geklungen haben.

In den Gemeinden und Kantonen ist das anders. Man muss einfach sagen, dass wir hier in diesem Bundeshaus manchmal doch verdammt weit weg von den Bürgerinnen und Bürgern sind. Ein Gemeinderat, der in der Gemeindeversammlung seinen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gegenüber sitzt, ist anders in die Pflicht genommen, und teilweise gilt das auch für die Kantone. Es ist auch in dieser Rechnung des EDI abzulesen, dass die Kantone zu sparen versuchen. Nicht nur bei den Verbilligungen der Krankenkassenprämien, sondern beispielsweise auch bei den Stipendienleistungen haben sie wesentlich weniger abgerufen; auch bei der Waldpflege und den Bewirtschaftungsmassnahmen ist eine spürbare Zurückhaltung zu bemerken.

Die Minderausgaben im Bereich Bildung und Forschung gehen vor allem auf die fehlende europäische Zusammenarbeit in Forschung und Technologie zurück. Ausgelegt war die Budgetierung noch auf eine Vollbeteiligung der Schweiz am vierten EU-Forschungsprogramm. Aber das Schicksal hängt ja, wie wir alle wissen, weiterhin vom Gelingen der bilateralen Verhandlungen ab, und die schweizerischen Projektteilnehmer sind weiterhin auf die Direktunterstützung angewiesen, die sie erhalten. So sind hier 38 Millionen Franken weniger ausgegeben worden, auch – bedauerlicherweise – 3,6 Millionen Franken weniger bei den EU-Programmen zur Förderung der Bildung, also den Programmen Sokrates, Leonardo und anderen.

Noch ein kurzer Blick auf den ETH-Bereich: Er hat mit seinen Gesamtausgaben die 2-Milliarden-Franken-Grenze überschritten, wobei die Ausgaben um 3,2 Millionen Franken unter dem Budget 1996 liegen, also fast eine punktgenaue Landung. Ich verzichte darauf, hier im Plenum gewisse Verschleppungen und Abweichungen näher zu kommentieren. Festzustellen bleibt ganz gewiss, dass sich auch der ETH-Bereich bemüht hat, seinen Beitrag zur Stabilisierung zu leisten. Wichtig ist ja auch, dass wir durch Kontinuität zu dieser Verstärkung beitragen und weiterhin, wie jetzt in jüngster Zeit, von einer Stop-and-go-Politik, die die Leute im ETH-Bereich massiv unter Druck gesetzt hat, Abstand nehmen.

Als Sonderprobleme im EDI haben wir den Bereich der Impulsprogramme und das Problem der Anschubfinanzierung

durch den Bund aufgegriffen, eine Anschubfinanzierung, die teilweise nicht wie vorgesehen durch neue Träger abgelöst wird und damit zu einer Dauereinrichtung wird – die geplante fristgerechte Ablösung durch andere Kostenträger bleibt aus. Solche Initialisierungen fallen nicht nur im EDI an; es gibt sie auch in anderen Departementen. Selbst wenn sie insgesamt sicher keine überragende Rolle spielen, sondern eher eine marginale, das ist einzuräumen, so schleichen sich hier doch auch neue Aufgaben ein, wie sie Bundesrat Villiger vorhin erwähnt hat, neue Aufgaben, die sich dann festhaken und die dem Bund sozusagen bleiben, ohne dass man darüber formell Beschluss gefasst hätte. Hier ist grösste Wachsamkeit geboten, um solche Beiträge konsequent zu befristen und vielleicht degressiv zu staffeln. Solche Impulse sind immer wieder notwendig – ich unterstütze sie auch persönlich –, aber dieser Übergang muss bedacht werden.

Wenn ich jetzt z. B. das Wissenschaftsnetz Switch betrachte, ein Netz, das damals mit dem Impulsprogramm Informatik eingerichtet wurde – zweifellos eine wichtige, bedeutsame Sache –, so stellen wir heute fest, dass es bereits auf eine neue Technologie, die ATM-Technologie, ausgedehnt werden soll. Der geschätzte Aufwand für den Bund soll in den Jahren 1998 bis 2001 60 Millionen Franken betragen, also 15 Millionen Franken pro Jahr. Das ist eine happige zusätzliche Ausgabe. Wenn sie kommt, wenn sie kommen soll, dann sicher mit einer separaten Botschaft und nicht nur beiläufig. Ein zweiter Bereich, den wir in unserer Subkommission ebenfalls beleuchtet haben – wir haben auch in der Plenarkommission kurz darüber gesprochen –, sind die Kürzungen bei den kulturellen Organisationen im Bereich des Bundesamtes für Kultur. Das ist an sich eine interne Massnahme, die das EDI vorgesehen hat, um gewisse Verschiebungen vorzunehmen, um gewisse Kompensationen zu ermöglichen, insbesondere mit der Filmförderung.

Diese Kürzungen, die uns bei der Budgetberatung halbwegs entgangen sind, sind den betroffenen Organisationen erst am 17. Dezember bekanntgegeben worden. Sie bedeuten Einschnitte von 10 bis 20 Prozent in deren Budgets, Budgets, die bereits gemacht und geplant waren. Auch wenn man sich nie hundertprozentig auf eine Bundessubvention verlassen sollte, so hat das doch verschiedene Institutionen vor die allergrössten Probleme gestellt, hat zu sehr viel Unwillen, zu sehr viel Ärger und zu Boykottandrohungen mit Blick auf die Beteiligung an der Frankfurter Buchmesse geführt. Also: Spareffekt minim, Ärger riesig, Auswirkungen teilweise einschneidendster Art!

Hier empfehlen wir, dass eine solche Finanzierung auch langfristig angelegt wird, dass man sie früher bespricht und mitteilt und solche Schnitte vermeidet. Wir empfehlen auch, dass bei gewissen Organisationen für eine sinnvolle Korrektur gesorgt wird, wenn nicht im laufenden Jahr, so doch im nächsten. Dies die Bemerkungen zum EDI.

Im übrigen heissen wir die Rechnung gut und empfehlen Ihnen, ein Gleiches zu tun.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Nur zwei kurze Bemerkungen: Richtig ist insbesondere die Betrachtung, dass die wirtschaftliche Entwicklung die Sozialversicherungen beansprucht. Es ist also nicht nur die Arbeitslosenversicherung, sondern auch die Invalidenversicherung sehr stark betroffen. Dort hat man schon das Gefühl, dass Leute, die im Arbeitsmarkt freigesetzt werden, zum Teil die Invalidenversicherung und nicht die Arbeitslosenversicherung beanspruchen. Deshalb ist das auch jenes Sozialwerk, welches uns im Moment finanziell am meisten Sorgen macht und wo auch eine Revision im Gange ist.

Zur letzten Bemerkung von Herrn Onken: Man kann Leute, die Subventionen bekommen, die nicht gesichert und budgetabhängig sind, schon etwas vorwarnen. Weil Sie aber das Budget immer erst im Dezember verabschieden, kann es vorkommen, dass irgendeine Position gekürzt wird, die dann sofort Einfluss hat, was natürlich bei den Betroffenen nicht gerne gesehen wird. Aber das darf uns umgekehrt nicht daran hindern, da und dort noch Sparmassnahmen zu treffen, falls man dies im letzten Moment will. Es ist ein bisschen

eine Gratwanderung. Wahrscheinlich müssen sich Organisationen und Menschen in diesem Lande zunehmend daran gewöhnen, dass sie das «Manna von Bern» nicht mehr ganz so sicher bekommen wie früher.

Genehmigt – Approuvé

Justiz- und Polizeidepartement Département de justice et police

Zimmerli Ulrich (V, BE), Berichterstatter: Im Namen der Finanzkommission darf ich die Zahlen des Justiz- und Polizeidepartements kommentieren. Sie finden sie auf den Seiten 457ff. der gedruckten Botschaft.

Die Rechnung 1996 des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes schliesst mit Ausgaben von knapp 1,4 Milliarden Franken und Einnahmen von 78,2 Millionen Franken ab. Zu den im Voranschlag bewilligten Ausgaben von 1,362 Milliarden kamen 20,8 Millionen Nachtragskredite für die Beiträge an Fürsorgeleistungen des Bundesamtes für Flüchtlinge sowie 3 Millionen für Zivilschutzmaterialbeschaffungen hinzu. Weiter dazuzurechnen sind Abtretungen von etwas über 3 Millionen Franken für Personalkosten. Damit standen dem Departement bewilligte Kredite von 1,389 Milliarden Franken zur Verfügung.

Die Mehrausgaben von insgesamt 7 Millionen Franken oder 0,5 Prozent sind auf ausserordentliche Kreditüberschreitungen zurückzuführen, insbesondere beim Bundesamt für Flüchtlinge. Wir finden dort einen Posten für Rückerstattung von Fürsorgeleistungen von 64,4 Millionen Franken. Weil aber diese Mehraufwendungen mehrheitlich durch Kreditrestanzen kompensiert werden konnten, ergab sich eine Kreditüberschreitung von insgesamt lediglich 7 Millionen Franken.

Die Einnahmen des EJPD übertrafen die budgetierten Werte um rund 20 Millionen oder 35,2 Prozent, und damit wurden die Mehrausgaben mehr als kompensiert. Die Finanzkommission hat das mit Befriedigung zur Kenntnis genommen.

Gestatten Sie mir ein Wort zum Bundesamt für Flüchtlinge, weil es bei den anderen Dienststellen nichts Zusätzliches zu bemerken gibt. Die Ausgaben beim Bundesamt für Flüchtlinge beliefen sich im Jahre 1996 auf 927,8 Millionen Franken. Das sind über 44 Millionen mehr als im Vorjahr. Die Mehrausgaben sind einerseits durch den letztjährigen Zusatzkredit von 20,8 Millionen Franken für die Flüchtlingsfürsorge entstanden, andererseits durch die geringeren Abflusszahlen (es reisten rund 6000 Personen weniger aus als geplant), aber auch durch die höhere Anzahl von Asylbewerbern (plus 500). Es mussten also insgesamt für zusätzliche 6500 Personen Fürsorgeaufwendungen erbracht werden, was letztlich zur erwähnten Kreditüberschreitung führte. Bei den Asylgesuchten ist seit 1994 wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen, für 1997 werden rund 20 000 Neueingänge erwartet. Nur nebenbei: Die Finanzkommission lässt sich jeweils bei der Behandlung der Rechnung und des Budgets über die neuesten Entwicklungen orientieren, um die entsprechenden Massnahmen treffen zu können.

Für das Rückkehrprogramm wurde ein Controllingsystem aufgebaut, das sich zu bewähren scheint. Trotz der Schwierigkeiten beim Vollzug der Wegweisungen haben die kontrollierten Abgänge zugenommen. Wenn wir das erste Quartal 1996 und das erste Quartal 1997 vergleichen, ergibt sich eine Zunahme dieser sogenannt kontrollierten Abgänge um 60 Prozent.

Die einstimmige Finanzkommission beantragt Ihnen, die Rechnung des EJPD zu genehmigen.

Genehmigt – Approuvé

Militärdepartement – Département militaire

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Der Voranschlag 1996 des Militärdepartementes sah Ausgaben von

genau 4,7993 Milliarden Franken und Einnahmen von gut 54 Millionen Franken vor. Zusammen mit den Nachtragskrediten im Betrag von 43,6 Millionen Franken und den Kreditabtretungen von 31,4 Millionen Franken standen Kredite von insgesamt 4,8743 Milliarden zur Verfügung. Die Rechnung 1996 schliesst mit Ausgaben von 4,7821 Milliarden Franken und Einnahmen von 81,5 Millionen Franken ab. Die Minderausgaben gegenüber dem Voranschlag betragen 92,2 Millionen Franken, die Mehreinnahmen gut 27,4 Millionen Franken. Bei den Minderausgaben ist allerdings zu beachten, dass es sich bei der Abweichung von knapp 15 Millionen Franken bei den Rüstungsausgaben – das ist die Position 540.3220.001 – nicht um echte Minderausgaben, sondern um eine Kompensation mit dem Nachtragskredit von 15 Millionen Franken bei der Rubrik Bauten handelt.

Die eigentlichen Kreditreste sind im wesentlichen auf die Bereiche Truppe und Munition zurückzuführen. Stichworte im Bereich Truppe sind: Abnahme der in Schulen und Kursen geleisteten Diensttage, vermehrte Benützung bundeseigener Truppenunterkünfte und eine geringere Ersatzbeschaffung von Verpflegungsmitteln und Flugpetrol. Im Bereich Munition haben vor allem geringere Entsorgungskosten bei der Übungs- und Kriegsmunition zu Buche geschlagen.

Eine kurze Beurteilung: Die Höhe der Ausgaben von wie erwähnt 4,7821 Milliarden entspricht dem Wert des Jahres 1989. Die Abnahme gegenüber dem Vorjahr beträgt 229 Millionen oder 4,6 Prozent. Der Anteil des EMD an den Gesamtausgaben des Bundes macht noch 10,9 Prozent aus. 1985 betrug dieser Anteil noch 20 Prozent. Es ist mithin innerhalb von knapp zehn Jahren beinahe eine Halbierung eingetreten. Aus der Sicht der Bundesfinanzen kann der Rechnungsabschluss 1996 das EMD betreffend sicher als erfreulich bezeichnet werden. Wie es sich in sicherheitspolitischer Hinsicht verhält, ist eine andere Frage, die hier und jetzt aber nicht zur Diskussion steht.

Im Namen der Finanzkommission darf ich Ihnen beantragen, der Rechnung des EMD zuzustimmen.

Genehmigt – Approuvé

Finanzdepartement – Département des finances

Genehmigt – Approuvé

Volkswirtschaftsdepartement Département de l'économie publique

Bigis Hans (R, SZ), Berichterstatter: Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement rühmt sich einmal mehr einer hohen Treffergenauigkeit. Dafür waren allerdings erhebliche Kreditnachträge und -abtretungen erforderlich. In zwei Sachgruppen sind markante Zunahmen zu verzeichnen: Bei den Beiträgen an laufende Aufgaben sind 300 Millionen Franken für einen A-fonds-perdu-Beitrag an die Arbeitslosenversicherung sowie 380 Millionen Franken an die Landwirtschaft für ergänzende Direktzahlungen, Käseverwertungs- und befristete Massnahmen in der Fleischverwertung ausschlaggebend. Bei den Darlehen und Beteiligungen fällt vor allem das Darlehen an die Arbeitslosenversicherung von 1,05 Milliarde Franken ins Gewicht. Allerdings konnten auch 850 Millionen Franken zweckgebundene Arbeitslosenversicherungsbeiträge zurückbezahlt werden.

Zu den einzelnen Bundesämtern gibt es folgende Ausführungen zu machen: Beim Generalsekretariat fällt der Nachtrag von 1,5 Millionen Franken für die «Expo 2001» ins Gewicht. Mehr oder weniger durchgehend sind aber Kreditunterschreitungen festzustellen, am ausgeprägtesten bei den Zuschüssen für Inlandeier. Beim Bawi wurden von den bewilligten gut 400 Millionen Franken lediglich knapp 300 Millionen Franken beansprucht. Der Kreditrest von 104,6 Millionen Franken ist insbesondere auf die nicht beanspruchten Vorschüsse an die Exportrisikogarantie zurückzuführen. Hier konnten sogar 136,5 Millionen Franken an Darlehen zurückbezahlt werden.

Ins Gewicht fallen auch die um 40,5 Millionen Franken geringeren Ausgaben bei der Entwicklungshilfe.

Die Rechnung des Biga wird, wie eingangs erwähnt, vor allem durch die Arbeitslosenversicherung beeinflusst. Die zunehmende Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt erforderte bei den Leistungen des Bundes an die Arbeitslosenversicherung einen Kreditnachtrag von 80 Millionen Franken. Den Ausgaben von 300 Millionen Franken lagen eine Arbeitslosenquote von 4,7 Prozent mit einem Jahresdurchschnitt von 170 000 Arbeitslosen und ein Gesamtaufwand von 6,05 Milliarden Franken zugrunde. Wegen der Arbeitsmarktlage mussten zu den veranschlagten 250 Millionen Franken Darlehen an die Arbeitslosenversicherung weitere 800 Millionen Franken mit Kreditnachtrag anbegehrt werden. Die veranschlagte Tilgung der alten Schulden wurde um 127 Millionen Franken unterschritten. Die Schulden des Fonds belaufen sich per Ende 1996 auf total 6,2 Milliarden Franken.

Eine im Frühjahr vorgenommene Beurteilung der Arbeitslosenzahlen für das laufende Jahr zeigt einen beunruhigend hohen Durchschnitt von 200 000 Arbeitslosen. Damit ist bereits heute mit einem Nachtrag II zum Voranschlag 1997 von rund 600 Millionen Franken zu rechnen. Die Kantone werden den gleichen Betrag beisteuern müssen. Die Neuverschuldung der Arbeitslosenversicherung wird höher sein als die Rückzahlung alter Schulden über das zusätzliche Lohnprozent. Die Finanzierung der Sozialwerke wird zurzeit ja überprüft. Ein Bericht dazu sollte bis zum Herbst vorliegen.

Das Bundesamt für Landwirtschaft weist Ausgaben von 3,5 Milliarden Franken aus, fast 400 Millionen Franken mehr als im Vorjahr. Die Einnahmen von 159 Millionen Franken bedeuten einen Minderertrag von 252 Millionen Franken. Deckten die Einnahmen 1995 noch 13,1 Prozent der Ausgaben, so waren es im Berichtsjahr nur noch 4,5 Prozent. Nachkredite wurden im Ausmass von 326 Millionen Franken notwendig.

Geringere Ausgaben waren bei der Butter- und Käseverwertung, der Förderung des Viehabsatzes, der Verwertung der Raps- und Sojaernte, den Lenkungsabgaben im Pflanzenbau, den Kostenbeiträgen an Viehhalter sowie der Preiszulage auf verkäster Milch zu verzeichnen. Nachkredite wurden in den Rubriken Ökobeiträge, ergänzende Direktzahlungen, Käseverwertung, Verarbeitung von Zuckerrüben und befristete Massnahmen für die Rindfleischverwertung nötig. Dazu kam noch ein Darlehen von 20 Millionen Franken an die Fleischverwertung zwecks Marktentlastung.

Der Erfolg der BSE-Massnahmen wird bezüglich des Inlandmarktes als zufriedenstellend beurteilt, was für den Export von Produkten aus dem Rindfleischsektor leider nicht zutrifft. Immerhin kann Rindvieh nun – Sie haben es in den Zeitungen lesen können – auch in Frankreich und Österreich wieder gesömmert werden.

Zum Bundesamt für Konjunkturfragen: Der enorme Ausgabenrückgang um fast 148 Millionen Franken oder 62,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr wird mit dem im Berichtsjahr auslaufenden Projekt «Investitionsbonus» begründet. Die Rechnung 1996 wird nur noch mit einem bescheidenen Rest belastet. Zur Rechnungsverbesserung trägt zusätzlich bei, dass die Schlussabrechnungen zum Teil tiefer liegen als die bewilligten Kredite und dass einzelne Vorhaben gar nicht realisiert werden konnten.

In diesem Zusammenhang haben wir uns Fragen betreffend Projektauswahl und Wirkung des Investitionsbonus beantworten lassen. Man versicherte uns, dass die Projektauswahl umsichtig getroffen wurde und Mitnahmeeffekte sich in engen Grenzen hielten. Nachkontrollen ergaben deutliche Wachstumsraten bei den Programmteilnehmergemeinden, während Nichtteilnehmer stagnierten. Offensichtlich – oder leider – hat die Konjunktorentwicklung das Investitionsprogramm 1993–1995 nicht überholt.

Wie das Biga und das Bundesamt für Landwirtschaft zeichnet auch das Bundesamt für Wohnungswesen eine markante Ausgabensteigerung gegenüber dem Vorjahr. Aufgrund früherer Verpflichtungen steigen die Leistungen an die Mietzins- und Eigentümerlasten gemäss Wohnbau- und Ei-

gentumsförderungsgesetz (WEG) massiv an. Es mussten deshalb nachträglich 19 Millionen Franken für die Zusatzverbilligung für Mietzinse und für den erleichterten Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum anbegehrt werden. Insgesamt wurden für A-fonds-perdu-Beiträge 112 Millionen Franken aufgewendet. Die Verluste aus Garantieverpflichtungen betragen 1996 für den Bund 5 Millionen Franken oder 0,6 Promille der gesamten Eventualverpflichtungen. Diese doch bescheidenen Zahlen müssen auch einmal erwähnt werden, weil sonst in diesem Zusammenhang immer mit viel zu grossen Zahlen operiert wird.

Die Finanzkommission beantragt Genehmigung der Rechnung 1996 des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes.

Genehmigt – Approuvé

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement Département des transports, des communications et de l'énergie

Paupé Pierre (C, JU), rapporteur: Les comptes annuels du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie ont fait l'objet d'une large discussion avec les chefs de service principaux concernés.

L'exercice 1996 se solde par un montant de dépenses inférieur de 230 millions de francs par rapport au budget. On pourrait évidemment s'en réjouir, puisque le budget prévoyait 6,58 milliards de francs de dépenses; les comptes se montent à 6,35 milliards de francs, donc 230 millions de francs de moins. Les dépenses 1996 correspondent à peu de choses près aux 6,3 milliards de francs des comptes 1995.

Cependant, il faut spontanément souligner que les 230 millions de francs non dépensés ne sont pas de véritables économies, mais, très souvent, des reports de travaux d'infrastructure, notamment en raison de budgets cantonaux insuffisants ou de budgets communaux également défaillants. Il faut aussi relever que, dans de nombreux travaux, la libre concurrence a joué; la concurrence est plus sévère aujourd'hui, on a obtenu de meilleurs prix, et il y a eu aussi des dépenses inférieures en raison de la réduction de 10 pour cent des subventions.

Il faut toutefois relever le risque que représentent de trop nombreux reports de travaux qui pourraient s'accumuler et dont la réalisation pourrait être demandée, lorsque la relance économique reprendra. A ce moment-là, peut-être que les budgets prévus par la Confédération ne pourraient pas permettre l'exécution de tous les travaux simultanément.

On doit relever que le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie constitue le deuxième secteur de dépenses de la Confédération, avec 14,5 pour cent de l'ensemble des dépenses de l'Etat, c'est-à-dire 1 pour cent de moins qu'il y a quinze ans, puisqu'en 1980 on avait quelque 15 pour cent et qu'on a maintenant environ 14 pour cent. On a une dépense constante qui représente environ le 50 pour cent des dépenses consacrées à la santé et à la prévoyance sociale.

Les dépenses du département sont essentiellement dues au trafic. Sur 6,3 milliards de francs, on note 3,3 milliards de francs pour les transports publics, dont un peu plus de 2 milliards de francs pour les CFF, et 2,7 milliards de francs pour les routes, dont 1,9 milliard de francs environ pour les routes nationales, donc 6 milliards de francs uniquement pour les transports publics et les routes. Le solde concerne notamment l'Office fédéral de l'aviation civile, 75 millions de francs; l'Office fédéral de l'économie des eaux, 57 millions de francs; l'Office fédéral de l'énergie, 110 millions de francs; l'Office fédéral de la communication, etc.

Globalement, pour le trafic, on note une augmentation de 131 millions de francs. Pour les transports publics, l'augmentation est de 291 millions de francs, soit 9,8 pour cent. En revanche, les dépenses routières diminuent de 93 millions de

francs. Pour la première fois, les frais non couverts du service des cars ont été indemnisés. Près de 170 millions de francs ont été investis dans le transit alpin, dont 69 millions de francs à la charge du compte financier. A noter qu'à ce jour la Confédération a déjà dépensé près d'un demi-milliard de francs pour les transversales alpines.

Dans le détail, signalons une économie de 46 millions de francs dans l'administration de l'Office fédéral des transports. Le rapprochement tarifaire dont bénéficiaient ou bénéficient encore en 1996, dans les comptes que nous présentons, un certain nombre de compagnies de transport concessionnaires, notamment dans le secteur alpin, a vu sa charge réduite de 12,5 millions de francs au budget à 6 millions de francs seulement. Cela est dû, malheureusement, à une réduction du trafic touristique notamment et de la demande en général, puisque cette dépense constitue un certain pourcentage du prix des billets, selon ce rapprochement tarifaire.

Le revers de la médaille, évidemment, c'est que les déficits des entreprises de transport, les excédents de charges, sont, eux, en augmentation de 10,9 millions de francs, en raison aussi de l'augmentation des charges du trafic régional, y compris les bus pour la première fois. Dans les infrastructures où on note d'importants reports de travaux, comme je l'ai déjà dit, les excédents de charges se montent à 31 millions de francs pour les améliorations techniques, 11,4 millions de francs pour le ferroutage du BLS, notamment au Simplon. Mais c'est dans le secteur de l'Office fédéral des routes qu'on enregistre la plus importante différence entre le budget et les comptes: 102 millions de francs, dont 16 millions de francs pour les subventions routières – on peut le comprendre, il y a là aussi des reports de travaux –, 20 millions de francs pour les routes nationales, c'est peu, c'est 1,4 pour cent sur un montant de 1,5 milliard de francs, ce qui démontre que le crédit supplémentaire de 163 millions de francs, voté l'année dernière, a permis l'accélération du programme de construction.

Enfin, et là c'est un tout petit peu un point noir et négatif, 53 millions de francs n'ont pas été dépensés par rapport au budget pour les routes principales. Sur 274 millions de francs au budget, c'est pratiquement un cinquième, 20 pour cent. Là aussi, il s'agit de reports de travaux, de grands projets, notamment pour les cantons, parfois pour les communes.

Il faut s'interroger si on ne devrait pas revoir la rigidité du système qui contingente les cantons, comme on le fait pour les routes nationales, où l'on fait parfois des transferts d'un canton à l'autre. C'est plus facile pour le programme des routes nationales que pour des projets cantonaux qui sont bien distincts les uns des autres. Cependant, des cantons se plaignent d'être contingentés et d'avoir des chantiers qui durent trop longtemps, en trop grand nombre, non seulement de mois, mais d'années, alors que, finalement, on constate que 53 millions de francs de subventions pour les routes principales n'ont pas été dépensés.

C'est vrai qu'en Suisse, chaque année, dès le début de l'été, on constate qu'il y a trop de chantiers routiers. Si vous allez en voiture dans les pays qui nous entourent – je ne sais pas si je regarde mal –, mais on en voit moins. Peut-être qu'on devrait aussi accélérer un certain nombre de chantiers et utiliser au maximum les fonds disponibles pour éviter ce trop grand nombre d'obstacles que nous avons sur le réseau routier national, mais également sur les routes cantonales.

En ce qui concerne l'Office fédéral de l'économie des eaux, là aussi il y a un certain nombre de projets reportés. C'est vrai que, dans les cantons, ce ne sont pas toujours des dossiers prioritaires. Il y a notamment de sérieuses réductions de dépenses dans les mesures de protection contre les inondations.

Globalement, il faut le souligner, la Commission des finances et sa sous-commission se plaisent à constater que le compte de ce département se solde par 230 millions de francs de moins que prévu au budget, et elles vous en recommandent l'approbation.

Genehmigt – Approuvé

Erfolgsrechnung, Bilanz Compte de résultats, bilan

Genehmigt – Approuvé

Sonderrechnungen – Comptes spéciaux

Pensionskasse des Bundes Caisse fédérale de pensions

Schüle Kurt (R, SH), Berichterstatter: Im Bericht der Pensionskasse des Bundes betreffend das Geschäft per 1996 heisst es zwar, «die Verbesserungen bei der Bearbeitung der Versichertendossiers» seien «weiter fortgeschritten». Mit dieser Feststellung kontrastiert der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 28. April 1997, wo gesagt wird, dass bei der Prüfung der Rechnung 1996 dieselben gravierenden Mängel wie in den Vorjahren festgestellt worden seien. Dann heisst es wörtlich: «Namentlich die Sperrkonten (Guthaben von Versicherten), Alterskonten BVG, Einkaufssummen-Buchhaltung und die Debitorenkonten sind in einem Zustand, welcher nicht als nachgewiesen anerkannt werden kann.» Dann heisst es in diesem Bericht weiter, die «Belegunterlagen», die für eine «korrekte Erfassung der Transaktionen in der Buchhaltung» vorhanden sein müssten, «hätten noch nicht den erforderlichen Stand bezüglich Zuverlässigkeit, Genauigkeit und Verfügbarkeit». Es wird zudem festgehalten, «dass in einigen Bereichen die Pendenzen weiter angewachsen sind, da verschiedene Transaktionsarten – namentlich bei der Verbuchung von eingebrachten Freizügigkeitsleistungen – im Sinne des Systems Supis nicht korrekt erfasst werden konnten».

Dieser Bericht mahnt uns also, dass die Situation in der Eidgenössischen Versicherungskasse, in der PKB, noch nicht bereinigt ist, trotz dem Einsatz der neuen Steuergruppe, und wir müssen zuhänden des Bundesrates festhalten, dass wirklich alles daran zu setzen ist, damit diese grossen, gravierenden Pendenzen nun endlich bereinigt werden können. Die Finanzkommission jedenfalls fordert Ihr Departement, Herr Bundesrat Villiger, auf, nun mit allen Mitteln für eine rasche, ordnungsgemässe Rechnung der PKB besorgt zu sein. Irgendwann müssen wir doch Land sehen. Ich meine, wir können uns nicht jedes Jahr auf die nächste Rechnung vertrösten lassen.

Herr Bundesrat, bitte nehmen Sie das Heft in die Hand!

Es gibt diese neuen «Fact sheets» aus dem Eidgenössischen Finanzdepartement mit den Schwerpunktgeschäften. Ich habe gesucht, ob dort ein Papier «Eidgenössische Versicherungskasse/PKB» dabei ist, habe aber nichts gefunden. Ich meine, Herr Bundesrat, auch die Pensionskasse des Bundes gehöre zu den Schwerpunktgeschäften Ihres Departementes.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Nur sehr kurz, denn ich habe mich ja letzte Woche sehr ausführlich zur Situation der Kasse geäußert, als Frau Saudan mir die entsprechenden Fragen gestellt hat: Ich habe dem an sich nichts beizufügen. Bei der Buchhaltung im speziellen sind zwei Probleme, die sich überlagern: Das eine ist die Buchhaltung an sich. Dort hat ein personeller Wechsel stattgefunden, der, so glaube ich, auch nötig war. Und wir haben den Eindruck, dass die neue personelle Besetzung, der neue Mann, in der Lage sein dürfte, die Probleme zu lösen. Aber das braucht etwas Zeit.

Das zweite ist natürlich nicht nur die Buchhaltung an sich, sondern es sind die Zahlen, auf denen sie aufbauen muss. Und das ist das grössere Problem, indem – wie ich Ihnen ja letztes Mal gesagt habe – die Aufarbeitung der Dossiers eine sehr langwierige und wahrscheinlich mehrjährige Geschichte ist. Wir sind daran, mit aller Kraft; ich glaube, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geben sich alle Mühe und die Steuergruppe auch.

Die Tatsache, dass es sich um ein Schwerpunktgeschäft handelt, Herr Schüle, können Sie daraus entnehmen, dass es nicht unter den «Fact sheets» figuriert, aber ein etwa dreissigseitiger Sonderbericht über den Stand publiziert worden ist. Solche Berichte werden auch weiterhin halbjährlich an die entsprechenden Kommissionen gehen. Aber Versprechen für sehr kurzfristige totale Lösungen für die Kasse kann ich angesichts der wirklich ausserordentlich schwierigen Lage hier nicht geben.

Le président: En ce qui concerne la Caisse fédérale de pensions, il y a, dans l'arrêté fédéral I à l'article 1er, un alinéa 2 (nouveau) qui exclut l'approbation des comptes de la CFP.

Verschoben – Renvoyé

Bundesamt für Rüstungsbetriebe Office fédéral de la production d'armements

Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Nach den per 1. Januar 1995 und 1. Januar 1996 erfolgten Umstrukturierungen – wenn ich dies einleitend pro memoria festhalten kann – setzen sich die Industrieunternehmen der Gruppe Rüstung aus den folgenden vier Einzelunternehmen zusammen: Schweizerische Elektronikunternehmung (SE) in Bern; Schweizerische Unternehmung für Flugzeuge und Systeme (SF) in Emmen; Schweizerische Munitionsunternehmung (SM) in Thun, das ist eine Zusammenfassung der früheren Munitionsbetriebe in Thun, Altdorf und Wimmis; Schweizerische Unternehmung für Waffensysteme (SW) in Thun. Diese einzelnen Unternehmungen unterstehen direkt dem Rüstungschef und gehören damit als Teil der Gruppe Rüstung organisatorisch zur Bundesverwaltung.

Gemäss Jahresrechnung der Rüstungsbetriebe vom 24. März 1997 beträgt das operationelle Ergebnis 39,4 Millionen Franken. Der Voranschlag sah ein solches von 28,7 Millionen vor. Dieses operationelle Ergebnis kann den Umständen entsprechend als gut bezeichnet werden. Allerdings ist zu bedenken, dass der Bedarf an Wertberichtigungen und Rückstellungen im ausserordentlichen Bereich sehr gross ist. Dies hat dazu geführt, dass der Druck auf den Reingewinn – budgetiert war ein solcher von 22,9 Millionen Franken – entsprechend hoch ist.

Die Jahresrechnung 1996 ermittelte zunächst einen konsolidierten Reingewinn von 5,7 Millionen Franken. Aufgrund der Revision der Eidgenössischen Finanzkontrolle musste dieser Reingewinn infolge zusätzlichen Wertberichtigungsbedarfs bei der SE und der SF noch zusätzlich reduziert werden, so dass der konsolidierte Reingewinn schliesslich noch 1 Million Franken beträgt.

Wenn Sie einem Vertreter eines Kantons, der wirtschaftlich sehr stark mit einem Rüstungsunternehmen verbunden ist – gemeint ist die SM –, noch ein paar kurze Bemerkungen gestatten: Dieses Resultat zeigt mit aller Deutlichkeit die Schwierigkeiten, mit denen die Rüstungsbetriebe, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, infolge der Reduktion des Armeebestandes und der erheblichen Kürzungen des EMD-Budgets konfrontiert sind. Sie wissen, dass die Absicht besteht, die Rüstungsbetriebe in privatrechtliche, konkret gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften umzuwandeln. Dies ist zu begrüßen. Es gilt aber auch hier zu bedenken, dass Formen nie Selbstzweck sein dürfen, sondern der Sache zu dienen haben. Anders ausgedrückt: Dass man die Rüstungsunternehmen in die Selbständigkeit entlässt, ist sicher richtig. Man darf sie aber nicht einfach ins Wasser werfen, ohne sich vergewissert zu haben, ob sie in den durchaus nicht immer ruhigen Gewässern auch schwimmen können. Im Namen der Finanzkommission beantrage ich Ihnen, die Rechnung der Rüstungsbetriebe zu genehmigen.

Genehmigt – Approuvé

A. Bundesbeschluss I über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1996**A. Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1996***Detailberatung – Examen de détail***Titel und Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 1***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2 (neu)

Von dieser Genehmigung ausgenommen ist die Sonderrechnung der Pensionskasse des Bundes mit einem Einnahmenüberschuss von 1 013 878 924 Franken.

Art. 1*Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2 (nouveau)

Cette approbation n'inclut pas le compte spécial de la Caisse fédérale de pensions, qui présente un excédent de recettes de 1 013 878 924 francs.

*Angenommen – Adopté***Art. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

30 Stimmen
(Einstimmigkeit)**B. Bundesbeschluss II über die Rechnung 1996 der Industrieunternehmen der Gruppe Rüstung****B. Arrêté fédéral II concernant les comptes des entreprises industrielles du Groupement de l'armement pour l'année 1996***Gesamtberatung – Traitement global***Titel und Ingress, Art. 1–3****Titre et préambule, art. 1–3***Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

27 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.013

**Voranschlag 1997. Nachtrag I
Budget 1997. Supplément I**Botschaft und Beschlussentwurf vom 26. März 1997
Message et projet d'arrêté du 26 mars 1997Bezug bei der Eidgenössischen Drucksachen-
und Materialzentrale, 3000 Bern
S'obtient auprès de l'Office central fédéral
des imprimés et du matériel, 3000 Berne

Schüle Kurt (R, SH), Berichterstatter: Im Nachtrag I zum Voranschlag 1997 beantragt der Bundesrat 39 Kreditnachträge im Umfang von 168 Millionen Franken, wovon 15 Millionen Franken auf Kreditübertragungen entfallen. Es sind auch zwei Verpflichtungskredite von 18 Millionen Franken und eine zusätzliche Etatstelle für das Bundesgericht darunter. Die angebehrten Kredite entsprechen 0,4 Prozent des Ausgabenplafonds des Budgets. Das ist ein Drittel des Nachtrages I des vergangenen Jahres. Der Bundesrat hat also hier Zurückhaltung geübt.

Es sind vor allem vier Bereiche in diesem Nachtrag I enthalten: Zum einen die Neue Eisenbahn-Alpentransversale Neat. Weil die Volksabstimmung verschoben werden musste, sind hier in den Krediten Anpassungen nötig. Diese werden aber vollständig durch die entsprechende Blockierung von Zahlungskrediten kompensiert.

Im Asylwesen werden 26 Millionen Franken angebehrt. Hier geht es um die Förderung der freiwilligen Rückkehr bosnischer Asylbewerber und Flüchtlinge im Rahmen eines Wiedereingliederungsprogramms, das sich als erfolgreich erwiesen hat. Es zeigt sich, dass solche freiwillige Förderungsprogramme sinnvoll sind und für unser Land im Grunde genommen auch kostengünstig.

Dann geht es mit einem Kredit von 9 Millionen Franken um die Unterstützung der OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina.

Schliesslich werden 8 Millionen Franken im Bereich des Nationalfonds und der Schwerpunktprogramme angebehrt. Weil im Forschungsbereich mit der EU kein bilaterales Abkommen zustande gekommen ist, sollen gewisse Kredite umgelagert und wieder dem Nationalfonds und den Schwerpunktprogrammen zugeführt werden. Kompensiert werden diese im Bereiche der Kredite für die europäische Forschungs- und Entwicklungszusammenarbeit, die gekürzt werden.

Schliesslich haben wir uns noch mit einer Übertragung eines Kredites von 4 Millionen Franken für die Entsorgungskosten der Salzschlacke befasst, die die Refonda einmal aus der Schweiz nach Portugal exportiert hat und die nun auf unsere Kosten entsorgt werden muss. Wir hoffen, dass dieses Kapitel damit im laufenden Jahr definitiv abgeschlossen werden kann.

Zu den Verpflichtungskrediten sind zwei Positionen zu erwähnen: Zum einen wollen wir den Kredit von 3 Millionen Franken für die Teilprivatisierung des Eidgenössischen Gestüts in Avenches bestätigen. Hier werden wir jährlich Einsparungen von 2,5 Millionen Franken erzielen, wenn wir die neue Lösung, der Sie bereits einmal im Zusammenhang mit dem Budget zugestimmt haben, endlich realisiert haben werden.

Dann geht es um einen Zusatzkredit bei der Neat, damit die entsprechenden Bauzinsen, die bis zum Jahresende auflaufen, finanziert werden können.

Das ist also der Antrag des Bundesrates.

Wenn Sie den Bundesbeschluss auf Seite 9 der Botschaft zur Hand nehmen, sehen Sie, dass Ihnen die Finanzkommission noch eine Ergänzung vorschlägt: einen 40. Kreditnachtrag von 20 Millionen Franken bei der Position «Technologie- und Innovationsförderung im nationalen und internationalen Rahmen». Hier geht es um die Kreditbereitstellung für jenen Bundesbeschluss, den Sie im Zusammenhang mit dem Investitionsprogramm am 30. April 1997 beschlossen haben.

Wir bitten Sie namens der Finanzkommission, diesen Nachtrag I integral zu genehmigen.

Reimann Maximilian (V, AG): Ich möchte mich im Zuge dieses Eintretens grundsätzlich zu einer Position äussern, die offensichtlich bei den Nachtragskrediten neuartig ist. Es ist die Position 415.3600.006 beim Bundesamt für Flüchtlinge, mit der ein Nachtragskredit von 26 Millionen Franken für die Förderung der freiwilligen Rückkehr bosnischer Asylbewerber angebeht wird. Würde es sich bei dieser Ausgabenposition um eine einmalige Sache handeln, könnte man stillschweigend zustimmen und zur Tagesordnung übergehen. Aber – und das veranlasst mich zu meiner Wortmeldung – hier haben wir es offenbar mit der ersten Welle einer neuen und künftig kaum mehr kontrollierbaren Ausgabenflut zu tun. In seiner Begründung zu diesem Nachtragskredit spricht der Bundesrat ja von einer über Erwarten erfolgreichen Aktion, und er folgert daraus wörtlich: «Angesichts der schlechten Erfolgsaussichten des zwangsweisen Vollzuges erscheint die Weiterführung der erfolgreichen Förderungsprogramme als wesentlich sinnvoller und kostengünstiger.» Der Bundesrat bestätigt also, dass auch weiterhin mit dem Anreizmittel Geld die freiwillige Heimkehr forciert werden soll.

Diese weiche Haltung steht meines Erachtens in klarem Widerspruch zur Meinung im Volk. So hat beispielsweise das Aargauer Stimmvolk am letzten Sonntag mit hohem 81 Prozent zum von links stark bekämpften Einführungs-gesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ja gesagt und damit unmissverständlich signalisiert, welcher der beiden Wege beschritten werden soll.

Ich erlaube mir deshalb – Herr Bundesrat, Sie haben vorhin sehr dramatisch die jetzige Finanzsituation geschildert –, Ihnen im Lichte der Finanzsituation zwei Fragen zu stellen:

1. Ist sich der Bundesrat bewusst, welche Schleusen für neue Geldströme im Asylwesen er mit diesen Programmen für eine freiwillige Rückkehr öffnet?

2. Welche Gewähr haben wir, dass der gleiche Asylbewerber oder allenfalls einer seiner mitunterstützten Angehörigen nicht nochmals, vielleicht unter einer anderen Identität, in unser Land kommt und gleich ein zweites Mal in den Genuss dieser grosszügig dotierten Rückkehrhilfe kommt?

Ich glaube, mit diesem Nachtragskreditbegehren und insbesondere mit der bundesrätlichen Begründung haben wir einen Präzedenzfall geschaffen, der unserem Staat und unseren Steuerzahlern noch arg zu schaffen machen dürfte.

Ich bin gespannt, ob der Finanzminister meine Bedenken teilt und wie er zu meinen Fragen Stellung nimmt.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Dem Bundesrat ist natürlich bewusst, wie die Stimmung in gewissen Teilen des Volkes ist. Sie wissen, dass es auch gegenteilige Stimmen gibt. Die ganze Asylpolitik findet in einem politisch enorm schwierigen Spannungsfeld statt: Einerseits haben wir die humanitären Anforderungen an eine menschliche Asylpolitik, andererseits auch eine gewisse Stimmung – ich erhalte sehr viele Bürgerbriefe, in denen deutliche Kritik zum Ausdruck kommt; das zeigt, dass gerade diese Fragen die Leute bewegen, und deshalb habe ich Verständnis für die Frage.

Gestern haben wir im Bundesrat die Angelegenheit wieder besprochen, und ich glaube, dass der Bundesrat hier einen vernünftigen Weg geht. Wir haben eine gewisse Frist bis zum Zeitpunkt gesetzt, wo die Leute zurückkehren müssen, und mit dem Anreizsystem können wir sie veranlassen, dass sie es früher tun.

Es ist eine schwierige Frage, ob man sie überallhin zurückschicken darf oder nur dorthin, wo sie herkommen. Wie ist das, wenn bestimmte Gebiete von ethnischen Säuberungen betroffen sind und die Rückkehrer zu der Minderheit gehören usw.? Es stellen sich sehr viele Fragen, die man nicht einfach emotional beantworten darf, sondern wo es aus unserer humanitären Gesinnung heraus wichtig ist, dass wir das behutsam angehen.

Die Leute, die früher gehen, kosten uns nachher natürlich weniger; das muss sich ausgleichen. Sie haben die Zahl vorhin gehört: Es geht um fast eine Milliarde Franken. Diese

Menschen kosten uns auch viel Geld, wenn sie hier sind. Wir sind der Meinung, dass mit diesem Anreizsystem nicht einfach Schleusen geöffnet werden, sondern dass auf der anderen Seite auch Kosten eingespart werden können. Wir haben aus humanitären Gründen den Termin, bis zu welchem sie zurückgehen müssen, noch einmal verschoben, und auch nachher würden Härtefälle noch im Detail geprüft. Ich bin aber kein Spezialist in dieser Frage, sondern ich memoriere das jetzt relativ frei.

Die Frage des Missbrauchs und welche Massnahmen man dagegen trifft, kann ich Ihnen konkret nicht beantworten. Ich weiss nur, dass man in bezug auf Papiere das Möglichste tut, um solche Identitätsveränderungen zu diagnostizieren. Bis jetzt ist mir nicht zu Ohren gekommen, dass das Missbrauchspotential, das sicher auch existiert, besonders gross wäre und ausgenützt würde. Der Bundesrat, ich als Finanzminister und auch meine Leute halten aber ein Auge auf diese Kredite; wir sind in ständigem Gespräch mit dem EJPD, denn es ist eine der Ausgabenpositionen, die uns aus finanzieller Sicht Sorge machen. Das ist selbstverständlich.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über den Nachtrag I zum Voranschlag 1997

Arrêté fédéral concernant le supplément I au budget 1997

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates, wo nichts anderes vermerkt ist.

....

.... 173 329 720 Franken als Nachtragskredite.

....

723 Bundesamt für Konjunkturfragen

3600.012 Technologie- und Innovationsförderung im nationalen und internationalen Rahmen

20 000 000 Fr.

Art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral, sauf observation contraire:

....

.... 173 329 720 francs de crédits supplémentaires.

....

723 Office fédéral des questions conjoncturelles

3600.012 Encouragement de la technologie et de l'innovation dans le cadre national et international

20 000 000 fr.

Angenommen – Adopté

Art. 2–4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes

26 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.012

Alkoholverwaltung. Voranschlag 1997/98

Régie des alcools. Budget 1997/98

Botschaft und Beschlussentwurf vom 9. April 1997
Message et projet d'arrêté du 9 avril 1997

Bezug bei der Eidgenössischen Alkoholverwaltung,
Länggassstrasse 31, 3012 Bern
S'obtient auprès de la Régie fédérale des alcools,
Länggassstrasse 31, 3012 Berne

Cavadini Jean (L, NE), rapporteur: En ce qui concerne le budget 1997/98 de la Régie fédérale des alcools, nous sommes amenés à faire les observations suivantes.

La suppression de l'imposition de l'alcool pharmaceutique et cosmétique entraîne pour la régie une baisse de recettes de l'ordre de 25 millions de francs. De même, la suppression de l'imposition des produits alimentaires contenant moins de 1,2 pour cent d'alcool signifiera une perte de 5 millions de francs. Néanmoins, les recettes devraient s'élever à 260 millions de francs pour un bénéfice de l'ordre de 200 millions de francs, soit 40 millions de francs de plus que dans le budget précédent.

Cette amélioration doit être relativisée tout d'abord par la réduction de 36 postes sur une année; réduction consécutive, bien sûr, à des efforts de rationalisation, mais surtout à un transfert de 21 postes de la régie qui étaient liés à l'agriculture. Ce n'est donc pas une suppression globale, mais une suppression sectorielle. Disons surtout qu'une importante réorganisation de la régie est envisagée. Il faut reconnaître que les mutations sont fortes et qu'une réflexion s'impose pour déterminer le bien-fondé des principes qui ont défini jusqu'ici l'existence de cette institution.

La limitation de la production d'alcool qui était voulue par le législateur perd évidemment de son efficacité lorsque chacun est libre et en mesure d'importer de l'alcool. Il faut donc trouver d'autres chemins pour prévenir une consommation excessive. Nous rappelons pour la statistique que la Suisse compte 600 producteurs professionnels, que 10 000 producteurs agricoles sur 70 000 possèdent un alambic et que 100 000 particuliers font distiller leurs fruits.

C'est dire que la libéralisation va modifier profondément la structure des marchés et que la limitation de la production deviendra une sorte d'anachronisme, il faut en convenir.

On devra donc tirer les conséquences de cette évolution mais, dans cette attente, nous pouvons vous recommander d'accepter les propositions qui sont faites dans ce budget, qui est peut-être un budget de transition.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Vielleicht gestatten Sie mir doch noch zwei, drei Bemerkungen zur möglichen Zukunft der Eidgenössischen Alkoholverwaltung, weil Herr Cavadini gesagt hat, es sei vielleicht ein Übergangsbudget. Ich würde nicht gerade so weit gehen, aber es könnten doch sehr starke Veränderungen auf uns zukommen. Sie betreffen nicht die Zahlen; das hat Herr Cavadini hier zutreffend geschildert und auch gesagt, dass sich jetzt schon viel verändert hat. Ich glaube, dass die Alkoholverwaltung den Wandel gut und konstruktiv bewältigt hat; Sie wissen, dass wir kürzlich das Alkoholgesetz geändert haben. Wir haben sehr viele Änderun-

gen auch zugunsten der Wirtschaft vorgenommen; ich erinnere an die Steuerlager usw. Wir sind also marktnäher geworden und haben auch den Industrialkohol entlastet, damit er konkurrenzfähiger ist. Alles das ist geschehen; es sind erste wichtige Schritte zur Reorganisation der Eidgenössischen Alkoholverwaltung.

Was die Zukunft betrifft, zeige ich Ihnen rasch, welchen Fächer von Massnahmen wir anschauen wollen. Das heisst nicht, dass schon entschieden ist, in welche Richtung wir gehen, sondern Sie sollen unsere Denkweise kennen:

Wir gehen nun vor allem daran, die künftige Ausgestaltung des Sprithandelsmonopols zu überprüfen, welches immer noch beim Bund ist. Die Branche, welche Spirit verarbeitet – Spirit ist Industrialkohol –, verlangt insbesondere, dass die Preise gesenkt werden, da sie sagt, in Europa gebe es günstigere Preise. Deshalb will die Eidgenössische Alkoholverwaltung kurzfristig durch eine verstärkte Rationalisierung Kostensenkungen vorantreiben. Die Alkoholverwaltung möchte damit noch näher an den Markt, aber auch an die Kundenbedürfnisse herankommen. Ich glaube, wir müssen uns gelegentlich über die grundsätzliche Liberalisierung des Sprithandelsmonopols unterhalten. Ein erster, demnächst anstehender Organisationsentscheid wird wahrscheinlich deshalb die Ausgestaltung des schweizerischen Sprithandels betreffen.

Hier sind nun verschiedene Szenarien denkbar. Das kann von einer grösseren Autonomie für die Alkoholverwaltung im Spritgeschäft über die Schaffung eines eigentlichen Profitcenters bis zur vollständigen Privatisierung der Abteilung Warenverkehr gehen, die mit dem Sprithandel betraut ist. Das ist eine extreme Möglichkeit. Die andere Möglichkeit ist die Verselbständigung. Wir werden uns auch mit der Frage der Liberalisierung des Handels an sich befassen. Das Monopol der Alkoholverwaltung beim Sprithandel müssen wir einmal gedanklich dem Modell der privaten Konkurrenz gegenüberstellen. Solche Entscheide werden dann natürlich die Ausgestaltung des Handels und die künftige Organisationsform der Eidgenössischen Alkoholverwaltung beeinflussen.

Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang – deshalb braucht es immer eine staatliche Einflussnahme, man kann das nicht einfach völlig liberalisieren – ist die Markttrennung zwischen Industrie- und Trinkalkohol. Wenn der Bund sogar nicht mehr im Spritgeschäft selber tätig wäre oder wenn auch nur das Einfuhrmonopol aufgelöst würde, müsste diese Markttrennung gewährleistet sein; das ist selbstverständlich. Es braucht starke Kontrollmechanismen, damit nicht unversteuertes Alkohol plötzlich in den Gläsern des Konsumenten landet.

Das sind Denkansätze, die das Ganze grundlegend verändern könnten. Ich will einfach einmal auf das mögliche Spektrum hinweisen. Sie sehen also, dass sich bei uns in der Bundesverwaltung – ich denke an unsere Entscheide im Bereich der Informatik, im Bereich des Bauwesens und auch in den vorliegenden Fragen – in kurzer Zeit schon sehr viel sehr grundsätzlich verändert hat.

Ich sage hier nur, dass gerade in meinem Bereich nicht nur die EVK, sondern alle anderen Bereiche in einem sehr raschen Wandel sind. Das macht das Ganze interessant. Die vielen kleinen Schritte, die schon getan worden sind, werden fortgesetzt. Wir werden Sie zu gegebener Zeit wieder informieren.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über den Voranschlag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1997/98

Arrêté fédéral approuvant le budget de la Régie fédérale des alcools pour l'exercice 1997/98

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1–3
Titre et préambule, art. 1–3

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
 Für Annahme des Entwurfes

30 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.025

**Doppelbesteuerung. Abkommen
 mit den Vereinigten Staaten**

**Double imposition. Convention
 avec les Etats-Unis**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 10. März 1997 (BBl II 1085)
 Message et projet d'arrêté du 10 mars 1997 (FF II 977)

Bloetzer Peter (C, VS) unterbreitet im Namen der Aussenpolitischen Kommission (APK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Das geltende Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und den USA datiert von 1951 und ist in vielerlei Hinsicht veraltet. Bereits 1980 wurden zwischen der Schweiz und den USA Revisionsverhandlungen aufgenommen. Diese Verhandlungen haben sich – zum Teil mit längeren Unterbrüchen – über viele Jahre erstreckt, bis schliesslich am 2. Oktober 1996 das nun zur Ratifikation vorliegende neue Abkommen unterzeichnet werden konnte.

Die USA sind für unsere Exporte der dritt wichtigste Handelspartner, bei den Importen belegen sie Platz vier. Es ist für die Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung, dass die Besteuerungsfragen mit einem derart bedeutenden Handelspartner in einem zeitgemässen Abkommen geregelt sind.

Die Schweiz konnte sich in den langjährigen Verhandlungen in verschiedenen Punkten nicht durchsetzen, das revidierte Abkommen kann insgesamt aber als zufriedenstellend betrachtet werden. Es bringt Schweizer Unternehmen wesentliche Vorteile, welche die eingehandelten Nachteile deutlich überwiegen – und wird denn auch von den Kantonen und interessierten Wirtschaftskreisen klar gutgeheissen.

Das neue Abkommen folgt vom Aufbau her dem Musterabkommen der OECD. Materiell enthält es allerdings verschiedene abweichende oder ergänzende Vorschriften, die im wesentlichen Besonderheiten des amerikanischen Steuerrechts berücksichtigen.

Die wichtigsten Bestimmungen des Abkommens
 Betroffene Steuern: Das Abkommen gilt wie bisher nur für die Einkommenssteuern, da die USA auf Bundesebene keine Vermögensbesteuerung kennen. Von Bedeutung für die Versicherungsbranche ist der ausdrückliche Einbezug der amerikanischen Abgabe auf Versicherungsprämien («excise tax»). Damit sind in den USA tätige schweizerische Versicherungsgesellschaften gegenüber ihren Konkurrenten aus anderen Staaten nicht länger steuerlich benachteiligt.

Unbefriedigend bleibt, dass auf amerikanischer Seite nach wie vor nur die Bundeseinkommenssteuern, nicht aber die Einkommenssteuern der einzelnen US-Gliedstaaten vom Abkommen erfasst werden. Dies gilt jedoch für alle von den USA mit Drittstaaten abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen.

Dividenden: Die Schweiz hätte gerne – wie dies bereits in einigen Doppelbesteuerungsabkommen mit wichtigen Vertragspartnern im EU-Raum der Fall ist – einen Nullsatz für Beteiligungsdividenden vereinbart. Die USA sind aber gemäss ihrer Abkommenspolitik vorläufig erst bereit, eine voll-

ständige Quellensteuerentlastung bei Dividendenzahlungen an steuerbefreite Pensionseinrichtungen zu gewähren. Im übrigen ist wie bisher im Regelfall eine Quellensteuer von 15 Prozent vorgesehen, bei Beteiligungsdividenden ein Satz von 5 Prozent. Während dieser ermässigte Satz von 5 Prozent bisher nur anwendbar war, wenn eine Gesellschaft direkt oder indirekt über mindestens 95 Prozent der dividendenzahlenden Gesellschaft verfügte, so gilt der Satz von 5 Prozent gemäss dem neuen Abkommen bereits beim Vorliegen einer Beteiligung von mindestens zehn Prozent. Eine wichtige Änderung für die Schweiz.

Zinsen: Nach dem bisherigen Abkommen unterlagen sie einer Quellenbesteuerung von 5 Prozent, künftig ist – wie auch bei den Lizenzgebühren – nur noch eine Besteuerung im Ansässigkeitsstaat des Empfängers vorgesehen.

Gewinne aus der Veräusserung von Vermögen: In den USA unterliegen zurzeit Gewinne aus der Veräusserung beweglicher Vermögenswerte keiner Besteuerung. Allerdings wurde schon verschiedentlich versucht, eine Beteiligungsgewinnsteuer einzuführen. Für eine solche Steuer ist im bisherigen Abkommen keine Vereinbarung vorgesehen. Im neuen Abkommen findet sich nun vorsorglich eine entsprechende Regelung, welche vorsieht, dass Gewinne aus der Veräusserung von beweglichen Vermögen – mit einzelnen Ausnahmen – nur im Ansässigkeitsstaat des Veräusserers besteuert werden können.

Gewinne aus der Veräusserung von unbeweglichem Vermögen werden in dem Staat besteuert, in dem sich dieses Vermögen befindet. Der Begriff «unbewegliche Vermögen» ist gemäss amerikanischem Besteuerungsrecht weiter gefasst und beinhaltet auch Eigentumsrechte an amerikanischem Grundvermögen («United States real property interest»).

Einschränkung von Abkommensvorteilen: Seit 1989 ist die Aufnahme von Bestimmungen zur Einschränkung von Abkommensvorteilen fester Bestandteil der amerikanischen Abkommenspolitik geworden. Ziel dieser Einschränkungen ist es, Gesellschaften von Vergünstigungen auszuschliessen, wenn diese ihren Sitz hauptsächlich aus steuerlichen Gründen bzw. zur Erlangung von Abkommensvorteilen in einem der Vertragsstaaten haben. Erforderlich ist also nicht nur die blosse Ansässigkeit in einem Vertragsstaat, sondern eine qualifizierte Ansässigkeit, d. h. eine genügend enge Verbundenheit zum Ansässigkeitsstaat. Briefkastengesellschaften sowie Basis- und Domizilgesellschaften ohne aktive Geschäftstätigkeit werden somit von den Abkommensvorteilen weitgehend ausgeschlossen.

Zwar kennt die Schweiz eigene Vorschriften zum Schutz gegen missbräuchliche Inanspruchnahme von Doppelbesteuerungsabkommen, doch die USA beharrten auf einer Missbrauchsregelung nach amerikanischem Muster. Die Vorteile einer vertraglichen Vereinbarung mit den USA ist für die schweizerische Wirtschaft von so grosser Bedeutung, dass es nicht ratsam erschien, dieses Begehren der Amerikaner abzulehnen und allenfalls einen vertragslosen Zustand zu riskieren.

Informationsaustausch: Nach schweizerischer Vertragspraxis beschränkt sich die Auskunftspflicht üblicherweise auf Informationen, welche für die korrekte Anwendung des Abkommens bzw. zur Vermeidung von Abkommensmissbräuchen notwendig sind. Im vorliegenden Abkommen ist in Artikel 26 – wie bereits im bestehenden Abkommen – eine erweiterte Auskunftsklausel enthalten, wonach auch Auskünfte untereinander ausgetauscht werden sollen, welche für die Verhütung von Betrugsdelikten und dergleichen notwendig sind.

Weil das amerikanische Recht die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung nicht kennt, werden in Ziffer 10 des Protokolls die Steuerbetrugsdelikte im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Rechtshilfefällen umschrieben.

Finanzielle Auswirkungen: Die teilweise oder vollständige Rückerstattung der Verrechnungssteuer an in den USA ansässige Personen wird durch die Erweiterung des Anwendungsbereiches zunehmen und damit Mindereinnahmen für die Schweiz mit sich bringen. Auf der anderen Seite sind

Mehreinnahmen zu erwarten durch Steuerabgaben amerikanischer Staatsbürger, welche in der Schweiz wohnhaft sind. Ihre Einkünfte aus amerikanischen Quellen – soweit deren Besteuerung im Abkommen nicht in erster Linie den USA zugewiesen wird – müssen in der Schweiz nicht mehr von der Besteuerung freigestellt werden.

Bloetzer Peter (C, VS) présente au nom de la Commission de politique extérieure (CPE) le rapport écrit suivant:

Conclue en 1951, la convention de double imposition entre la Suisse et les Etats-Unis est aujourd'hui périmée à bien des égards. La Suisse et les Etats-Unis ont d'ailleurs engagé dès 1980 des négociations en vue de réviser l'accord. Interrompues à plusieurs reprises, celles-ci se sont étendues sur plusieurs années, avant de déboucher le 2 octobre 1996 sur la signature de l'accord dont il vous est aujourd'hui proposé d'approuver la ratification.

S'agissant des échanges commerciaux, les Etats-Unis occupent le troisième rang des pays vers lesquels nous exportons, et le quatrième rang des pays desquels nous importons. Compte tenu de l'importance que les Etats-Unis revêtent en tant que partenaire commercial, l'économie suisse a un intérêt essentiel à ce que les questions touchant l'imposition fassent l'objet d'un accord qui tienne compte des évolutions les plus récentes.

Si, malgré la longueur des négociations, la Suisse n'a pas pu toujours imposer son point de vue, l'accord n'en demeure pas moins satisfaisant et se traduira, pour les entreprises suisses, par de nombreux avantages qui en compenseront largement les inconvénients. Les cantons et les organisations économiques, qui l'ont largement approuvé, ne s'y sont d'ailleurs pas trompés.

La nouvelle convention suit, quant à la forme, le Modèle de l'OCDE. Matériellement, elle contient toutefois de nombreuses dispositions complémentaires ou déroatoires qui tiennent compte principalement des particularités du droit fiscal américain.

Les principales dispositions de la convention

Impôts visés: L'accord ne s'applique qu'à l'impôt sur le revenu, puisqu'il n'existe pas aux Etats-Unis d'impôt sur la fortune, du moins à l'échelon fédéral. Il est à noter que, grâce à l'introduction formelle de la taxe américaine sur les primes d'assurance («excise tax») dans le catalogue des impôts couverts par la convention, les compagnies d'assurance suisses actives aux Etats-Unis ne seront plus défavorisées fiscalement par rapport à leurs concurrents d'autres pays.

On peut regretter que la convention vise les seuls impôts fédéraux sur le revenu, et non les impôts sur le revenu des différents Etats américains. Mais il est de même dans toutes les conventions de double imposition conclues par les Etats-Unis.

Dividendes: La Suisse aurait souhaité convenir d'un taux zéro pour les dividendes sur participations, comme elle a pu le faire dans les conventions de double imposition qu'elle a conclues avec plusieurs partenaires importants de l'Union européenne. Mais les Etats-Unis ne sont disposés pour l'instant qu'à accorder un dégrèvement complet de l'impôt à la source pour les dividendes versés à des institutions de retraite exonérées de l'impôt. Pour le reste, et comme par le passé, l'impôt à la source est, en règle générale, de 15 pour cent et de 5 pour cent pour les dividendes de participations. Il est à noter que si ce taux de 5 pour cent ne s'applique aujourd'hui qu'aux dividendes versés à une société disposant, directement ou indirectement, d'au moins 95 pour cent des droits de vote de la société qui verse les dividendes, il sera accordé désormais dès l'instant où la participation atteint un minimum de 10 pour cent. C'est là pour la Suisse une avancée non négligeable.

Intérêts: Soumis par la convention actuelle à un impôt à la source de 5 pour cent, les intérêts ne seront imposables désormais que dans l'Etat de résidence du bénéficiaire (comme les redevances de licence).

Gain en capital: Les gains réalisés sur la cession de biens mobiliers ne sont pas imposables actuellement aux Etats-

Unis. Toutefois, il a été tenté à plusieurs reprises d'introduire un impôt sur participations. Si la convention actuelle n'aurait offert aucune protection contre ce genre d'impôt, le nouvel accord contient une disposition aux termes de laquelle, sauf exceptions, seul l'Etat de résidence du vendeur peut imposer les bénéfices provenant de la cession de biens mobiliers.

S'agissant des gains provenant de l'aliénation de biens immobiliers, ils sont imposables dans l'Etat où ces derniers se trouvent. Conformément au droit fiscal américain, on entend également par «biens immobiliers» les droits de propriété sur des biens immobiliers américains («United States real property interests»).

Limitation des avantages de la convention: Depuis 1989, les Etats-Unis introduisent systématiquement dans leurs conventions de double imposition des dispositions limitant leurs avantages. Il s'agit essentiellement de refuser ces avantages aux sociétés qui ont établi leur siège sur le territoire de l'un des Etats contractants, afin de profiter desdits avantages ou pour des raisons strictement fiscales. La simple résidence dans l'un des Etats concernés ne suffit donc plus: il faut une «résidence qualifiée», qui implique une relation suffisamment étroite avec l'Etat de résidence. Les sociétés écrans, ou les sociétés sans activités domiciliées dans l'un des Etats concernés mais n'ayant pas d'activité commerciale réelle, ne bénéficient donc pas des avantages de la convention.

Si la Suisse dispose déjà d'instruments efficaces pour lutter contre l'utilisation à des fins abusives des conventions de double imposition, les Etats-Unis ont insisté pour que la réglementation prévue par la convention soit calquée sur le modèle américain. Compte tenu de l'importance que revêt la convention pour l'économie suisse, il a paru préférable de ne pas s'opposer aux Américains sur ce point, pour ne pas risquer de faire capoter l'accord tout entier.

Echange de renseignements: A la différence de la pratique suisse, selon laquelle l'obligation de renseigner découle d'une convention de double imposition ne concerne que les renseignements nécessaires à l'application correcte de la convention ou pour en éviter l'utilisation abusive, l'article 26 contient – comme c'est déjà le cas dans la convention actuellement en vigueur – une clause d'échange de renseignements élargie, prévoyant que les Etats échangeront en outre les renseignements nécessaires pour empêcher les fraudes et délits assimilés. Par ailleurs, le droit américain ne faisant pas la différence entre fraude fiscale et évasion fiscale, les délits de fraude fiscale sont définis à l'article 10 au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'entraide judiciaire.

Conséquences financières: Si l'élargissement du champ d'application de la convention entraînera une augmentation de la part de l'impôt anticipé remboursé en tout ou partie à des personnes résidant aux Etats-Unis, et donc, de ce côté-là, une diminution des recettes fiscales pour la Suisse, elle se traduira d'un autre côté par une augmentation de ces mêmes recettes puisque les citoyens américains domiciliés en Suisse ne seront plus exonérés des impôts suisses, s'agissant de leurs revenus de source américaine, dans la mesure de moins où la convention n'attribue pas le droit d'imposition en premier lieu aux Etats-Unis.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, den Beschlussentwurf zu genehmigen und den Bundesrat zu ermächtigen, das Abkommen zu ratifizieren.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, d'approuver le projet d'arrêté et d'habiliter le Conseil fédéral à ratifier la convention.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich gestatte mir nur, Sie darauf aufmerksam zu machen, dass Sie stillschweigend etwas zustimmen, was für die schweizerische Wirtschaft von allergrösster Bedeutung ist, möglicherweise von viel grösserer Bedeutung als viele Dinge, über die Sie sich sehr lange unterhalten.

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

**Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika
Arrêté fédéral approuvant une convention de double imposition avec les Etats-Unis d'Amérique**

Gesamtberatung – Traitement global

**Titel und Ingress, Art. 1, 2
Titre et préambule, art. 1, 2**

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes*

28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.026

**Doppelbesteuerung.
Abkommen mit Venezuela
Double imposition.
Convention avec le Venezuela**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 10. März 1997 (BBl II 1135)
Message et projet d'arrêté du 10 mars 1997 (FF II 1028)

Bloetzer Peter (C, VS) unterbreitet im Namen der Aussenpolitischen Kommission (APK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die schweizerischen Investitionen in Venezuela sind vielfältig und zahlreich. Ende 1995 lag die Schweiz auf dem dritten Rang der ausländischen Investoren. Die seit 1989 liberalere Wirtschafts- und Finanzpolitik Venezuelas ermöglichte den Abschluss dieses Abkommens, das den schweizerischen Investitionen in Venezuela und den dort vertretenen Schweizer Unternehmen verstärkten steuerlichen Schutz bietet, indem es sicherstellt, dass diese gegenüber den Konkurrenten aus anderen Industriestaaten nicht benachteiligt sind.

Dieses Abkommen folgt weitgehend dem Musterabkommen der OECD sowie der schweizerischen Vertragspraxis auf diesem Gebiet und hat bei den Kantonen und interessierten Wirtschaftsverbänden eine gute Aufnahme gefunden.

Die wichtigsten Bestimmungen des Abkommens
Betroffene Steuern: Das Abkommen gilt für die Einkommens- und die Vermögenssteuern.

Dividenden: Der Quellenstaat kann nur bei Kapitalbeteiligungen von weniger als 25 Prozent eine Quellensteuer von 10 Prozent erheben. Bei von Gesellschaften gehaltenen Beteiligungen von über 25 Prozent werden die Dividenden von der Quellensteuer befreit.

Zinsen: Das Besteuerungsrecht des Quellenstaates ist auf 5 Prozent begrenzt.

Lizenzgebühren: Die Steuer zugunsten des Quellenstaates beträgt 5 Prozent.

Methode zur Vermeidung der Doppelbesteuerung: Die Schweiz wendet wie üblich die Befreiungsmethode mit Progressionsvorbehalt an und gewährt für Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren die pauschale Steueranrechnung. Venezuela klammert gegenwärtig die in der Schweiz steuerbaren Einkünfte und Vermögensanteile von der Besteuerung aus. Sollte dieses Land zur Besteuerung des weltweiten Einkommens übergehen, so wird anstelle der Befreiungsmethode die Steueranrechnung angewendet.

Finanzielle Auswirkungen: Die Steuereinbussen, die ein Doppelbesteuerungsabkommen in der Regel nach sich zieht, werden in diesem Falle durch die finanziellen Vorteile wettge-

macht, die daraus für den schweizerischen Fiskus erwachsen.

Bloetzer Peter (C, VS) présente au nom de la Commission de politique extérieure (CPE) le rapport écrit suivant:

Les investissements suisses au Venezuela sont nombreux et diversifiés. Fin 1995, la Suisse y occupait le troisième rang des investisseurs étrangers. La politique économique et financière du Venezuela, plus libérale depuis 1989, a permis la conclusion de la présente convention qui apporte une protection fiscale accrue aux entreprises et aux investissements suisses au Venezuela, en les mettant dans une situation propice par rapport aux concurrents des autres pays industrialisés.

Cette convention suit dans une large mesure le Modèle de l'OCDE et la pratique conventionnelle suisse. Elle a reçu un accueil favorable auprès des cantons et des organisations économiques intéressées.

Les principales dispositions de la convention

Impôts visés: La convention s'applique aux impôts sur le revenu et sur la fortune.

Dividendes: L'Etat de la source n'a le droit de prélever un impôt, de 10 pour cent, que dans le cas de participations inférieures à 25 pour cent du capital d'une société. Pour les participations supérieures qui sont détenues par des sociétés, les dividendes sont totalement exonérés de l'impôt à la source.

Intérêts: La convention réserve à l'Etat de la source un droit d'imposition limité à 5 pour cent.

Redevances de licences: L'impôt revenant à l'Etat de la source est fixé à un taux maximum de 5 pour cent.

Méthodes pour éliminer les doubles impositions: La Suisse pratique dans la règle la méthode de l'exonération avec progressivité et, le cas échéant, la méthode de l'imputation de l'impôt résiduel vénézuélien en ce qui concerne les dividendes et intérêts. Le Venezuela, pour l'instant, exonère les éléments de revenu ou de fortune imposables en Suisse. Au cas où ce pays passerait au principe de l'imposition mondiale, il est prévu que soit appliqué en lieu et place de la méthode de l'exonération, le mécanisme de l'imputation.

Incidences financières: Les diminutions de recettes fiscales qu'entraîne la signature de toute convention de double imposition seront compensées dans le cas de la présente convention par les avantages financiers qu'elle apporte au fisc suisse.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, den Beschlussentwurf zu genehmigen und den Bundesrat zu ermächtigen, das Abkommen zu ratifizieren.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, d'approuver le projet d'arrêté et d'habiliter le Conseil fédéral à ratifier la convention.

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

**Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Venezuela
Arrêté fédéral approuvant une convention de double imposition avec le Venezuela**

Gesamtberatung – Traitement global

**Titel und Ingress, Art. 1, 2
Titre et préambule, art. 1, 2**

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes*

28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.077

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz

Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Loi fédérale

Botschaft und Gesetzentwurf vom 11. September 1996 (BBl V 521)
Message et projet de loi du 11 septembre 1996 (FF V 505)

Antrag der Kommission
Eintreten

Proposition de la commission
Entrer en matière

Antrag Cavadini Jean
Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, das Geschäft nach Abschluss der bilateralen Verhandlungen neu zu prüfen.

Proposition Cavadini Jean
Renvoi au Conseil fédéral avec mandat de réexaminer l'objet après la conclusion des négociations bilatérales.

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Mit der Inangriffnahme der LSVA-Vorlage als Erstrat begeben wir uns zusammen mit dem Bundesrat auf ein heikles Feld, sowohl verkehrspolitisch als auch wirtschafts- und finanzpolitisch. Dieses Feld ist im Verbund mit der zurzeit im Nationalrat hängigen Vorlage «Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs» (FöV), im Verbund mit der Bahnreform, mit der Alpentransitabgabe und vor allem auch im Zusammenhang mit den zurzeit stockenden bilateralen Verhandlungen mit der EU mit allerhand Fallgruben gespickt. Der Gesetzentwurf des Bundesrates basiert auf dem am 20. Februar 1994 von Volk und Ständen angenommenen Verfassungsartikel 36quater, welcher den Bund ermächtigt, auf dem Schwerverkehr eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe zu erheben, allerdings nur insofern, als dieser der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht bereits durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind. Bereits diese Potestativformulierung und die mit dem Reizwort «ungeddeckte Kosten» verbundene doppelte Einschränkung in der Verfassung haben in der Öffentlichkeit seit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf für ein Bundesgesetz zu sehr kontroversen Diskussionen geführt.

Der Verfassungsartikel sagt sodann klar, dass der Reinertrag der Abgabe zur Deckung von Kosten zu verwenden ist, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehen. Im Rahmen der FöV-Vorlage will nun aber der Bundesrat mit einem neuen Artikel 23 der Übergangsbestimmungen zur Verfassung «höchstens zwei Drittel des Ertrags» für die Schiene umwidmen, nämlich für die Finanzierung der Eisenbahn-Grossbauvorhaben Neat, «Bahn 2000» erste und zweite Etappe, Anschluss der Schweiz an das europäische Hochleistungsnetz und Lärmsanierung des bestehenden Eisenbahnnetzes.

Unser Rat hat in der vergangenen Wintersession dieser Absicht zugestimmt. Der vorliegende Gesetzentwurf stützt sich nicht nur auf Artikel 36quater, sondern durchgehend auch auf die noch nicht in Kraft stehende neue Übergangsbestimmung von Artikel 23 Absatz 1 der Bundesverfassung. Dies widerspricht an sich dem volkstümlichen Grundsatz, wonach das Fell des Bären nicht verteilt werden soll, bevor dieser erlegt ist. Die Umwidmung von der Strasse zur Schiene wird mancherorts wissentlich oder unwissentlich nicht verstanden oder gar aus der Diskussion ausgeblendet, wenn der Vorlage der Vor-

wurf gemacht wird, sie sei verfassungswidrig. Dieser Vorwurf ist je nach Standpunkt – de lege lata oder de lege ferenda, wenn man also die bestehende oder die künftige Verfassungsgesetzgebung ins Auge fasst – berechtigt oder nicht berechtigt. Juristen können ja immer gemächlich herumstreiten, weil in dieser Wissenschaft nichts exakt ist.

Verkehrspolitisch ist die Vorlage der Haupthebel für die Umlagerung des Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene mit marktwirtschaftlichen Mitteln – damit ist sie auch umweltpolitisch von grosser Bedeutung. Finanzpolitisch will sie die Hauptfinanzierungsquelle für die Grossprojekte der Schieneninfrastruktur bereitstellen. Europapolitisch bildet sie die Grundlage für die Erfüllung des Wunsches respektive der Forderungen der EU im Rahmen der bilateralen Verhandlungen, vor allem auch Österreichs, den sogenannten Umwegverkehr zu übernehmen, und dies nicht auf der Strasse, sondern auf der Schiene. Schliesslich soll die neue Abgabe die bisherige pauschale Schwerverkehrsabgabe (PSVA) ersetzen, welche längstens bis Ende 2004 erhoben werden kann. Ich komme kurz zum Ablauf der Kommissionsarbeiten. Sie sind auch in bezug auf den Antrag Cavadini Jean von Bedeutung. Ihre Kommission hat die Eintretensdebatte im Rahmen der Beratungen der FöV-Vorlage am 1. November 1996 durchgeführt. Eintreten wurde angesichts des Verfassungsauftrages und der Bedeutung, die dieser neuen Abgabe für die Finanzierung der Grossprojekte der Schieneninfrastruktur zukommt, einhellig beschlossen.

Über die Ausgestaltung der Abgabe gingen und gehen allerdings die Meinungen in der Kommission auseinander. So wurde anlässlich der Kommissionssitzung vom 21. Februar 1997 bei voller Besetzung die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat nur sehr knapp mit 7 zu 6 Stimmen abgelehnt, dies nach einer ausgedehnten, quasi zweiten Eintretensdebatte. Am 9. und 17. April dieses Jahres fand die Detailberatung statt. Die Kommission stimmte der Vorlage zuhänden des Rates mit 6 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen zu.

Die KVF liegt mit ihren Beschlüssen im wesentlichen auf der Linie des Bundesrates und ihrer seinerzeitigen Beschlüsse zur FöV-Vorlage, unter Berücksichtigung der Beschlüsse unseres Rates in der Wintersession 1996. Die Kommission hat darauf verzichtet, die Resultate der Behandlung der FöV-Vorlage im Zweitrat abzuwarten, und hat erst recht darauf verzichtet, die Ergebnisse der bilateralen Verhandlungen zum Verkehrsdossier mit der EU abzuwarten. Dies ist ja die Absicht des Rückweisungsantrages Cavadini Jean. Mit der Bereitstellung der Vorlage für die laufende Session hat die Kommission der Vernetzung und der Parallelität von FöV- und LSVA-Vorlage Rechnung tragen wollen.

Wie aus der Fahne ersichtlich, sind die Kontroversen bei Artikel 8, Tarif, programmiert. Dort werden wir zu einem quasi orientalischen Basar kommen: Wer bietet mehr, wer weniger? Wo liegt die Mitte? Wir können uns darauf freuen. Der Mehrheit, welche beim Tarifrahmen dem Bundesrat folgen will, stehen drei Minderheiten gegenüber. Es gibt jetzt bereits Einzelanträge. Bei allen übrigen von der Kommission beschlossenen Abweichungen gegenüber der bundsrätlichen Fassung, sind sich die Kommissionsmitglieder einig, beziehungsweise es wurde auf Minderheitsanträge verzichtet.

Ich komme zum Stellenwert der LSVA-Vorlage auf der verkehrspolitischen Grossbaustelle in unserem Lande. Ich will versuchen, die Bedeutung der Vorlage in sechs Punkten zu umreissen:

1. Die schweizerische LSVA ist, ob uns dies passt oder nicht, in die europäische Verkehrspolitik eingebettet. Sie muss mit der EU und unseren direkten Nachbarn, insbesondere mit Österreich, abgestimmt werden, dies im Rahmen der bilateralen Verhandlungen beim Ringen um die Höhe der künftigen eidgenössischen und europäischen Strassenfiskalität. Die Starthöhe der LSVA und ihre späteren Erhöhungen werden nicht in Bern, sondern wesentlich auch in Brüssel fixiert, ob schon wir ja weder bei der EU noch beim EWR, noch irgendwie über Resultate der bilateralen Verhandlungen dabei sind, und dies offensichtlich – wenn man in den «Beizen» herumhört – nach wie vor auch nicht sein wollen.

2. Die LSVA ist ein zentrales Element der zukünftigen, schweizerischen Verkehrs- und Umweltpolitik. Geht sie bereits im Parlament oder allenfalls in einer späteren Volksabstimmung «baden», können wir die Neat wohl vergessen und die Umlagerungsstrategie von der Strasse zur Schiene erhält entscheidend geänderte Rahmenbedingungen, ebenso die Bahnreform und die Umsetzung des Alpenschutzartikels mit seinem kategorischen Befehl, «der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene» – und dies bis 2004.

Die Umsetzung des Alpenschutzartikels mittels sogenannt marktwirtschaftlichen Massnahmen wäre kurz- und mittelfristig unmöglich. Eine Auftragserfüllung mit vorwiegend polizeilichen Mitteln, vor allem mit Verboten, erscheint als ein Ding der Unmöglichkeit in einer freiheitlichen Gesellschaft und angesichts unserer faktischen Einbettung im Europa der EU. Die Übernahme des Umwegverkehrs ohne Umlagerungshebel Strasse/Schiene in Form der LSVA wäre sehr schwierig zu bewerkstelligen und müsste wohl mit einer massiven Subventionierung – vermutlich sehr bald in Milliardenhöhe – der Bahnen erkaufte werden.

3. Die LSVA ist nach dem jetzigen Stand der Beratungen im Ständerat und in der KVF-NR das zentrale Finanzierungselement für die Neat und die übrigen Grossbauvorhaben des öffentlichen Verkehrs auf der Schiene.

4. Bei der Beleuchtung des Stellenwertes der LSVA ist zu sagen, dass diese die sogenannten ungedeckten externen Kosten des Schwerverkehrs dem Verursacher anlasten soll. Laut bundesrätlicher Botschaft (Ziff. 225) ergeben sich die dem Schwerverkehr anzulastenden Kosten aus der Summe der ungedeckten Kosten. Es geht dabei nebst den Wegekosten vorwiegend um die externen Kosten des Schwerverkehrs, dies gemäss Ziffer 223 der Vorlage des Bundesrates. Der Bundesrat kommt für die externen Unfall- und Umweltkosten, Lärm-, Gesundheits- und Gebäudeschäden unter dem Titel «externe Kosten» auf einen Betrag von rund 1 Milliarde Franken pro Jahr, Wert 1993. Mit 2,5 Rappen LSVA sind diese Kosten abgedeckt.

Diese Zahlen und ihre Herleitung blieben in der Kommission naturgemäss nicht unumstritten, wie auch in der Öffentlichkeit. Ihnen wurden Überlegungen des externen Nutzens gegenübergestellt, der von der Verwaltung allerdings nicht quantifiziert werden konnte. Wir werden uns über diesen Problembereich bei Artikel 7 (Kostendeckung) noch eingehend unterhalten können. Der Bundesrat habe, wie uns von der Verwaltung gesagt wurde, in der LSVA-Vorlage die Möglichkeit offengelassen, eine Verrechnung der externen Kosten des Schwerverkehrs mit dem externen Nutzen vorzunehmen, sobald ein solcher beziffert werden könne, was heute nicht möglich sei. So wurde die Kommission bei ihrem Nachbohren informiert.

Ich möchte jetzt hier auf weitere Erörterungen dieses sehr umstrittenen und seit Jahren äusserst kontroversen Themas – es ist im Prinzip Glaubenssache – verzichten, dies in der Gewissheit, dass sich einige Kollegen aus der Kommission und aus dem Rat damit noch eingehend befassen werden.

5. Die LSVA soll dereinst die Erhöhung der zulässigen Gewichtslimite in Richtung 40 Tonnen – vorgesehen heute in zwei Schritten – und die damit verbundene Produktivitätssteigerung abgeben. Der Bundesrat bezeichnet die LSVA als unabdingbare flankierende Massnahme, mit der solche Produktivitätssteigerungen der Strasse zugunsten der Schiene kompensiert werden müssen.

6. Bereits erwähnt habe ich die Ablösung der PSVA, die ihrer Pauschalierung wegen ungerecht und unausgewogen ist.

Ich komme zu den wichtigsten Elementen, zu den «points forts» dieser Vorlage:

1. Zum ersten legt das Gesetz die Höhe der Abgabe in Artikel 8 (Tarif) nicht ultimativ und abschliessend fest, sondern setzt auf der Zeitachse – nach der Absicht des Bundesrates sind 2001 und 2005 die relevanten Jahre – für Einführung und Erhöhung einen Rahmen von «1,6 bis 3,0 Rappen pro gefahrenen Kilometer und Tonne höchstzulässigem Gesamtgewicht». Der Bundesrat kann den Tarif gestaffelt ein-

führen, was er beabsichtigt, und nach Fahrzeugkategorien differenzieren. Dieser Abgabenrahmen ist mit der künftigen Alpentransitabgabe zu assortieren, die zurzeit in der Vernehmlassung ist.

Beide Abgaben zusammen ergeben die schweizerische Strassenfiskalität, die gegenwärtig das grösste Hindernis für den erfolgreichen Durchbruch in den bilateralen Verhandlungen mit der EU darstellt.

Aus dieser Sicht ist es von grosser Bedeutung, dass dem Bundesrat vom Parlament her der nötige Spielraum freigehalten wird. Mit anderen Worten: Der Abgabenrahmen darf nicht zu tief und zu eng angesetzt sein, damit nicht falsche Signale nach Brüssel ausgesandt werden. Das ist die Meinung Ihrer Kommissionsmehrheit.

Fünf Kriterien spielen bei der Festlegung dieses Abgabenrahmens eine Rolle. Je nach deren Gewichtung ergeben sich sowohl bei den Minima wie bei den Maxima, die denkbar sind, unterschiedliche Werte. Diese unterschiedlichen Beurteilungen werden die nachfolgende Eintretensdebatte, aber speziell auch die Debatte zu Artikel 8 prägen.

– Das erste Kriterium ist das verkehrspolitische: Die Höhe der Abgabe soll vom Bundesrat derart angesetzt werden können, dass die LSVA, gemessen an den Bahnpreisen für den Gütertransitverkehr durch die Schweiz, ihre Hebelfunktion von der Strasse auf die Schiene erfüllen kann. Die Wettbewerbsposition der Bahn darf mindestens nicht verschlechtert werden.

– Das zweite Kriterium ist das finanzpolitische: Die LSVA soll ihre Schwergewichtsfunktion für die Finanzierung der Grossbauvorhaben des öffentlichen Verkehrs erfüllen können. Die nationalrätliche Kommission hat dieses Kriterium bei der sogenannten Neat-Vorlage stärker gewichtet als seinerzeit Ihre Kommission und unser Rat.

– Das dritte Kriterium ist das wirtschaftspolitische: Nachdem den 5 Prozent Transitverkehr 95 Prozent Binnen-Import- und Exportschwerverkehr gegenüberstehen – das ist unbestritten –, muss die Belastung dieses Schwerverkehrs im Interesse des Wirtschaftsstandortes Schweiz und seiner Arbeitsplätze, aber auch im Interesse der Berg- und Randregionen mit ihren speziellen Problemen minimiert werden.

An einer kürzlich abgehaltenen Medienkonferenz warnten die Verlader und Spediteure gemeinsam mit dem Schweizerischen Nutzfahrzeugverband Astag und dem Schweizerischen Strassenverkehrsverband «vor einer untragbaren Verteuerung der Transportkosten im Inland». Sie monierten, dass die Transportkosten bei einer Einführung der LSVA mit 2,5 Rappen pro Tonnenkilometer, d. h. bei einer Belastung von einem Franken pro Kilometer für einen «40-Tonner», eine Erhöhung von 20 bis 30 Prozent erführen. Für den Einkaufskorb pro Haushalt hätte dies – so die Verlader, Spediteure und Transporteure – beträchtliche Folgen, nämlich eine Verteuerung von rund 500 Franken pro Jahr.

Demgegenüber hielten die Vertreter der Verwaltung in den Beratungen der Kommission fest, dass bei einer LSVA-Höhe ab dem Jahr 2005 von 2,5 Rappen je Tonnen-Kilometer-Gesamtgewicht und bei gleichzeitiger Erhöhung der Gewichtslimite auf 40 Tonnen im Durchschnitt keine Erhöhungen der Produktionskosten zu erwarten seien, denn mit der Erhöhung der Gewichtslimite reduzierten sich die Transportkosten, weil die mögliche Nutzlast der schwereren Fahrzeuge deutlich steige. Damit bewirke die LSVA im Binnenverkehr, dass die Transportkosten im Durchschnitt nicht einfach reduziert würden, sondern etwa auf dem heutigen Stand blieben. Man rechnete uns sogar die Auswirkungen der LSVA auf die Kosten eines Joghurts vor!

Der Griff zum Reizwort «Erbsenzählerei» liegt nahe, Herr Bundesrat, gehen doch hier die Meinungen gescheiter, gut dokumentierter Leute in unserem Land völlig auseinander. Ich habe schon gesagt: Letztlich geht es um eine Glaubenssache.

– Zum vierten Kriterium: Die politische Akzeptanz, auch mit Blick auf ein allfälliges Referendum. Dieses Kriterium legt eher einen tiefen Einstiegs- oder Minimalsatz nahe. Der erste Schritt sollte im Vergleich zur geltenden PSVA nicht allzu massiv ausfallen.

– Für den Abgabenrahmen, die Festlegung dieses Rahmens, das fünfte Kriterium, ein sehr wichtiges: das europapolitische. Es ist unbestritten und wurde seinerzeit auch im Abstimmungsbüchlein zum Verfassungsartikel über die LSWA so erläutert, dass die Einführung und die Ausgestaltung dieser neuen Abgabe im Einklang mit der EU und unseren Nachbarn zu erfolgen haben. Die neue Abgabe soll also europakompatibel sein. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Einführung der neuen Abgabe nicht nur für die Schweiz, sondern «für den ganzen Alpenraum Signalwirkung» habe. Die Verwirklichung der sogenannten Kostenwahrheit sei nämlich nicht nur in der Schweiz, sondern mittlerweile auch in der EU ein wichtiges Postulat. Auch diese Feststellung kann bestritten werden, und sie wird es auch.

In diesem Zusammenhang wird vom Bundesrat ins Feld geführt, die Höhe der LSWA sei durchaus mit den heutigen Abgabesätzen am Brenner und Mont Blanc vergleichbar. Eine Transitfahrt durch die Schweiz, von Chiasso nach Basel, kostet heute 25 Franken PSVA, über den Brenner oder den Mont Blanc zwischen 200 und 300 Franken. Neu müssten für einen «28-Tonner» im Transit von Basel nach Chiasso 140 bis 210 Franken bezahlt werden, je nach Ansatz pro Tonnenkilometer zwischen 1,6 oder 3 Rappen. Für einen «40-Tonner» ergäbe sich beim Ansatz von 1,6 Rappen eine Transitgebühr von rund 200 Franken, bei 2,5 Rappen eine von 300 Franken, bei 3 Rappen eine von 360 Franken. Dies ohne die Alpentransitabgabe.

Bekanntlich sieht der Bundesrat vor, die LSWA im Jahr 2001 mit 1,6 Rappen starten zu lassen, um sie dann bis ins Jahr 2005 in Richtung 2,5 Rappen anzuheben. Diese 2,5 Rappen vermögen ungefähr die Auswirkungen des parallel dazu erfolgenden Übergangs zur 40-Tonnen-Limite auszugleichen. Die dannzumalige Höhe im Jahr 2005 wird aber auch von den Absprachen mit der EU abhängen.

Nun, die europapolitische Einpassung der LSWA erfolgt nicht gemessen an den Beispielen Brenner und Mont Blanc, sondern am EU-Konferenztisch in Brüssel. Dort stehen sich die vorderhand nicht zur Deckung zu bringenden Vorstellungen der Schweiz einerseits, welche die Höhe der Strassenfiskalität u. a. auch an den Kosten des Bahntransits misst – nebst dem Argument der sogenannten ungedeckten Kosten –, und diejenigen der EU andererseits gegenüber, welche einen möglichst billigen Transit, sei es auf der Schiene, sei es auf der Strasse, nach dem Kürzest-Weg-Prinzip durch unser Land will.

Je attraktiver, effizienter und kostengünstiger nun das Angebot der Bahn für den transitierenden Güterverkehr sein wird, desto niedriger kann die Strassenfiskalität gehalten werden. Oder andersherum formuliert: Der Erfolg der Umlagerungsbemühungen von der Strasse auf die Schiene ist beileibe nicht nur eine Frage der Strassenfiskalität, sondern eben auch und vor allem eine solche der Attraktivität des Bahnangebotes.

2. Zum zweiten zentralen Punkt in der Vorlage, zur Verwendung der Erträge aus der LSWA: Mit deutlichem Mehr entschied sich die Kommission für den Entwurf des Bundesrates, wonach zwei Drittel beim Bund verbleiben, und zwar vorab zur Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte, und ein Drittel den Kantonen für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten des Strassenverkehrs zugewiesen wird. Ich verweise auf Artikel 19. Bei der Aufteilung des den Kantonen zugewiesenen Drittels auf die einzelnen Kantone soll gemäss Meinung der Mehrheit der Kommission den besonderen Auswirkungen der LSWA auf die Berg- und Randgebiete stärker Rechnung getragen werden, als der Bundesrat dies vorsieht.

3. Zum dritten zentralen Punkt in der Vorlage, zur stärkeren Rücksichtnahme auf die Berg- und Randgebiete: Nach Meinung der Mehrheit der Kommission beruht diese stärkere Berücksichtigung der Berg- und Randgebiete auf der Einsicht, dass die vom Bundesrat in seiner Botschaft, Seite 32, aufgelisteten Möglichkeiten der lokalen und regionalen Wirtschaft, auf den Wechsel von der pauschalen zur leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zu reagieren, in Berg- und

Randgebieten nur minim gegeben sind. So z. B. bei der Erhöhung des Auslastungsgrades je Fahrt, bei der Reduktion der Leerfahrten, bei Umwegfahrten ins Ausland, bei der Anpassung der Fahrzeugflotten und bei der Verlagerung der Transporte auf die Schiene. Es gibt eben in unserem Land noch Täler, in welche keine Schiene führt, sondern nur eine Strasse.

Ich komme zu einer abschliessenden Bemerkung und zum Antrag der Kommission bzw. der Kommissionsmehrheit: Wie sich aus meinen Darlegungen ergibt, war und ist sich Ihre Kommission bewusst, dass der LSWA-Vorlage im Rahmen der gegenwärtig laufenden verkehrspolitischen Auseinandersetzungen ein grosser Stellenwert zukommt. Dieser macht es nötig, dass die Vorlage zügig durch das Parlament geführt wird. Der Bundesrat und auch Brüssel müssen wissen, woran sie sind. Ob die LSWA speziell bei der Tariffestsetzung, d. h. bei der Absteckung des Rahmens, so oder anders ausgestaltet wird, ist sicherlich von Bedeutung für die FöV-Vorlage, die Verkehrsverlagerung und die Kompensation der Tonnage-Erhöhung in Richtung 40 Tonnen. Noch wichtiger aber ist, dass der – mit Vorgriff in die Zukunft – modifizierte Verfassungsauftrag mit Blick auf das sehr schwierige europapolitische Umfeld, aber auch mit Blick auf die innenpolitisch, wirtschafts- und regionalpolitisch geforderte Rücksichtnahme jetzt gesetzgeberisch umgesetzt wird.

Zum Rückweisungsantrag Cavadini Jean werde ich nach erfolgter Begründung und dem Abschluss der Eintretensdebatte noch Stellung nehmen.

Die LSWA-Vorlage hat im übrigen keine neuen personellen und finanzaufwandrelevanten Konsequenzen zur Folge, wenn man von den Entwicklungsarbeiten am Erfassungsgerät absehen mag.

In diesem Sinne ersuche ich Sie um Eintreten auf die Vorlage, um Zustimmung zu den Beschlüssen der Kommission und bei Artikel 8 (Tarifrahmen) um Zustimmung zum Antrag der Kommissionsmehrheit.

Cavadini Jean (L, NE): Nous avons entendu le président de la commission rappeler que la redevance sur le trafic des poids lourds tirait son origine de l'article 36quater de notre constitution, article voté par le peuple en février 1994. La Confédération a donc compétence pour instaurer une telle mesure par voie législative. La redevance devrait couvrir les coûts occasionnés par le trafic des poids lourds et remplacer la taxe forfaitaire en vigueur qui disparaîtra en 2004.

Ainsi, les principes sont clairs, mais leur application fait quelque difficulté.

D'abord, la question des coûts externes est extrêmement controversée. On souligne qu'il s'agit des frais qui ne sont pas payés par ceux qui les occasionnent et qui doivent être pris en charge par la collectivité, ici par les pouvoirs publics et les personnes qui subissent ces dommages. Si les éléments étaient reconnus par les pays européens qui nous entourent, on pourrait, par exemple, imaginer une application justifiée. Mais tel n'est pas le cas, et l'on parle aisément de la qualité de la vie, on prend en compte les maladies pulmonaires ou cardiovasculaires dues au trafic des poids lourds, on évoque les nuisances et l'on a tenté de les quantifier. On est parvenu à un montant de plus d'un milliard de francs, et on précise qu'on doit être en dessous de la réalité.

Malheureusement, cette approche n'est pas partagée par tous, et l'on n'a pas procédé à une telle étude pour les coûts externes des autres modes de transport, ceux du rail par exemple. Il conviendrait également d'envisager les coûts globaux, prenant en compte et les avantages et les inconvénients. Bref, cette notion capitale dans le dossier de la redevance reste incertaine et contestée. La doctrine qui a prévalu consiste évidemment à charger le coût de la route pour tenter de rendre le rail plus attractif, et cette considérable opération pourra peut-être infléchir les flux respectifs de 1 pour cent environ.

Les propositions relatives au montant de la redevance relèvent également d'une approche contestable. Ce montant est calculé sur la base du poids total autorisé du véhicule et du kilométrage, et son taux ne doit pas être inférieur à

1,6 centime ni excéder 3 centimes. Quelques collègues particulièrement audacieux n'hésiteront pas à proposer de doubler le montant retenu, de sorte qu'une traversée de la Suisse pourrait coûter de 640 à 1280 francs, rendant ainsi parfaitement prohibitif le trafic des poids lourds.

Nous avons dès lors les éléments qui nous engagent à souhaiter un renvoi au Conseil fédéral de ce projet de loi. Nous savons bien que nous pouvons retenir tous les montants que nous voudrions et formuler toutes les hypothèses qui nous séduiraient, ce n'est pas le législateur suisse qui déterminera les données, mais bien nos interlocuteurs européens avec lesquels nous voulons conclure un certain nombre d'accords.

Qu'on le veuille ou non, le problème du trafic des marchandises transitant par les Alpes n'est pas de notre seule compétence. Nous avons à coordonner nos mesures sur le plan européen. D'ailleurs, la taxe de transit envisagée frappera d'abord et surtout le trafic interne, alors que le trafic de transit n'en sera que très médiocrement affecté. Je souligne encore que cette redevance aurait, sous cette forme, des conséquences particulièrement dommageables pour les régions périphériques et pour les régions de montagne, élément qui est bien peu pris en compte. Vouloir être sage tout seul est une grande folie, disait-on. L'Union européenne ne nous l'a d'ailleurs pas caché: elle ne paiera pas une taxe exagérée. Elle évoquait une centaine d'écus, soit environ 160 francs, elle refusera une redevance globale. Aujourd'hui, nous voulons arrêter une loi que nous ne pourrions qu'amender ou qu'abroger à l'avenir: cela ne nous paraît pas raisonnable.

En outre, nous avons entendu plaider que cette taxe représentait la clef de voûte de notre politique des transports et que sa perception était la condition sine qua non de la réalisation des nouvelles lignes ferroviaires alpines. C'est dire, bien entendu, que le but de l'opération est tout d'abord de nature fiscale. Il convient de tirer tout le rendement possible d'une taxe, et cela sans précautions exagérées à l'endroit de ceux qui en seront le malheureux objet.

Nous pouvons conclure qu'un renvoi au Conseil fédéral s'impose, d'abord parce que nous ne maîtrisons pas les données nécessaires à la définition actuelle de la redevance. Ensuite, dans les circonstances que nous connaissons, le projet présenté est excessif et manquera l'essentiel de son but, c'est-à-dire le transfert du trafic marchandises de la route au rail, qui sera insignifiant. Enfin, le trafic intérieur sera essentiellement pénalisé, en même temps que les régions périphériques souffriront de ces mesures pesantes et verront leur situation s'affaiblir encore.

Le dialogue que nous voulons avoir avec l'Europe ne s'accorde pas d'un préalable de cette nature et nous avons, que nous le voulions ou non, à harmoniser nos conditions avec celles de nos voisins. Nos réactions insulaires sont particulièrement pernicieuses dans un dossier qui n'est pas simplement le nôtre. Si nous sommes tellement empruntés pour maîtriser les obligations léonines de l'initiative des Alpes, c'est d'abord à nous que nous devons nous en prendre et ne pas faire reposer sur l'entier du monde le poids de ce péché.

Küchler Niklaus (C, OW): Ich bin selbstverständlich für Eintreten auf die Vorlage. Gleichzeitig lehne ich den Antrag Cavadini Jean auf Rückweisung ab.

Wie wir bereits gehört haben, geht es bei der LSVa um ein Herzstück unserer schweizerischen Verkehrspolitik, die bezüglich der Bewältigung des Güterverkehrs drei klare Zielsetzungen hat, nämlich: Die Umlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene, die Finanzierbarkeit dieser Umlagerung, und schliesslich die Europatauglichkeit. Daraus folgt, dass der heutigen Vorlage auch eine immense Bedeutung im Zusammenhang mit den laufenden bilateralen Verhandlungen mit der EU zukommt und unsere Beratung der Vorlage nicht bloss im Inland, sondern ebenso sehr von der EU aufmerksam verfolgt wird.

In diesem Zusammenhang möchte ich Herrn Bundesrat Leuenberger zu seiner harten Haltung gegenüber der EU gratulieren, die er in den vergangenen an den Tag gelegt hat, auch nach der Durchführung der zahlreichen Hearings mit Verbänden und interessierten Organisationen. Ich hoffe, dass er

diese Haltung gegenüber der EU auch weiterhin an den Tag legen wird. Mit der Verabschiedung einer griffigen LSVa-Vorlage können wir unserer Verhandlungsdelegation in Brüssel den Rücken stärken und dem Bundesrat ein taugliches Verhandlungsinstrument in die Hand geben. Jede Verwässerung der Vorlage würde jedenfalls sofort als Zeichen der Abkehr von unseren schweizerischen Forderungen gedeutet und stellte mithin eine Schwächung unserer schweizerischen Verhandlungsposition dar.

Ich meine, aufgrund unserer bisherigen Leistungen und des von uns im Verkehrssektor tatsächlich Erreichten brauchen wir unser verkehrspolitisches Licht nicht unter den Scheffel zu stellen. Wir brauchen uns vor allem bei der Einführung und Festsetzung der Höhe der LSVa vom Ausland nicht unter Druck setzen zu lassen. Ich bin überzeugt, dass unserem Beispiel früher oder später die umliegenden Länder folgen werden. Wir sind ihnen nämlich in der Ausgestaltung einer zeitgemässen Verkehrspolitik stets einen Schritt voraus. Das war so bei der Autobahnvignette, welche das Ausland seinerzeit bitter bekämpfte und jetzt für Privatwagen und Lastwagen einführen will. Das war so beim Katalysator, der bald einmal in Europa Allgemeingut ist. Das ist sogar so beim Sonntagsfahrverbot für Lastwagen, welches sich in unserem Land seit Jahren bestens bewährt hat und neuerdings, an Ostern 1997, sogar in Frankreich integral in Kraft gesetzt wurde.

Wieso sollte sich daher die Schweiz bei der Regelung des Landverkehrs ängstlich dem Druck der EU beugen, z. B. bei der Verkürzung des Nachtfahrverbotes oder bei der Lockerung der 28-Tonnen-Limite, ohne gleichzeitig – ich betone: gleichzeitig – eine genügende Kompensation durch die LSVa vorzusehen, wenn sich doch die Länder der EU nachgewiesenermassen laufend unserer bewährten und kohärenten Verkehrsphilosophie anpassen?

Die LSVa, welcher das Schweizervolk 1994 dem Grundsatz nach mit einer überzeugenden Mehrheit von 67 Prozent zugestimmt hat, ist voll und ganz europakompatibel. Auch die EU strebt in ihren verschiedenen Grün- und Weissbüchern eine nachhaltige Verkehrsbewältigung sowie in ihrem Aktionsprogramm für den kombinierten Verkehr die Realisierung der vollen Kostenwahrheit im Güterverkehr an.

Damit komme ich zur Kostenwahrheit: Die Verwirklichung derselben dient der gleichzeitigen Verbesserung der Wettbewerbssituation zwischen Schiene und Strasse. Aus der Botschaft muss aber diesbezüglich entnommen werden, dass mit dem Vorschlag des Bundesrates die Kostenwahrheit bei weitem nicht erreicht wird. So sind in den bundesrätlichen Berechnungen von 2,5 Rappen LSVa bloss externe Kosten, die der Strassengüterverkehr verursacht, von etwa 1,1 Milliarden Franken berücksichtigt. Dabei müsste dem Strassengüterverkehr, entgegen der Auffassung von Kollege Cavadini Jean – gemäss der Infrac-Studie «Die vergessene Milliarde», die 1996 im Auftrag verschiedener Bundesämter erstellt wurde –, noch eine weitere Milliarde an externen Kosten, insbesondere für verursachte Ernte-, Wald- und Umweltschäden, angelastet werden. Nur so würde man dann zur vollen Kostenwahrheit gelangen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Höhe der LSVa von maximal 3 Rappen stellt also bloss einen weiteren, meines Erachtens richtigen Schritt in Richtung Kostenwahrheit dar. Ich werde in der Detailberatung im Zusammenhang mit meinem Minderheitsantrag zu Artikel 8 darauf zurückkommen. Jedenfalls ist mit dem Vorschlag des Bundesrates die Schaffung einer fairen Wettbewerbssituation zwischen Strasse und Schiene, die Schaffung eines genügenden Anreizes zur Umlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene, noch nicht erreicht.

Damit komme ich zum Thema Verkehrslenkung mit der LSVa. Eines der erklärten Hauptziele der Einführung der LSVa ist das Erreichen eines vernünftigen Modal split zwischen Schiene und Strasse. Damit wir tatsächlich einen Umlenkungseffekt von der Strasse auf die Schiene erreichen, muss die LSVa eine genügende Höhe aufweisen. Deshalb gibt es auch, wie Herr Bundesrat Leuenberger im Rahmen der Verhandlungen mit der EU wiederholt ausführte, für die Schweiz eine «Fiskalschmerzgrenze», unter die sie unter

keinen Umständen gehen kann und darf. In der Botschaft des Bundesrates wird auf Seite 33 folgendermassen ausgeführt: «Zur Kompensation der Auswirkungen der höheren Gewichtslimite ist bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe ein Abgabesatz von mindestens 2,5 Rappen je Gesamtgewicht-Tonnenkilometer erforderlich.» Man ersieht allein schon daraus, dass damit der Vorschlag des Bundesrates mit einer Obergrenze von 3 Rappen LSVA gar keinen – zumindest keinen genügenden – Umlenkungseffekt zu erzielen vermag. Solches aber könnte oder müsste sich künftig verheerend auswirken. Wir riskieren nämlich, dass nicht bloss keine neuen zusätzlichen Güter auf die Schiene kommen, sondern dass der bisherige Bahngüterverkehr infolge der ständig zunehmenden Konkurrenzsituation auch noch auf die Strasse abwandert.

Heute sind es immerhin noch respektable 35 Millionen Tonnen Güter bzw. 160 000 Tonnen pro Tag, die jährlich mit der Bahn spediert werden. Umgerechnet auf die durchschnittliche Nutzlast von 16 Tonnen eines 28-Tonnen-Lastwagens kommen wir damit pro Tag auf etwa 10 000 Lastwagen, die auf unseren ohnehin schon überlasteten Strassen und Autobahnen zusätzlich verkehren würden. Chronische Verkehrsstockungen und Staus auf dem gesamten Strassennetz wären damit vorprogrammiert.

Ich meine, wir brauchen eine LSVA, die nicht bloss die künftige Erhöhung der Gewichtslimite kompensiert, sondern darüber hinaus den Verkehr tatsächlich lenkt. Wir alle wollen doch auch in Zukunft noch auf unseren Strassen und Autobahnen PW fahren können!

Diese Hochleistungsinfrastrukturen heissen denn auch nicht «Lastwagenbahnen», sondern Autobahnen. Wenn wir mit der LSVA bloss kompensieren, so halte ich das für ein reines Nullsummenspiel. Dann könnten wir es geradesogut bei der heutigen 28-Tonnen-Limite und beim Nacht- und Sonntagsfahrverbot bewenden lassen. Diese Instrumente haben sich nämlich in der Vergangenheit als Lenkungsinstrumente bestens bewährt. Das Ganze käme uns erst noch billiger zu stehen als die Einführung einer neuen Abgabe.

Hinzu kommt die Zeitgleichheit von Massnahmen, d. h. eine neue Massnahme, die an Stelle einer anderen tritt, muss zum gleichen Zeitpunkt, zu dem die alte aufgehoben wird, in Kraft treten können. Noch besser wäre es natürlich, wenn die neue Massnahme früher käme, damit wir sehen, ob wir es uns leisten können, die alte aufzuheben. Diese Zeitgleichheit ist zurzeit nicht gewährleistet, wie die Diskussionen über einen bilateralen Vertrag zeigen. Jedenfalls, Herr Bundesrat Leuenberger, wäre ich froh und dankbar, wenn Sie sich über die Zeitgleichheit noch äussern und in Ihrer Stellungnahme entsprechende Ausführungen zu den gefallenen Voten abgeben könnten.

Eine griffige LSVA ist entgegen anderslautenden Behauptungen volkswirtschaftlich durchaus verkraftbar. Gemäss «Tages-Anzeiger» vom 1. Juni 1997 gibt es scheinbar ein internes Papier der Astag – ich weiss nicht, ob Herr Kollege Cavadini Jean das kennt –, aus dem hervorgeht, dass die Kunden der Grossverteiler pro Einkauf Waren im Werte von durchschnittlich 30 bis 35 Franken erwerben. Wenn die neue Strassenabgabe voll auf die Konsumenten überwälzt würde, so verteuerte sich der Einkauf beim Grossverteiler höchstens um 1 Prozent, also um 30 bis 35 Rappen. Auch der Nahrungsmittelkonzern Nestlé rechnet gemäss Astag – ich betone: gemäss Astag – mit einer Verteuerung von höchstens 0,5 bis 1,5 Prozent.

Ich habe noch weitere Zahlen aus der Wirtschaft, nämlich von seiten der Mineralölproduzenten. Dort ist man ebenfalls besorgt, dass im Parlament eine LSVA beschlossen wird, die überhaupt keinen Lenkungseffekt zu zeitigen vermag. Bei den Mineralölproduzenten wünscht man indessen nicht, dass der Bahngüterverkehr wegen weiteren Preissenkungen beim Strassenschwerverkehr zufolge entschädigungsloser Erhöhung der Gewichtslimite nicht mehr weiter betrieben wird oder gar eingestellt werden muss. Auch die Mineralölproduzenten wollen für die gesamte verladende Wirtschaft der Schweiz vielmehr weiter zwei leistungsfähige Verkehrsträger und damit gleichzeitig die freie Verkehrsmittelwahl zwischen

Schiene und Strasse haben. Achten wir also bei der Detailberatung darauf, dass für den Güterverkehr in Zukunft zwei effiziente Verkehrsmittel bzw. zwei Verkehrsträger zur Verfügung stehen!

Als Vertreter eines Bergkantons weiss ich selbstverständlich auch um die Auswirkungen einer griffigen LSVA für die Berg- und Randgebiete. Diese Problematik haben wir übrigens in der Kommission ausführlich diskutiert. Die besonderen Auswirkungen lassen sich jedoch im Rahmen der Verteilung der Mittel aus den Einnahmen der LSVA durch Berücksichtigung der speziellen regionalpolitischen Situation ausgleichen, wie dies übrigens bereits in Artikel 36quater der Bundesverfassung verankert ist. In diesem Sinne stehe ich hinter den Änderungsanträgen zu Artikel 19, die Ihnen die Kommission unterbreitet.

Ein Letztes: Was nützt uns ein Bundesgesetz über die LSVA, wenn das technische Gebührenerfassungssystem nicht oder nicht rechtzeitig zur Verfügung steht? Es scheint mir deshalb, Herr Bundesrat, ausserordentlich wichtig, dass seitens des Departementes mit Nachdruck für die rechtzeitige Bereitstellung des erforderlichen technischen Systems gesorgt wird. Dabei muss auch unter allen Umständen auf die Interoperabilität geachtet werden, d. h., es muss sich um ein Erfassungssystem handeln, das für sämtliche Lastwagen, für inländische wie für ausländische, anwendbar ist.

Zusammenfassend meine ich also, dass die LSVA ein unentbehrliches Instrument für unsere schweizerische Verkehrspolitik, vor allem aber zur nachhaltigen, umweltgerechten und finanziell verkraftbaren Bewältigung des Güterverkehrs darstellt. Wir brauchen die LSVA auch zur Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte und zur Realisierung der Bahnreform. Schliesslich geben wir mit der heutigen Vorlage dem Bundesrat ein nicht zu unterschätzendes Instrument zur flexiblen Fortführung und zur Abschliessung der bilateralen Verhandlungen mit der EU in die Hand.

Deshalb bin ich gegen den Rückweisungsantrag Cavadini Jean.

Herr Kollege Cavadini begründet seinen Rückweisungsantrag damit, dass die Verhandlungen mit der EU vorerst abgeschlossen werden müssen bzw. besser abgeschlossen werden könnten. Persönlich bin ich der Auffassung, dass gerade das Gegenteil der Fall wäre, dass die Verhandlungen scheitern müssten, dass sie gar nicht abgeschlossen werden könnten. Denn ohne LSVA werden wir keinen Vertrag – das betone ich hier – mit der EU haben. Ohne LSVA ist es überhaupt nicht möglich, die Aufhebung der 28-Tonnen-Limite – und um die geht es ja schliesslich beim Dossier Landverkehr unter anderem – zu kompensieren. Abgesehen davon, dass die EU eine LSVA im Grundsatz bereits bejaht und in der Höhe von ungefähr 360 Franken pro Transitfahrt grundsätzlich akzeptiert.

Es kommt dazu, dass die Vorlage zur LSVA einen Konnex mit den weiteren verkehrspolitischen Vorlagen hat: der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, dann der Bahnreform, aber auch der Umsetzung des Alpenschutzartikels. Nun gilt es bei dieser Vorlage endlich, Nägel mit Köpfen einzuschlagen, damit wir bei den anderen Vorlagen wissen, woran wir sind und wie sehr wir uns auf diese Vorlage abstützen können.

Aus allen diesen Gründen bitte ich Sie also, den Rückweisungsantrag unter allen Umständen abzulehnen.

Bigis Hans (R, SZ): Die beiden Eintretensvoten Cavadini Jean und Kuchler zeigen, wie breitgefächert die Interessen (vielleicht auch Interessenvertretungen) innerhalb der KVF sind. Es war schon während den Kommissionsberatungen vorzusehen, wie es im Plenum weitergehen würde.

Die KVF hat denn auch zwei sich ergänzende Rückweisungsanträge nur äusserst knapp, nämlich mit 7 zu 6 Stimmen abgelehnt – ich würde dem ein Zufallsmehr sagen, es hätte je nach Tagesform vereinzelter Mitglieder auch anders herauskommen können – und die nun vorliegende, bereinigte Fassung des Schwerverkehrsabgabegesetzes angenommen, aber auch das nur mit 6 zu 1 Stimmen und drei Enthaltungen. Die drei sich der Stimme enthaltenden Kom-

missionsmitglieder haben klar geäußert, warum sie sich der Stimme enthalten, was das zu bedeuten hat. Ich komme noch darauf zurück.

Dies zeigt, wie schwer wir uns bei der Beratung getan haben und wie wenig befriedigend das Ergebnis – mindestens der Antrag der Kommissionsmehrheit – ist. Am guten Willen für eine korrekte Umsetzung des 1994 angenommenen Verfassungsartikels 36quater hat es sicher nicht gefehlt. Das Problem war vielmehr die Parallelität mit der noch unbereinigten, im Zeitpunkt unserer Sitzungen völlig offenen FöV- oder – einfach gesagt – Neat-Vorlage.

Es war nicht nur die Parallelität mit den bilateralen Verhandlungen. Die Neat-Vorlage hat uns noch wesentlich mehr Sorgen bereitet. Eintreten war unbestritten, was aber nachher folgte, muss als ziemlich mühsam bezeichnet werden.

Eigentlich machten wir uns auf, die Kostenwahrheit im Verkehrswesen zu realisieren. Das war unsere Absicht. Wir wussten allerdings seit der Behandlung der FöV-Vorlage in der Wintersession in unserem Rat, dass dies eigentlich gar nicht das Ziel sein konnte, geht es doch letztlich darum, die Mittel für die Finanzierung der grossen Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs sicherzustellen – und eben nicht um die Kostenwahrheit. Absatz 2 des Verfassungsartikels 36quater verlangt zwar unmissverständlich, dass der Reinertrag der leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zur Deckung von Kosten zu verwenden ist, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehen. Mit dem Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs soll nun diese Verfassungsbestimmung aber für 20 bis 25 Jahre – im Nationalrat spricht man bereits von 30 Jahren – weitgehend ausser Kraft gesetzt werden.

Ich zweifle daran, dass bei unserer Entscheid im letzten Dezember diese Konsequenz allen Ratsmitgliedern bewusst war. Ich hatte darum in meinem knapp abgelehnten Rückweisungsantrag unter anderem verlangt, dass bei der Mittelverwendung der Anteil der Kantone an den effektiven Wegekosten und an den externen Kosten angemessen berücksichtigt und der Nutzen des Schwerverkehrs für die Allgemeinheit breiter ausgeleuchtet werde.

Ich verwende Schlagwörter wie Mogelpackung eigentlich nicht gerne. Wenn aber im Zweckartikel ausgesagt wird, dass mit der Schwerverkehrsabgabe der Schwerverkehr «die ihm zurechenbaren Wegekosten und Kosten zu Lasten der Allgemeinheit langfristig deckt» und diese Mittel letztlich eben anderweitig verwendet werden, so ist das mindestens nicht ganz ehrlich. Wir werden uns in der Detailberatung bei Artikel 19 mit dieser Frage auseinandersetzen müssen.

Für mich stimmt die Philosophie der Vorlage nicht, geht es doch letztlich nicht um eine gerechte und volkswirtschaftlich verantwortbare Belastung des Schwerverkehrs, sondern um die Finanzierung der Bahninfrastruktur. Eine Mitfinanzierung der rollenden Autobahn durch den Schwerverkehr ist sicher gerechtfertigt. Dafür braucht es aber keine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, sondern eine Alpentransitabgabe, beträgt doch der Transitanteil am gesamten Strassengüterverkehr in der Schweiz lediglich knapp 5 Prozent. 95 Prozent sind Binnenschwerverkehr. Daran ändert auch eine Rückführung des Umwegverkehrs nur wenig.

Man tut sich meiner Ansicht nach generell schwer mit der Begründung der Vorlage. Der Wunsch nach einer einfachen Mittelbeschaffung für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zu Lasten einer kleinen Minderheit ist offensichtlich. Ob die Verkehrsumlagerung letztlich auch stattfindet und die Rechnung dann aufgeht, ist erst noch äusserst fraglich. Völlig unzureichend ist auch die Auseinandersetzung mit dem Nutzen des Schwerverkehrs für die Allgemeinheit. In den bisher vorliegenden wissenschaftlichen Abklärungen wird dem Schwerverkehr nur ein marginaler Nutzen zugebilligt. Immerhin wird nicht ausgeschlossen, dass dem Schwerverkehr dann ein abzugeltender Nutzen zuzuweisen sei, wenn er gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringe.

Ein echter externer Nutzen liegt dann vor, wenn Dritte von Effekten profitieren, ohne dass sie dafür direkt oder indirekt über den Markt zur Kasse gebeten werden. Das ist die Defi-

nition des externen Nutzens. Ein klassisches Beispiel dafür ist ein schöner Garten, der im Vorbeigehen gratis bewundert werden kann. Ein Beispiel ist aber auch eine dank dezentraler Besiedelung kostengünstig gepflegte Landschaft. Die Erschliessung von abgelegenen Regionen generiert einen externen Nutzen, an dem der Schwerverkehr einen wesentlichen Anteil hat. Auch wenn eine Quantifizierung dieses externen Nutzens nicht einfach ist, so steht doch ausser Frage, dass dieser um ein Vielfaches grösser ist als die immer wieder erwähnten, bescheidenen 50 Millionen Franken der Notfalltransporte.

Es ist völlig unbestritten, dass der Verfassungsartikel über die leistungs- oder verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe umgesetzt werden muss. Angezeigt ist auch eine angemessene Beteiligung des Schwerverkehrs an den Kosten eines Ausbaus der Schieneninfrastruktur.

Wir haben gegen den Antrag der Kommissionsmehrheit entschieden, dass diese Beteiligung höchstens zwei Drittel des Ertrags der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sein solle, limitiert bis Ende 2017 plus maximal fünf Jahre. Mit diesem Entscheid sind wir vom Verursacherprinzip und von der Kostenwahrheit bewusst, vielleicht manchmal unbesusst, abgewichen.

Die nationalrätliche Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen will nun noch weiter gehen und den Personenverkehr von einer Mitfinanzierung praktisch ganz befreien. Aus meiner Sicht ist die parallele Behandlung der FöV- und der LSVA-Vorlage eine Gratwanderung mit dauernder Absturzgefahr. Wir können uns aber keinen einzigen Fehltritt leisten. Ich werde der Vorlage nur zustimmen, wenn Sie nach der Detailberatung noch einen ausreichenden Spielraum offenlässt, um auf die Differenzbereinigung des Bundesbeschlusses über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs reagieren zu können. Wir müssen doch wissen, was über eine wie lange Zeit finanziert werden muss, bevor wir den Umfang der Abgabe und die Verwendung der Mittel definitiv festlegen. Dieser Spielraum ist in der vorliegenden Fassung nicht gegeben, und das erst noch zu Lasten der Kantone. Ich bitte Sie darum schon jetzt, dem Minderheitsantrag III zu Artikel 8, eventualiter dem Antrag Beerli, und meinem Antrag zu Artikel 19 zuzustimmen.

Die Kommission hat, wenn auch knapp, Rückweisung abgelehnt. Auf einen Minderheitsantrag wurde in der Folge verzichtet. Sollte nun vom Rat dem Rückweisungsantrag Cavadini Jean zugestimmt werden, was mich auch nicht gerade unglücklich machen würde, so möchte ich dem Bundesrat meinen Rückweisungsantrag in der Kommission in Erinnerung rufen.

Ich habe Rückweisung an den Bundesrat beantragt, verbunden mit dem Auftrag:

1. Die Abgabe nach leistungs- und verbrauchsabhängigen Kriterien zu bemessen, nicht nur nach dem höchstzulässigen Gesamtgewicht des Fahrzeugs und den gefahrenen Kilometern. Diesem Anliegen wurde in der Detailberatung mindestens teilweise Folge geleistet.

2. Den Nutzen des Schwerverkehrs für die Allgemeinheit breiter auszuleuchten. Hier steht der Bundesrat noch in der Pflicht.

3. Die Alpentransitabgabe mit einzubeziehen. Das macht der Bundesrat zwischenzeitlich; man muss sich immer wieder daran erinnern, dass diese Alpentransitabgabe – bei aller Problematik, die damit verbunden ist, z. B. im Kanton Tessin – die ehrlichste Art der Abgabe ist, weil damit wirklich der Transitverkehr und nicht der Binnenschwerverkehr belastet wird.

4. Den Anteil der Kantone an den effektiven Wegekosten und externen Kosten angemessen zu berücksichtigen. Das ist mit der jetzigen Vorlage gar nicht möglich.

Es kann nicht genügen, die LSVA-Frage lediglich auf die bilateralen Verhandlungen auszurichten. Die Parallelität mit der FöV-Vorlage und mit der Bahnreform ist mindestens so problematisch, aus meiner Sicht sogar problematischer. Diesen breiten Problemfeldern wurde bis heute einfach zu wenig Beachtung geschenkt.

Ich bitte Sie, das bereits im Rahmen einer möglichen Detailberatung zu tun und die Vorgaben so flexibel zu gestalten,

dass wir noch in der Lage sind, eine FöV-Vorlage durchzuziehen, die bilateralen Verhandlungen glücklich abzuschliessen und letztlich auch die Bahnreform zu bewältigen.

Maissen Theo (C, GR): Die Gesetzesvorlage, die wir vor uns haben, stützt sich auf Artikel 36quater der Bundesverfassung ab. Ich erwähne dies aus drei Gründen:

1. Es ist eine Kann-Formulierung und keine zwingende Bestimmung. Man muss also diese Schwerverkehrsabgabe nicht einführen, sondern man kann es tun.

2. Im Verfassungstext ist festgehalten, dass es eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe sein kann. Auch hier ist also nicht zwingend, dass man eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe einführt.

3. In Absatz 3 ist festgeschrieben, dass man die Auswirkungen auf Berg- und Randgebiete zu beachten habe, d. h., vor allem in bezug auf die Standortfrage für die Wirtschaft ist ein raumordnungspolitischer Aspekt enthalten.

Das Entscheidende ist nun, dass wir für diese Gesetzesvorlage mit Artikel 36quater der Bundesverfassung erst eine «halbe» Verfassungsgrundlage haben. Dieses Gesetz stützt sich nämlich gleichzeitig auf Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung ab, welcher aber noch nicht vom Volk beschlossen ist.

Ich glaube, es ist wichtig, dass wir uns das ins Bewusstsein rufen, denn damit ist praktisch ein obligatorisches Referendum zur LSVA verbunden. Denn je nachdem, wie wir diese Gesetzesvorlage ausgestalten, werden im Zusammenhang mit der Volksabstimmung über «die zweite Hälfte der Verfassungsgrundlage» entsprechende Diskussionen geführt.

Es sind drei Ziele, die wir mit der LSVA erreichen möchten. Wir möchten eine Finanzquelle für den öffentlichen Verkehr, eine Umlagerung von der Strasse auf die Schiene – also einen Lenkungseffekt –, und wir möchten gleichzeitig europakompatibel sein. Für mich ist nun entscheidend, dass wir diese drei Ziele mit einem Massnahmenbündel erreichen wollen. Wir diskutieren hier aber nur über eine Massnahme, was das Ganze nicht unproblematisch macht.

Wir haben hier die LSVA vor uns. Ausstehend ist die Diskussion über die Alpentransitabgabe (ATA), die in der Vernehmlassung ist. Schliesslich haben wir in diesem Rat auch einen Benzinzehner für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs beschlossen. Im Gespräch ist eine CO₂-Abgabe, und der Nationalrat hat in der letzten Woche eine Energieabgabe auf nichterneuerbaren Energien beschlossen. All das sind Abgaben und Leistungen, die erbracht werden sollen und im Kontext zu sehen sind.

Das Resultat aus diesem Massnahmenbündel und diesen Zielen ist, dass wir Zielkonflikte haben. Wir haben auf der einen Seite Überlagerungen oder Interdependenzen im Sinne von kommunizierenden Röhren zwischen der LSVA und der ATA. Aber auch das Verhältnis bezüglich der Finanzierung über den Benzinzehner, die CO₂-Abgabe sowie die vom Nationalrat jetzt einmal als Erstrat beschlossene Energieabgabe dürfen nicht ausser acht gelassen werden.

Wir müssen uns vor allem der Frage stellen, wie sich diese Massnahmen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz auswirken und welche Effekte wir binnenwirtschaftlich zu erwarten haben. Hier muss ich sagen, dass in der Botschaft zur LSVA diese Effekte auf die Binnenwirtschaft verharmlost werden. Kollege Bisig hat es bereits gesagt: Obwohl wir an und für sich die LSVA vor allem als Teil der Umsetzung des Alpenschutzartikels bezeichnen, müssen wir sehen, dass gegen 95 Prozent der entstehenden Belastung auf die Binnenwirtschaft entfallen und nur 5 Prozent den internationalen Alpen transit betreffen.

Generell heisst das für die Binnenwirtschaft bei z. B. 2,5 Rappen je Tonnenkilometer: Wenn wir künftig mit einem «40-Tönnner» herumfahren dürfen, kostet jeder Kilometer 1 Franken mehr. Wenn wir den Raum Schweiz betrachten, müssen wir berücksichtigen, dass wir mit «40-Tönnnern» nur in Teilbereichen herumfahren können, auch wenn sie generell bewilligt sind. Wir werden in vielen Gebieten weiterhin mit tieferen Nutzlasten fahren müssen; wobei die Kosten pro Tonne progressiv steigen, je geringer die transportierte Nutz-

last dieser Fahrzeuge ist. Bei weniger als 3,5 Tonnen Gesamtgewicht fällt dann die LSVA allerdings ganz weg. Wir haben also die etwas eigenartige Situation, dass die Kosten je transportierte Tonne bei geringerer Nutzlast ansteigen und dann bei 3,5 Tonnen auf Null zurückfallen.

Wir haben in der Kommission gehört, dass das Ganze gar nicht so dramatisch sei. So wurde uns etwa am Beispiel des Joghurts vorgerechnet, dass die LSVA auf einen Becher von heute Fr. 1.20 eine Kostensteigerung von höchstens 0,12 bis 0,2 Rappen zur Folge habe. Ich möchte Ihnen einfach sagen: Mit dieser «Wirtschaftspolitik à la Joghurt» kann ich nichts anfangen, denn es ist eine Tatsache, dass sich die Kosten der Transporte um 20 bis 30 Prozent erhöhen werden.

Nun können Sie auf Seite 32 der Botschaft lesen, dass es sogenannte Anpassungsreaktionen geben werde. Es steht dort, man könne den Auslastungsgrad erhöhen, die Leerfahrten reduzieren, man könne Umwegfahrten ins Ausland machen, man könne die Fahrzeugflotte anpassen – was ja auch nicht kostenlos ist –, und man könne schliesslich den Transport auf die Schiene verlagern. Es wird dann festgestellt, dass als Hauptreaktion die Verlagerung auf die Schiene erfolgen dürfte.

Nun muss man einfach zur Kenntnis nehmen: Es gibt weite Teile in diesem Land, wo Sie diese Anpassungsreaktionen nicht durchführen können, vor allem nicht die Verlagerung auf die Schiene, weil wegen den Distanzen die Güterversorgung in der Fläche über die Schiene vielfach nicht möglich ist oder weil es gar keine Bahn hat. Wir haben auch die bessere Ausnützung höherer Nutzlasten wegen den Gewichtsbeschränkungen auf Strassen nicht immer zur Verfügung, und schliesslich müssen wir wissen, dass wir vor allem im Berggebiet wenig Möglichkeiten für Rücktransporte haben. Wir haben zwar vielfach die Transporte für die Güterversorgung in die Täler, aber weil keine produzierende Industrie da ist, ist es nicht möglich, die Leerfahrten auszunützen. Die ganze Palette der angebotenen Anpassungsmöglichkeiten fehlt also im ländlichen Raum weitgehend. Das hat zur Folge, dass in diesen Gebieten die LSVA einfach als zusätzlicher Kostenfaktor für die Versorgung in der Fläche durchschlägt. In der Botschaft wird darauf hingewiesen, dass das pro Arbeitsplatz im schweizerischen Durchschnitt pro Jahr nur zusätzliche Kosten von 300 Franken zur Folge habe; in Gebirgskantonen wird jedoch eine Kostenerhöhung von 650 bis 1000 Franken pro Arbeitsplatz angenommen. Es wird in der Botschaft immerhin zugegeben, dass diese Annahmen ungenau seien.

Ich persönlich bin überzeugt, dass die Wirkung gravierender sein wird, vor allem weil man eine Kumulation aller Massnahmen in diesen Gebieten in bezug auf die Standortattraktivität in Betracht ziehen muss. Die Nachteile kumulieren sich, bei jeder Massnahme des Staates trifft es heute diese Gebiete meist stärker, und damit werden wir letztlich mit Arbeitsplatzverlusten zu rechnen haben, weil der Standort solcherart stetig schlechter wird. Damit wird im Gegensatz zu dem, was uns gesagt wird, mit der LSVA Regionalpolitik betrieben, und zwar im negativen Sinne.

Lassen Sie mich noch zwei, drei Überlegungen zur Kostenwahrheit im Verkehr anstellen. Einerseits betrifft die Kostenwahrheit im Verkehr die sogenannten Wegekosten, und da ist es klar, dass diese durch den Verkehr zu bezahlen sind. Sie werden auch beim Strassenverkehr weitgehend durch die Verursacher bezahlt. Zur Diskussion stehen heute andererseits die externen Kosten, und hier in einem ersten Schritt ein erstes Paket von 1,15 Milliarden Franken. Sie können das auf den Seiten 10 bis 12 der Botschaft nachlesen. Da sind eine Strassenunterdeckung von 17 Millionen Franken und die PSVA von 132 Millionen Franken enthalten, es sind ferner Unfallkosten von 20 Millionen Franken und Lärmkosten von 260 Millionen Franken berücksichtigt. Als «grosse Kosten» sind nach diesen Berechnungen die Gesundheitsschäden und Gebäudeschäden mit 720 Millionen Franken ausgewiesen.

Offensichtlich soll nun dieses erste Paket der externen Kosten politisch anerkannt sein, obwohl bezüglich der wissenschaftlichen Methoden, die dahinter sind, Fragezeichen zu

machen sind. Die methodischen Grundlagen sind nicht unbestritten. Zu bedenken ist auch, dass – wenn diese Berechnungsformel durchgeht – das auf andere Bereiche durchschlagen könnte und dass dies fast nicht mehr ohne grösste Nachteile vollziehbar wäre.

Ich möchte Sie bitten, im Sinne einer volkswirtschaftlichen Betrachtung zu beachten, dass wir mit diesem Modell der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe diese externen Kosten, wenn wir sie nun politisch anerkennen, im Grunde genommen zweimal bezahlen. Zum ersten bezahlen diese externen Kosten die Betroffenen, welche für diese Schäden bereits heute aufzukommen haben, sei das der Private bei den Gebäudeschäden oder seien es die öffentliche Hand, andere Körperschaften, die Krankenkassen usw. bei den Gesundheitsschäden. Sie bezahlen diese externen Kosten. Zum zweiten Mal bezahlt nun die Volkswirtschaft diese Kosten über die LSVA, aufgrund dieser Kostenrechnung als Korrektur, weil auf dem Markt diese externen Kosten nicht bezahlt würden, dergestalt, dass man die Mittel für einen anderen Zweck verwendet. Wenn man es korrekt gemäss Verursacherprinzip machen würde, müsste man diese externen Kosten einziehen und denen, die die Schäden zu tragen haben, auszahlen. Wir machen das nicht, das kann man akzeptieren, politisch festlegen; nur muss man sehen, dass in bezug auf das Verursacherprinzip die Logik fehlt.

Gleichzeitig – und das ist nun sehr störend – wird für den Schwerverkehr auf der Strasse praktisch jeder externe Nutzen abgestritten. Es wird gesagt, dass sozialer, regionalpolitischer und wirtschaftlicher Nutzen beim Bau einer Strasse abgegolten werde. Der übrige Nutzen des Schwerverkehrs werde durch den Preis, der auf dem Markt erzielt werde, abgegolten. Unberücksichtigt ist jedoch die Überlegung von Kollege Bisig zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungen, z. B. bezüglich der dezentralen Besiedlung als öffentliches, nicht bezahltes Gut. Hierzu wird in den Unterlagen festgehalten, dass man die Frage des externen Nutzens wissenschaftlich noch nicht abgeklärt habe. Ich möchte mich der Forderung von Kollege Bisig anschliessen, dass man das nachholt. Wenn wir von der Kostenwahrheit im Verkehr reden, dann stellen wir gleichzeitig fest, dass bei der Bahn im Gegensatz dazu die gemeinwirtschaftlichen Leistungen anerkannt sind. Wenn wir nun die Botschaft über die Bahnreform lesen, fehlt dort hingegen der Hinweis, dass auch die Bahn externe Kosten hat. Wir machen hier also etwas, was nach meiner Meinung intellektuell unredlich ist. Beim Strassenschwerverkehr verneinen wir die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, bejahen aber die externen Kosten, und bei der Bahn machen wir es einfach umgekehrt, obwohl es auch bei der Bahn externe Kosten gibt. Auch dort gibt es Unfälle; es gibt Lärm; es gibt im Bereich der Energiebeschaffung Kosten, die nicht bezahlt sind – denken wir an die Energie für die Bahn von den Kernkraftwerken, wo die ganze Haftpflichtfrage dem Staat überbunden ist.

Ich bewerte dieses Missverhältnis nicht. Sie können selber beurteilen, ob es beim heutigen Stand der Abklärungen bezüglich der Kostenwahrheit im Verkehr nicht auch Bereiche hat, wo man ebenso sehr sagen kann: Es sind Unwahrheiten enthalten. Das Ganze ist für mich im Moment politisch instrumentalisiert. Ich möchte hier mehr Objektivität.

Einige Schlussfolgerungen: Ich kann mich – obwohl ich in der Kommission dem Rückweisungsantrag zustimmte – einer Lösung anschliessen, wenn sie insofern ausgewogen ist, als das Verhältnis der Abgaben bezüglich der Binnenwirtschaft stimmt – d. h. vor allem das Gesamtverhältnis zwischen der LSVA und der ATA – und wir hier die entsprechenden Möglichkeiten einbauen. Ich unterstütze auch das Argument, dass man mit dieser Vorlage einen Beitrag an die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zu leisten hat. Ich bin auch dafür, dass man damit Verkehrslenkung machen soll. Ich werde bei der Begründung des Antrages der Minderheit III zu Artikel 8 zeigen, dass das mit diesem Konzept funktioniert. Ich möchte jedoch, dass die Anliegen der Berg- und Randgebiete gemäss Verfassung berücksichtigt werden.

In diesem Sinne kann ich mit der Kommission dem Eintreten zustimmen, vor allem auch im Hinblick auf die aussenpoliti-

schen Signale und im Hinblick auf die Notwendigkeit, dass bei der Neat endlich langsam in Sicht kommt, wie die ganze Geschichte finanziert werden soll.

Onken Thomas (S, TG): Es ist zu dieser Vorlage schon viel Richtiges gesagt worden, namentlich von Kollege Kuchler, den ich eigens erwähnen möchte, so dass ich einige dieser Argumente nicht zu wiederholen brauche. Aber ich möchte doch nochmals in Erinnerung rufen, dass sich wahrscheinlich kein Land dieser Welt derart oft und derart nachhaltig zum öffentlichen Verkehr bekannt hat – auch Gelegenheit dazu hatte, im Rahmen der direkten Demokratie –: Es hat ja gesagt zu «Bahn 2000»; ja gesagt zu einer milliardenschweren Neat, im Alleingang, selbstfinanziert; ja gesagt zu einem Alpenschutzartikel, der Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene, und ja gesagt zu einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, über die wir heute diskutieren.

Kein Land der Welt ist wahrscheinlich auch bereit, für seinen öffentlichen Verkehr derartige Tatbeweise zu erbringen, also für seine Bahnen derart tief in die Tasche zu greifen, für seine Schieneninfrastruktur und für die Scharnierfunktion als Transitland in Europa. Wir nehmen diese europäische Verantwortung durchaus wahr. Wir haben es in der Vergangenheit getan, wir werden es auch in Zukunft tun.

Die Niederländer sind ein Volk der Seefahrer und – so macht es den Anschein – auch der Lastwagenfahrer. Die Schweiz ist ein Volk der Bahnfahrerinnen und der Bahnfahrer. Die geradezu begeisterten Demonstrationen für die Bahn in ihrem Jubiläumsjahr sind ein Ausdruck dieser Anhänglichkeit, dieser Verbundenheit mit dem öffentlichen Verkehr. Die schweizerischen Bahnen – nicht nur die SBB, sie aber vor allem – sind eine Klammer in diesem Land, sind ein Identitätsmerkmal; sie vernetzen dieses Land, sie helfen, es zusammenzuhalten.

Diesem wiederholt zum Ausdruck gebrachten demokratischen, politischen Willen unseres Volkes müssen wir Nachachtung verschaffen, den müssen wir vollziehen, und wir sollten ihn nicht hintertreiben. Das ist nämlich der Volksauftrag, den wir haben. Das ist die Maxime, die uns leiten soll, und nicht die Grün- und Weissbücher der Europäischen Union. Wobei diese ja noch nicht einmal schlimm sind – in ihnen ist schon viel von dem enthalten, dem wir auch nachleben –, schlimm ist aber der zögerliche, der lasche politische Wille in der Europäischen Union, dem, was auf dem geduldigen Papier steht, auch wirklich Nachachtung zu verschaffen und es umzusetzen.

Da muss ich schon sagen: Wir stehen in der Pflicht. Ich glaube, Kollege Bisig war es, der gesagt hat, man könne sich keinen weiteren Fehltritt erlauben. Das meine ich in der Tat auch. Die «Bahn 2000», die grossmehrheitlich angenommen wurde, ist mittlerweile zurückgestuft, etappiert, verwässert worden – sicher nicht ein Glaubwürdigkeitsgewinn für dieses Parlament. Die Neat, die das Volk auch gutgeheissen hat, hat sich als finanzielle Fehlkalkulation erwiesen, und es braucht einen zweiten Anlauf. Auch hier haben wir keinen Kredit gewonnen. Wir haben ganz offensichtlich die verkehrspolitischen Hausaufgaben zuwenig gut gemacht. Ein nochmaliges Versagen oder eine kleinkrämerische Rappenspalterei können wir uns hier tatsächlich nicht leisten.

Ich bin der Überzeugung, dass das eigentlich auch ohne Crashkurs mit einem vernünftigen Lastwagengewerbe möglich sein müsste. Die Entscheide sollen ja nicht gegen das Lastwagengewerbe fallen, so, wie die 100 000 Leute an den Bahnjubiläen nicht gegen die Lastwagen und gegen die Transportunternehmer sind. Sie wissen durchaus, auch wenn Sie den Begriff «Modal split» vielleicht nicht kennen, dass es eine vernünftvolle Aufteilung zwischen Schiene und Strasse braucht und dass das Lastwagengewerbe eine wichtige Funktion erfüllt und auch in Zukunft erfüllen wird.

98 Prozent der Leute sind aber wahrscheinlich Autofahrer, und sie leiden zum Teil unter dem wachsenden Lastwagenverkehr. Sie sind deshalb auch dafür, dass dieser von der Strasse auf die Schiene verlagert wird.

Der Strassenverkehr soll die Kosten tragen, die er verursacht, nicht mehr und nicht weniger; da müssen wir allerdings präzise sein – ich sage es noch einmal, das haben auch an-

dere schon angedeutet –: nicht sämtliche Kosten, sondern zunächst einmal die erfassbaren, die bezifferbaren Kosten; um noch genauer zu sein: die Kosten, über die heute ein politischer Konsens besteht, dass sie tatsächlich dem Schwerverkehr anzurechnen sind, und wo man fast nicht mehr daran vorbeikommt, das unisono zu anerkennen. In diesem Sinne sind diese Kosten meines Erachtens nicht mehr «extrêmement controversés», wie Herr Cavadini gesagt hat, sondern hier besteht heute ein politischer Konsens, dass es rund diese Milliarde ist. Ich bin übrigens froh, dass auch der Kanton Neuenburg diese leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe angenommen hat.

Nun sind wir in diesem Bereich allerdings nicht autonom, das ist klar. Wir sind in den europäischen Kontext eingebettet. Die Fiskalität ist ein Streitpunkt in den bilateralen Verhandlungen. Die Belastung der Strasse hat ihre Grenze. Noch sind hier vor allem in Europa nicht alle Abwehrfronten aufgeweicht, noch ist dieser Bewusstwerdungsprozess nicht abgeschlossen. Aber wir dürfen doch mit Genugtuung feststellen, dass wir bereits sehr viel erreicht haben. Die Pionierfunktion der Schweiz in der Verkehrspolitik ist heute evident. Die Europäische Union hat in verschiedenen Bereichen unsere Philosophie der Kostenwahrheit übernommen. Wir haben hier Schrittmacherdienste geleistet, auf die wir durchaus stolz sein können, und wir sollten sie weiterhin leisten.

Die Europäische Union hat den Grundsatz der Kostenwahrheit anerkannt. Sie hat anerkannt, dass das Alpengebiet ein ökologisch besonders sensibles Gebiet ist, dass erlaubt sein muss, dort entsprechende Abgaben zu erheben. Das ist immerhin beachtlich, und das kommt der Entwicklung in unserem Lande schon sehr weit entgegen. Wenn die EU einmal noch stärker in den kilometerlangen Staus ersticken sollte, die sie auf ihren verstopften Strassen bereits hat, wenn sie mit ihren Strassenbauprogrammen nicht mehr nachkommt und sich allenfalls, was Gott verhüten möge, die Ozonproblematik nochmals dramatisch zuspitzen sollte, dann wird wahrscheinlich auch die Europäische Union Hand bieten, ihre Grün- und Weissbücher in die Tat umzusetzen und wirkungsvolle Lenkungsabgaben, die ja marktwirtschaftliche Instrumente sind, einzuführen.

Es ist klar, es ist ja nicht das Transportgewerbe, das letztlich diesen Preis bezahlen wird, es sind die Konsumentinnen und Konsumenten, die hier zur Kasse gebeten, dann aber als Steuerzahlerinnen und Steuerzahler auf der anderen Seite wieder entlastet werden. Die Kosten sind doch einfach da, sie waren es schon in der Vergangenheit, sie sind es auch jetzt, und jemand muss sie bezahlen. Bisher war es vor allem die öffentliche Hand, die sie bezahlt hat.

In Zukunft sollen diese Kosten gerechter verteilt werden, soll der Schwerverkehr seinen Beitrag an die Kosten leisten, die er verursacht. Ich kann hier der Logik nicht folgen, die Kollege Maissen soeben bei der wirtschaftlichen Betrachtung entwickelt hat. Mag sein, dass dieses Joghurtbeispiel nicht das allerbeste ist, aber seine Rechnung stimmt letztlich auch nicht, weil sich plötzlich alles nur noch auf die Belastung des Schwerverkehrs und der Transporte beschränkt und weil er viele andere Komponenten wesentlich ausser acht lässt. Wenn ich mich von Thusis auf den San Bernardino herauf plage, Kollege Maissen, wünsche ich mir doch auch, dass mancher dieser Lastwagen auf der Schiene zirkulieren würde und nicht auf Ihrer schönen Alpenstrasse!

Wenn ich dann wieder höre, wie irgendwelche Impulsprogramme für den Tourismus verlangt werden, wenn ich das Wehklagen der Hotellerie höre, dann muss ich sagen: Hier geht es doch letztlich darum, dass wir unsere Strassen vom Schwerverkehr befreien, der auch wieder Auswirkungen auf das Tourismusgewerbe hat, das in Ihrem Kanton so wesentlich ist.

Im übrigen haben wir bereits eine Kompensation im Gesetz vorgesehen. Wir tragen den raumordnungspolitischen Effekten und den Auswirkungen auf Gegenden, die bahnmässig unzureichend erschlossen sind, ja Rechnung. Das war Ihr Anliegen, das breite Unterstützung gefunden hat und das wir aufgenommen haben. Hier ist letztlich auch noch ein Ausgleich möglich.

Schliesslich wird die LSVA zwar nicht zu diesem Zweck erhoben, aber wir setzen sie jetzt dafür ein: für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, der Grossprojekte, die im Gang sind. Der Ständerat hat dazu ausdrücklich ja gesagt. Der Nationalrat hat diesem Aspekt sogar noch ein grösseres Gewicht gegeben. Er baut diese LSVA zu einem eigentlichen Pfeiler der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs aus und wird darüber in der nächsten Woche diskutieren und Beschluss fassen. Auch hier brauchen wir eine entsprechend hohe leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe.

Wir alle wissen – das sage ich schon im Hinblick auf die gestellten Anträge zum Tarif –, dass wir bei der Aufhebung der 28-Tonnen-Limite, die uns unausweichlich ins Haus steht, spätestens aber mit dem Auslaufen des Transitvertrages, eine LSVA von 2,5 Rappen brauchen. Das ist sozusagen der «Break-even-Punkt», den wir erreichen müssen. Wenn wir darunter bleiben, machen wir genau das Gegenteil von dem, was wir eigentlich wollen, nämlich wir begünstigen mit dem Produktivitätsgewinn, der durch die Aufhebung der 28-Tonnen-Limite entsteht, die Strasse und benachteiligen die Schiene. Wir müssen also erreichen, dass hier wenigstens ein bescheidener Lenkungseffekt zugunsten der Schiene erreicht werden kann. Dazu braucht es unausweichlich eine LSVA von mindestens 2,5 Rappen. Auch das genügt ja noch längst nicht, damit der Strassenverkehr wirklich sämtliche seiner verursachten Kosten trägt.

Wenn man darunter bleibt, was geschieht dann? Will man denn eine höhere ATA? Die kommt auch noch, ist höchst umstritten und hat problematische regionale Auswirkungen. Da muss ich sagen: In Abwägung dieser beiden Instrumente ziehe ich doch eine etwas höhere LSVA einer möglicherweise, für einzelne Kantone jedenfalls, ausserordentlich problematischen Alpentransitabgabe vor.

Deshalb plädiere ich dafür, in Konsequenz klarer Volkentscheide hier Hand zu bieten zu einer vernünftigen und tragbaren Vorlage. Die Vorlage der Mehrheit ist das. Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten und auf alle Fälle den Rückweisantrag Cavadini Jean abzulehnen.

Die EU braucht hier auch Klarheit. Sie soll wahrnehmen, dass wir auf diesem Gebiet folgerichtig voranschreiten und nicht wieder zaudern und zögern, nur weil die bilateralen Verhandlungen im Moment ins Stocken geraten sind. Wir müssen unseren verkehrspolitischen Weg weitergehen, er war bisher vorbildlich, und auch die Europäer sind uns auf diesem Weg in vielen Punkten gefolgt.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): Je crois qu'au moment de se prononcer sur l'entrée en matière et, à titre subsidiaire, sur la proposition de renvoi Cavadini Jean, il importe de rappeler les quatre principaux éléments qui ont conduit le Conseil fédéral et notre Conseil à présenter le projet de redevance dont nous discutons aujourd'hui:

1. Le premier élément qui a conduit à cette proposition d'introduction d'une redevance poids lourd est le principe général de la couverture des coûts par ceux qui les occasionnent. De ce point de vue-là, il est incontestable – et de nombreuses études l'ont démontré – que les poids lourds ne couvrent pas les coûts qu'ils occasionnent à la collectivité en matière de pollution, de bruit et d'accidents notamment. Selon les calculs de l'administration qui figurent dans le message, on peut chiffrer ce coût à 50 centimes par kilomètre parcouru. On peut assurément discuter – et M. Cavadini l'a fait tout à l'heure – les détails de ce calcul et les ordres de grandeur, mais le principe général de ce défaut de couverture des coûts externes par les poids lourds est établi. Il n'est pas contestable et il appartient à la loi que nous devons discuter aujourd'hui de rétablir l'équilibre.

2. Le deuxième aspect consiste en l'élément de participation au financement des projets d'infrastructures de transports publics des prochaines décennies. De ce point de vue-là – et on en a longuement débattu au moment de la discussion sur les NLFA –, il est clair et normal que les poids lourds contribuent au financement de ces projets d'infrastructures.

3. Le troisième aspect, c'est le principe général du transfert du transport des marchandises de la route au rail. Ce principe

est contenu dans l'initiative des Alpes qui a été acceptée par le peuple et il a donc une très forte légitimité. Il implique des mesures d'incitation, dont notamment cette taxe qui permettra de situer le coût des transports routiers à son juste étage. 4. Le dernier élément – c'est celui qui conduit M. Cavadini à présenter une proposition de renvoi –, c'est la dimension internationale, qui doit nous pousser à agir en concertation avec nos voisins européens pour harmoniser nos pratiques et définir une politique générale de transport au niveau européen à long et à moyen termes.

Si M. Cavadini a raison de nous faire remarquer que le quatrième volet de ce problème se trouve actuellement dans un brouillard relativement épais, il demeure cependant que nous avons au moins trois autres bonnes raisons d'entrer en matière parmi lesquelles deux mandats constitutionnels, ce qui me paraît largement suffisant. Même si les négociations bilatérales tardent à se concrétiser, la redevance sur le trafic poids lourd doit être introduite sans délai pour des raisons de vérité des coûts et pour des raisons qui ont également trait au trafic intérieur, qui ne sont donc pas touchées par les ralentissements du dossier international.

Je vous invite donc à entrer en matière et à rejeter la proposition de renvoi Cavadini Jean.

Daniöth Hans (C, UR): Der von der Schweiz auf Verfassungsebene grundsätzlich bejahte neue Schritt in Richtung einer leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) kann verschiedene Attribute beanspruchen; wir haben es gehört. Die LSVA ist in der Tat das Kernstück im Mosaik zahlreicher Massnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs. Die Erwartungen in die Wirksamkeit dieses finanziellen Steuerungsinstrumentes sind hoch, man kann ihm ohne Übertreibung eine entscheidende Rolle in der nationalen, aber auch in der internationalen Verkehrspolitik zumessen. Mit der LSVA sind zwar beileibe nicht alle Probleme gelöst, aber ohne LSVA geht nichts in der Umlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene, und es geht nichts in der finanziellen Absicherung der Neat: Die LSVA ist deren zentraler Bestandteil.

Es geht aber auch nichts in einem erfolgversprechenden Abschluss der bilateralen Verhandlungen über das Landverkehrsdossier. Die Perpetuierung des jetzigen Zustandes – das möchte ich meinem Kollegen Theo Maissen sagen – ist eben nicht nichts, sondern es ist die Perpetuierung der pauschalen, also ungerechten Belastung des Schwerverkehrs, wie wir das heute haben. Ebenso, wie die Notwendigkeit zur Umsetzung des Verfassungsauftrages unbestreitbar ist, ist die Einsicht wichtig, dass der Erfolg dieser mannigfaltigen Zielsetzungen entscheidend von den Modalitäten der Ausgestaltung abhängt. Wie kaum in einem vergleichbaren Fall müssten überproportionale oder ungenügende Ansätze, müsste ein falscher Zeitpunkt der Einführung und müssten ungeeignete Methoden der Vollzugspraxis die Gefahr eines Scheiterns des ganzen Unternehmens heraufbeschwören. Sachliche Fundiertheit und politische Ausgewogenheit sind in gleicher Weise gefordert, und ich meine einmal mehr, Augenmass ist gefragt, denn nur so wird die innen- und aussenpolitische Akzeptanz erreicht werden können.

Angesichts der bilateralen Verhandlungen, die nun zumindest einen gewissen Stillstand oder einen Rückschlag erlitten haben – der Stillstand kann ja auch heilsam sein –, muss man auch bedenken, dass wir an einer kritischen Lösung des Problems der Belastung des Güterverkehrs generell nicht vorbeikommen. Die Position von Österreich ist als Argument gegen die schweizerischen Forderungen für die Transitgüterfiskalität ins Feld geführt worden, etwa nach dem Motto: Weil wir Österreicher nicht mehr für die Brenner-Durchfahrten bekommen, sind wir dagegen, dass die Schweiz höhere Tarife am Gotthard zugestanden erhält. Das ist ja das eigentliche Dilemma der beiden Alpenländer in der Verkehrspolitik: Beide haben sensible Räume, welche von Brüssel anerkannt sind. Während Österreich sich an die Vorschriften der EU halten muss oder kann, müssen wir diese nun aushandeln. Hier wird es unerlässlich sein, wie ich das mit meiner Einfachen Anfrage gefordert habe, dass der Bundesrat zumindest – vor

allem, wenn er in den unteren Bereichen der LSVA und der ATA bleibt, die ja zusammenhängen – Schutzklauseln durchsetzen kann, die diesen Namen auch verdienen.

Ein Dilemma – hier pflichte ich den Bedenken und Sorgen durchaus bei, wie sie von einzelnen geäussert wurden, vor allem von Herrn Kollege Maissen – betrifft natürlich die innenpolitische Belastbarkeit mit der LSVA bzw. die Belastung des Güterverkehrs.

Herr Bisig hat die ominöse Zahl von 5 Prozent des ganzen Verkehrs genannt. Ich möchte aus dem Protokoll vom 9. April 1997, Seite 15, der Kommission folgenden Satz zitieren, der von der Verwaltung bzw. vom kompetenten Herrn Christian Küng geäussert wurde: «Der Anteil des Transitverkehrs in der Schweiz beläuft sich auf etwa einen Zwölftel der insgesamt rund 12 Millionen Tonnen Verkehrsleistungen auf der Strasse, Basis 1993.» Die Tendenz ist wachsend; insbesondere am Gotthard nimmt der Transitverkehr jährlich um gegen 10 Prozent zu. Es sind also mehr als 5 Prozent, und vor allem muss man die gesamte Zahl sehen, nämlich die nun über eine Million Fahrzeuge, die jährlich über den Gotthard fahren. In diesem Punkt haben die Ausführungen von Herrn Maissen die Problematik der Berechnung der externen Kosten aufgezeigt.

Ich persönlich glaube, dass es vertretbar ist, wenn man die erste Phase der Unfallkosten und der Umweltbelastung berechnet, jetzt aber von weitergehenden Schritten Umgang nimmt und damit auf eine weitere Erhöhung verzichtet. Man muss auch sagen – es ist von den Vertretern der Verwaltung und vom Bundesrat erklärt worden –, dass gesamthaft eine Verteuerung des Güterverkehrs eintreten wird; das ist unbestreitbar. Man rechnet mit 1 Prozent Teuerung. Hier sind diese Zahlen zu nennen.

Es muss im weiteren darauf geachtet werden, dass das Verhältnis zwischen flächendeckender Belastung des Schwerverkehrs durch die LSVA einerseits und die Belastung des Transitverkehrs andererseits, die ja durch die ATA erfolgen soll, in einer gewissen Relation ausfallen muss. Sie kennen die Botschaft des Bundesrates; ich habe erhebliche Zweifel, ob diese so umgesetzt werden kann. Wenn man nun beispielsweise sagt, man müsse eine tiefere LSVA einführen, um das schweizerische Transportgewerbe und damit die schweizerische Wirtschaft bzw. den Konsum nicht übermässig zu gefährden, dann ist klar, dass wir die Alpentransitbelastung so erhöhen müssen, dass eine Verlagerung erfolgen kann. Sonst wäre das ganze Land überschwemmt, nicht nur mit «28-Tönnern», sondern mit «40-Tönnern». Das würde dazu führen, dass beispielsweise bei 0,6 Rappen, wie ein Minderheitsantrag nun lautet, aus den uns zur Verfügung stehenden Zahlen – wenn ich das richtig interpretiert habe – für einen Lastwagen von Basel nach Chiasso eine LSVA von etwa 80 Franken resultiert. Das heisst: Wenn wir also nur schon auf diese Gesamtfiskalität von 300 bis 400 Franken kommen wollen, die von der EU akzeptiert wird und die nach unserer Meinung zu tief ist, dann müssten wir entsprechend eine Alpentransitabgabe zwischen 300 und 400 Franken erheben – eine Forderung, die sehr wahrscheinlich vom Tessin und anderen Gegenden nicht positiv aufgenommen würde.

Dazu kommt, Herr Küchler hat es erwähnt, dass mit der schrittweisen Aufhebung der 28 Tonnen eine zusätzliche Transportlawine auf die Schweizer Strassen zukommen wird und dass wir hier die Problematik der Bahnsanierung vergessen können, wenn wir diese Produktivität nicht abschöpfen können.

Es ist unter den gegebenen Umständen nur verständlich, dass sich die zentralen Auseinandersetzungen um die Höhe drehen. Ich persönlich bin sogar der Meinung, dass wir heute keine zuverlässige Höhe einer Abgabe bezeichnen können. Das ist nicht möglich. Wichtig scheint mir, dass der Bundesrat einen Gebührenrahmen und damit auch einen Handlungsspielraum zugebilligt erhält, der es ihm ermöglicht, die bisherige, vom Schweizer Volk doch mehrheitlich abgestützte Verkehrspolitik weiterzuführen.

In diesem Sinne schlage ich Ihnen auch vor, auf den Entwurf einzutreten.

Persönlich lehne ich den Antrag Cavadini Jean ab. Mit einem Rückweisungs- oder gar mit einem Nichteintretensentscheid würden wir im gegenwärtigen Zeitpunkt aussenpolitisch ein völlig falsches Signal aussenden. Wir würden damit unseren Willen in Frage stellen, unsere eigenen Grundsätze umzusetzen, und wir würden vor allem unsere Verpflichtungen aus dem Transitabkommen relativieren.

Ich glaube, dass das, was die Schweiz nun in Europa einbringen kann und muss – da dürften wir uns über alle Grenzen hinweg einig sein –, die Vertragstreue ist. Ein Staat, der jederzeit das ganze Vertragswerk und damit die Vertragstreue in Frage stellt, wenn es um die Festlegung einiger Rappen geht, wird bei den Verhandlungen auch weniger Kredit erhalten.

Wenn wir jetzt diese Vorlage, die eine bewusste, eine beabsichtigte Parallelität zur FöV-Vorlage erhält, Herr Bisig, zurückweisen, macht es mir den Anschein, als ob wir unseren Verkehrsminister auf einen Hochseilakt schicken, der dann vollführt werden muss, nachdem wir ihm das Netz weggezogen haben. Ich glaube, dass uns das erfolgreiche Wirken unseres Verkehrsminister, seine Zielstrebigkeit und seine Standfestigkeit zu wichtig sind, als dass wir dies riskieren wollen.

Ich empfehle Ihnen daher, den Rückweisungsantrag abzulehnen und auf den Entwurf einzutreten. Ich glaube, dass die Anträge der Kommission auch hier mehrheitsfähig sein dürfen.

Uhlmann Hans (V, TG): Es sind nun sehr viele zutreffende, teilweise natürlich auch übertriebene oder untertriebene Argumente für und gegen die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) vorgebracht worden. Ich kann mich deshalb sehr kurz fassen.

Eigentlich möchte ich zuerst feststellen, dass die sehr differenzierten Ausführungen mit Bezug auf die kritische Beurteilung von Herrn Bisig durchaus meiner Einschätzung entsprechen. Die pauschale Schwerverkehrsabgabe wurde ja 1994 – das wissen wir – um 30 Prozent erhöht; das Volk hat dem zugestimmt. Jetzt soll im Alleingang – mindestens in den ersten Jahren – eine Verzehnfachung dieser Steuer vorgesehen werden. Zu bezahlen hätte das praktisch vollständig der Wirtschaftsstandort Schweiz. Wir können uns – das meine ich sehr ernst – derart massive, hausgemachte Wettbewerbsnachteile schlicht nicht mehr leisten.

Die Politik und die Politiker sind doch eigenartig. Es scheint, dass in dieser Frage sogar die Linke nicht mehr weiss, was die Rechte tut. Da beschliessen wir Investitionsprogramme und versuchen Massnahmen zur Wirtschaftsförderung zu beschliessen, und in der gleichen Session wollen wir Beschlüsse fassen, die jeden Ansatz zum Aufschwung abwürgen.

Ich bin mir bewusst, dass wir gemäss Verfassung und auch gemäss einer Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung bis im Jahr 2004 die pauschale Schwerverkehrsabgabe durch eine LSVA ablösen müssen. Da bin ich auch überhaupt nicht dagegen. Ich meine aber: Hier muss besser koordiniert werden. Ich mache auch dem Bundesrat keinen Vorwurf; er wollte natürlich diese Vorlagen möglichst schnell vom Tisch haben. Nun stellen wir aber doch fest, dass die Zusammenhänge viel grösser sind, als das vielleicht am Anfang angenommen worden ist.

Es wurde gesagt: die Neat, dann die bilateralen Verhandlungen, die Mittelverwendung, die Alpentransitabgabe, die leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe. Das sind Fragen, die koordiniert werden müssen. Es ist etwas gefährlich, wenn wir jetzt im Interesse der bilateralen Verhandlungen sagen, es würde bei einer Rückweisung ein falsches Zeichen gesetzt. Ich meine, das falsche Zeichen wäre eher gesetzt, wenn wir jetzt Beschlüsse fassen würden, ohne dass wir von der EU einen echten Willen zur Umsetzung des kombinierten Verkehrs und zur Belastung des Güterstrassenverkehrs erwarten können.

Ich meine: Wir müssen uns wirklich bewusst werden, welche Auswirkungen die Einführung der LSVA mit sich bringt. Die Belastung trifft vorwiegend den Binnenverkehr. Ich streite da

nicht um 5 oder 10 Prozent; es kommt ja immer darauf an, wie man sie berechnet. Ich würde aber meinen, es sei nur ein kleiner Teil, der durch den Transitverkehr gedeckt werden könnte.

Alles andere betrifft den Binnenverkehr. Stellen Sie sich einmal vor, was das bedeutet! Herr Onken hat gesagt, selbstverständlich könne man das nicht den Transporteuren anlasten, das werde dann der Konsument bezahlen. Ich möchte Herrn Onken wieder daran erinnern, wenn eine Vorlage da ist, durch welche dann der Bürger, der Konsument belastet wird. Es ist eine Tatsache, dass wir in unserem Land das vordergründige Ziel, nämlich die Verlagerung des Gütertransportes von der Strasse auf die Schiene, nie erreichen werden. Die Wege sind zu kurz, wir haben ja gar keine grossen Strecken. Wenn schon, dann müsste in erster Linie im grossen europäischen Raum Hand geboten werden. Bei uns in unserem Land ist die Feinverteilung praktisch über das ganze Land notwendig. Es lohnt sich nicht, auch wenn man eine Belastung auferlegen würde, die Produkte zwei, drei Mal umzuladen. Das macht schlussendlich niemand. Ich weiss, es sind die Umfragen der Astag, die von 3 Prozent sprechen; das ist auch eine einseitige Umfrage. Aber es ist eine logische Tatsache, dass die Umladung von der Strasse auf die Schiene bei kurzen Distanzen nicht greift. Ich meine, Herr Küchler, Präsident der Litra, selbst wenn diese Vorlage wirklich das Herzstück des öffentlichen Verkehrs ist – was ich jetzt einmal bezweifle –, dieses Ziel wird die Litra und wird auch Herr Küchler mit Hilfe des Herzstückes nicht erreichen.

Ich stimme jetzt einstweilen dem Rückweisungsantrag Cavadini Jean zu. Ich bin mir aber bewusst, dass wir damit wahrscheinlich wenig Chancen haben werden.

Ich bitte Sie aber, bei Artikel 8 der Minderheit III zuzustimmen. Ich werde mich noch dafür einsetzen.

Rochat Eric (L, VD): Tout a été dit ou presque sur l'opportunité et le montant souhaitable de la redevance qui nous est soumise aujourd'hui dans son principe. Qu'elle soit nécessaire à la réalisation des transversales alpines, à la concrétisation de la votation populaire sur l'initiative des Alpes, qu'elle pénalise lourdement ces mêmes régions alpines dans leur trafic de marchandises ou qu'elle impose aux transporteurs routiers suisses des contraintes qu'ils jugent insupportables, qu'elle ait finalement peu d'impact sur le transfert de la route au rail, j'aimerais relever les doutes fondamentaux qui sont les miens, qui sont aussi ceux de MM. Bisig et Maisen, pour ne citer qu'eux, devant les résultats de l'évaluation des coûts externes de la route, résultats qui prennent si peu en compte les avantages externes du trafic routier. J'ai parfois l'impression qu'il s'agit d'un lapin qui sort de son chapeau, lorsque je vois ce 1,1 milliard de francs attribué aux coûts externes des transports routiers. Et cela me rappelle immanquablement le mauvais roman de la prétendue mort des forêts que nous avons vécu il y a une quinzaine d'années.

Je souligne aussi l'échec des négociations bilatérales sur le sujet, échec qui était programmé depuis dix ans. Je regrette infiniment qu'il affecte aujourd'hui l'entier du processus de rapprochement avec l'Europe.

J'aimerais rappeler un paradoxe. Aujourd'hui, les autobus et les cars sont assimilés à des poids lourds, mais ils bénéficient de conditions particulières: ils ne paient que 650 francs par an. La loi qui est soumise à notre approbation les imposera, si mes renseignements sont exacts, à hauteur de 22 500 francs par an, soit 35 fois plus, si l'on tient compte de leur poids de 18 à 19 tonnes et de 50 000 kilomètres qu'ils pourraient parcourir chaque année. Je n'ose pas croire que la loi ait pour but de diminuer l'attrait touristique de nos régions de montagne à des fins, une fois de plus, de protection. Dans son message du 27 janvier 1992, le Conseil fédéral disait: «Dans sa forme actuelle – c'est-à-dire forfaitaire –, la redevance ne saurait être prorogée que pour une durée bien déterminée, à savoir jusqu'à son remplacement par une redevance qui soit à la fois fonction des prestations et harmonisée aux règles de la CE.» Dans ses explications à l'intention du peuple suisse à l'occasion de la votation populaire du

20 février 1994 à propos de cette même redevance sur le trafic poids lourds, le Conseil fédéral disait: «La future redevance sera harmonisée, si possible, avec les projets européens en la matière.» Et plus bas: «En modernisant sa redevance sur le trafic des poids lourds, notre pays contribuera à nouveau à une politique des transports qui garantisse un meilleur équilibre entre la route et le rail. Toutefois, la Suisse ne pourra introduire sa nouvelle redevance en solitaire, mais devra le faire, dans la mesure du possible, en coordination avec la CE.»

Le Conseil fédéral exprimait alors clairement au peuple suisse sa volonté de coordonner le système de redevance avec les pays qui nous entourent et, particulièrement, la Communauté européenne. Il savait l'inutilité, l'impraticabilité de faire cavalier seul. S'il ajoutait «dans la mesure du possible», c'était pour affirmer sa volonté de se battre pour obtenir, et un tel accord, et une telle coordination.

Il y a encore quelques semaines le Conseil fédéral nous annonçait toucher au but. Las! le soufflé est retombé entre autres pour une regrettable affaire d'indexation. Nous savons tous que le tarif de nos redevances ne pourra différer fondamentalement ni durablement de celui des pays qui nous entourent et qui assument aujourd'hui déjà plus que leur part du transit alpin. L'opposition des associations de transporteurs européens au montant que nous envisageons ne peut pas non plus nous laisser indifférents. Et nous avons vécu ces jours derniers en petit ce qui pourrait se passer selon nos décisions.

Décider aujourd'hui du système et du montant des redevances ne serait-ce pas finalement une nouvelle fois provoquer nos partenaires de négociations, comme le peuple suisse a jugé bon de le faire avec l'initiative des Alpes? Ne serait-ce pas les encourager une fois encore à fermer leurs portes jusqu'à meilleure disposition de notre part?

La Constitution fédérale nous enjoint à mettre en exécution l'article 36quater, mais nous rappelle aussi que les dispositions actuelles sont valables au plus tard jusqu'en 2004. En décidant de repousser notre décision au-delà de la conclusion des négociations bilatérales, nous laissons une marge de manoeuvre au Conseil fédéral, nous témoignons d'une nécessaire souplesse face à l'Union européenne, et nous évitons d'affaiblir notre Parlement en le contraignant à revenir rapidement sur une décision souveraine quelques mois seulement après l'avoir adoptée.

Je vous recommande très pragmatiquement de soutenir la proposition de renvoi Cavadini Jean.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Wie jedes Geschäft weist auch die Vorlage über die LSVA positive und negative Aspekte auf. Auch hier gilt es, aus einer gesamtheitlichen Sicht eine Abwägung der Vor- und Nachteile, der Stärken und Schwächen vorzunehmen. Diese Stärken und Schwächen sind im Verlaufe dieser Debatte genannt worden; ich will sie nicht wiederholen.

Was ist die gesamtheitliche Sicht? Welches ist das Kriterium? Ich meine, das Kriterium sei eine neue, der Zeit angepasste Verkehrspolitik. Die bisherige Verkehrspolitik war ja schwergewichtig eine infrastrukturelle und eine sektorielle.

Die neue Verkehrspolitik muss unter anderem von den folgenden Einsichten ausgehen bzw. die folgenden Aspekte aufweisen:

1. Der Verkehr ist ein sozialer und vor allem ein Wirtschaftsfaktor, mithin Teil unseres sozialen und wirtschaftlichen Geschehens.
2. Verkehr bedeutet Mobilität. Diese Mobilität sollte aber nicht ausufern, sondern irgendwie tragbar sein. Daher ist eine von der Verkehrspolitik zu beantwortende wesentliche Frage: Was kann denn sachlich und politisch zu einer auf Dauer tragbaren Mobilität beigetragen werden?
3. Es gilt – zumal in der heutigen Zeit –, Rücksicht auf Raum und Umwelt zu nehmen.
4. Meines Erachtens müssen wir auch die verschiedenen Verkehrsträger übergreifend betrachten. Jedem Verkehrsträger soll vor allem derjenige Verkehr zukommen, für den er das geeignete Transportmittel ist. Damit verbunden ist aber

auch die Feststellung, dass kein Verkehrsträger, insbesondere nicht der Strassenverkehr bzw. die Strasse, verteuert werden darf.

Welche Folgerungen ergeben sich daraus bezüglich der LSVA? Ich meine, die Folgerung ist klar: Die Einführung der LSVA ist richtig, vor allem mit Blick auf die Postulate der Kostenwahrheit, der Rücksichtnahme auf Raum und Umwelt, aber auch auf das Postulat, jedem Verkehrsträger denjenigen Verkehr zuzuweisen, für welchen er das geeignete Transportmittel darstellt. Natürlich ergeben sich daraus die bereits erwähnten Reibungsflächen innenpolitischer und aussenpolitischer Natur.

Innenpolitisch geht es nebst dem Postulat der Kostenwahrheit um die Durchsetzung des Alpenschutzartikels. Ich bin mir bewusst, dass der Kanton, den ich hier zusammen mit Hans Daniöth vertreten darf, nicht wenig zur Annahme der Alpen-Initiative beigetragen hat, und ich sehe die Schwierigkeiten, die wir nun mit der Durchsetzung dieser Verfassungsbestimmung haben, durchaus. Aber es ist ein Entscheid von Volk und Ständen, den wir in gut demokratischer Manier zu beachten haben. Innenpolitisch geht es sodann vor allem auch darum, dass die Berg- und Randgebiete aus den erwähnten Gründen möglichst keine Nachteile erleiden. Artikel 36quater der Verfassung – ich verweise auf Absatz 3 – trägt diesem Anliegen Rechnung. In der Vorlage des Bundesrates wurde dieser Verfassungsauftrag jedoch nicht aufgenommen; es findet sich dazu lediglich ein Hinweis in der Botschaft. Die Kommission schlägt diesbezüglich eine Ergänzung von Absatz 4 vor, die aber meines Erachtens den verfassungsmässigen Auftrag zu wenig gewichtet. Daher werde ich in der Detailberatung noch einen entsprechenden Antrag unterbreiten.

Aussenpolitisch – es ist mehrfach erwähnt worden – sind wir mit den Schwierigkeiten im Dossier Landverkehr im Rahmen der bilateralen Verhandlungen mit der EU konfrontiert. Es geht hier selbstverständlich nicht darum, eine Debatte über diese bilateralen Verhandlungen zu führen. Ich gestatte mir aber immerhin die Bemerkung, dass es nach meiner ganz bestimmten Überzeugung durchaus legitim ist, wenn unser Land Gewähr dafür erhalten will, dass die Verkehrsanlagen, welche wir schliesslich aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages gegenüber der EU zu erstellen haben, auch tatsächlich benützt werden.

Ich möchte Ihnen meinerseits beantragen, auf die Vorlage einzutreten.

Marty Dick (R, TI): De plus en plus, les décisions que nous sommes appelés à prendre semblent se réduire à un affrontement entre deux camps irréductibles, deux camps qui s'affrontent: pour ou contre l'économie. Eh bien, une fois encore, j'affirme, et j'y insiste, qu'il est tout à fait arbitraire d'établir l'équation qui voudrait que ceux qui sont pour une taxe aussi modeste que possible sont ceux qui sont favorables à l'économie, alors que tous les autres sont ceux qui sont contre. Ce n'est pas comme ça.

La réalité est qu'aujourd'hui nous avons une situation tout à fait absurde dans le domaine des transports. Les trains se vident et les poids lourds envahissent de plus en plus notre réseau routier. Plus absurde encore, la moitié de ces poids lourds sont vides. Malgré la crise, malgré l'absence de toute croissance économique, le trafic des poids lourds a continuellement progressé au cours de ces dernières années. Notre infrastructure routière ne peut de toute évidence pas être adaptée à cette croissance, et il est évident que des mesures rigoureuses sont nécessaires pour éviter un «black-out» de tout notre système routier. Comment ne pas comprendre qu'un tel «black-out», qu'une telle situation aurait de très graves conséquences pour l'ensemble de notre économie?

On doit s'efforcer de voir et de regarder un peu plus loin que le bout de son nez. J'ajoute qu'il est vrai que la taxe en question va aussi s'appliquer aux autobus. Et, comme certains milieux n'ont pas manqué de me le faire remarquer, cela va à l'encontre des intérêts du tourisme, intérêts que, comme vous le savez très bien, je suis censé représenter et défendre. Or, quels sont les intérêts véritables du tourisme? Quels sont les

intérêts de cette branche économique parmi les plus importantes du pays (300 000 places de travail en Suisse qui ne peuvent être délocalisées à l'étranger)? C'est de faire rouler encore plus d'autobus dans notre pays aujourd'hui, avec plein de touristes, ou d'adopter des mesures-cadres aptes à garantir une protection efficace de notre paysage, de la qualité de l'air que nous respirons, bref de la qualité de vie dans notre pays? La réponse me paraît évidente.

Mais si j'interviens dans ce débat, c'est surtout à cause d'une affirmation de M. Bisig, une affirmation et une position qui m'ont fait et me font littéralement bondir.

Sa position, et il n'est hélas pas le seul à en défendre une pareille, consiste plus ou moins à dire: «Maintenons la taxe sur les poids lourds aussi modeste que possible – une taxe que le peuple suisse veut, et il est tout à fait inutile d'en discuter aujourd'hui –, nous pourrions d'autant plus augmenter la taxe de transit alpin.» On croit rêver. Avons-nous vraiment perdu toute notion de solidarité dans notre pays, toute capacité d'avoir une «staatspolitische Vision»? Savez-vous vraiment ce que signifierait une taxe de transit alpin lourde pour le seul canton qui est au sud des Alpes? C'est la liquidation, la fin de son «Wirtschaftsraum». C'est vrai, on parle de compensation. On ne sait pas encore très bien comment et de quelle façon elle sera versée. On sait seulement que cette compensation ne peut être accordée aux entreprises qui ont payé la taxe, car cela constituerait une discrimination envers les entreprises européennes. Pour éviter cette discrimination, on accepte allègrement d'introduire une discrimination à l'intérieur de notre pays en mettant «out» le «Wirtschaftsraum» tessinois.

Permettez-moi simplement de vous dire que c'est inacceptable. Je n'hésite pas à dire que c'est honteux qu'on puisse allègrement discuter et proposer une solution de ce genre. Pourquoi alors – permettez-moi de vous poser la question – ne pas introduire une taxe pour les poids lourds qui traversent le Baregg, la Sarine ou le Sattel, cher Monsieur Bisig? Ces problèmes méritent une plus grande considération. Il me paraît tout à fait inacceptable de vouloir militer, uniquement dans l'intérêt du nord des Alpes, en faveur d'une taxation des poids lourds – la taxe que l'on discute aujourd'hui – aussi basse que possible en spéculant sur l'augmentation ultérieure de la taxe de transit alpin. Cette considération s'imposait, et cette dimension politique du problème ne saurait être tout simplement sacrifiée sur l'autel de prétendus intérêts économiques.

Je suis favorable à l'entrée en matière et opposé à la proposition de renvoi Cavadini Jean.

Bloetzer Peter (C, VS): Die Vorlage des Bundesrates über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe ist ein bedeutendes Element für die Umsetzung der Verkehrspolitik unseres Landes. Wenn wir im Sinne unserer Verkehrspolitik der Forderung nach Mobilität in einem umweltverträglichen Rahmen entsprechen wollen, braucht es nicht nur ein verbessertes Angebot auf der Schiene und die hierzu notwendige Infrastruktur, sondern es braucht auch die notwendigen fiskalischen Massnahmen.

Die Prognosen über das Wachstum des alpenquerenden Güterverkehrs sind unbestritten. Wir rechnen mit einer Verdoppelung dieses Verkehrs bis ins Jahr 2020. Die Frage ist, ob es uns gelingt, dieses Wachstum des Güterverkehrs inklusive des heutigen Umwegverkehrs durch Frankreich und Österreich auf die Schiene zu bringen. Es ist dies eine Frage des politischen Willens. Unsere Verkehrspolitik will das, der Bundesrat will das, wir wollen mit unserer Verkehrspolitik einen umweltgerechten Verkehr und den Schutz der Alpen erreichen. Wer glaubt, die Schweiz könne die 28-Tonnen-Limite für die Dauer des Transitabkommens aufrechterhalten, ist nicht auf dem Boden der Realität. Wir haben dies bereits wiederholt festgestellt. Der gegenwärtige Schutz muss ersetzt werden durch die Umsetzung des Transitabkommens, zum einen durch den Ausbau der Infrastruktur und der Verbesserung des Angebotes, zum anderen indem wir den Strassenverkehr mit den Wegekosten und mit den externen Kosten belasten.

Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe wird es möglich sein, diese Zielsetzung in Verbindung mit der Alpentransitabgabe zu erreichen und die notwendige Kostenbelastung des Strassengüterverkehrs sicherzustellen. Wir schaffen damit ein wichtiges Instrument für die Umsetzung unserer verkehrspolitischen Zielsetzung, wir verhalten uns aber auch als verlässlicher Partner der EU gegenüber, und wir sind gut beraten, unsere völkerrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten, sind wir doch als exportabhängiger Staat unsererseits auf die Verlässlichkeit unserer Partner und auf den Schutz des Völkerrechts angewiesen.

Die Entscheide bei dieser Vorlage setzen ein wichtiges ausenpolitisches Signal, die Vorlage enthält ein bedeutendes ausenwirtschaftspolitisches und ausenpolitisches Element. Unsere Ausenwirtschaft ist auf einen Erfolg in den bilateralen Verhandlungen angewiesen.

Wir wissen es: Ohne Landverkehrsabkommen gibt es kein bilaterales Abkommen und ohne leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe kein Landverkehrsabkommen, welches bei unserem Souverän die notwendige Akzeptanz findet.

Die logische Folgerung aus dieser Erkenntnis ist die: Ablehnung des Rückweisungsantrages Cavadini Jean und Eintreten auf die Vorlage.

Ich bin für Eintreten. Ich werde bei Artikel 8 dem Antrag der Mehrheit zustimmen und bei Artikel 19 dem Antrag Inderkum, denn es ist, so, wie Herr Cavadini dies klar gesagt hat: Mit der LSVA werden die Berg- und Randgebiete am stärksten belastet. Deshalb ist es sinnvoll, dass der Grundsatz des Ausgleichs dieser Belastung nicht nur in der Verfassung, sondern auch im Gesetz festgehalten wird.

Ich ersuche Sie, ebenfalls für Eintreten zu stimmen und den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Reimann Maximilian (V, AG): Ich gehörte in der Volksabstimmung vom Februar 1994 zu den Gegnern der Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, deshalb erlaube ich mir eine kurze Bemerkung zu der uns heute vorliegenden Ausführungsgesetzgebung. Mein seinerzeitiges Hauptargument gegen die Vorlage war, dass die Schweiz sich im Bereich der Besteuerung des Schwerverkehrs keinen europäischen Alleingang leisten sollte, vor allem nicht, was die technische Erfassung der abgabepflichtigen Fahrleistung anbetrifft.

Wenn wir uns heute aber vor Augen führen, wie die EU und wie die Schweiz künftig den Schwerverkehr besteuern wollen, dann gehen die Wege immer noch weit auseinander, und das nota bene in einem Wirtschaftsbereich, wo sich von der Logik her ein Mindestmass an gesamteuropäischer Harmonisierung schlicht und einfach aufdrängt.

Herr Küchler, trotz Ihres flammenden Appells für die Vorlage: Die grossen Mängel bezüglich deren Europatauglichkeit haben Sie nicht vom Tisch zu wischen vermocht. Man kann als Schweizer zur europäischen Integration eingestellt sein wie man will, hier sollte man aber, statt Sonderzüge zu fahren, mit unseren europäischen Nachbarn und insbesondere mit den Alpentransitländern eine harmonisierte Lösung anstreben.

Die Bundesverfassung verlangt nicht sofort und auf Biegen und Brechen die Einführung einer LSVA. Es ist eine Kannvorschrift, die wir dann in die Tat umsetzen sollten, wenn wir uns mit unseren europäischen Partnern ausreichend abgesprochen haben. Das aber ist nicht der Fall, im Gegenteil, verschiedene Votanten haben darauf hingewiesen. Das vorläufige Scheitern der bilateralen EU-Verkehrsverhandlungen ist doch ein Beweis dafür, dass wir uns auf fragwürdigem Kurs befinden und uns in überbordender Fiskalgier verrannt haben.

Deshalb macht der mit einer klaren und sachlich richtigen Terminabgabe versehene Rückweisungsantrag Cavadini Jean Sinn. Ich werde ihm jedenfalls zustimmen.

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Ich habe ein relativ umfassendes und vielleicht für einige von Ihnen etwas zu langes Eintretensvotum gehalten. Ich werde mich jetzt kurz fas-

sen. Ich möchte nicht die ganze Eintretensdebatte kommentieren, deren Verlauf ich Ihnen im übrigen punkto Schwerpunkte ziemlich präzise vorausgesagt habe, sondern im Namen der Kommission respektive der Kommissionsmehrheit schergewichtig zum Rückweisungsantrag Cavadini Jean Stellung nehmen. Wie brüchig die Mehrheit ist, habe ich Ihnen in meinem Eintretensvotum bereits dargelegt.

Vier Bemerkungen:

1. Man kann sich auf den Standpunkt stellen, dass sich Volk und Stände zunächst über die Umwidmung der LSVA durch die Annahme des neuen Artikels 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung äussern sollten. Es sei also vorerst die Zweckänderung zu beschliessen und erst dann auf dieser sicheren Basis ein Bundesgesetz zu beraten. Nun kann man aber auch umgekehrt denken und sagen: Wenn wir diese Umwidmung durchsetzen möchten, wollen und müssen, dann soll die Stimmbürgerschaft wissen, was auf sie zukommt. Welcher Gebührenrahmen wird gesetzt? Wie ist die Abstimmung mit der EU erfolgt? Wie ist die Vernetzung mit der Vorlage zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (FöV)? Welches sind die Auswirkungen dieses Gesetzes auf die Bahnreform? Wie ist das Verhältnis zur ATA usw.

Ich gebe dieser Schau der Dinge den Vorzug. Das spricht gegen den Rückweisungsantrag Cavadini Jean.

2. Die Parallelführung der beiden Vorlagen in den Räten – einerseits FöV/Neat, andererseits LSVA – ist richtig und ist von Ihrer Kommission immer angestrebt worden. Wir hatten ursprünglich vorgesehen, beide Vorlagen (FöV und LSVA) in der Wintersession 1996 hier über die Bühne zu bringen. Das ist dann leider nicht gelungen, weil die Kapazität der Kommission – rein zeitlich, nicht etwa intellektuell – erschöpft war. Diese enge Vernetzung ist in der Sache begründet; ich habe das bereits in meinem ersten Votum dargelegt. Sie ist aber auch politisch begründet, um eben dem Souverän und auch der EU gegenüber klaren Wein zu kredenzen.

3. Ich bin auch dabei, wenn man versucht, die LSVA noch etwas abzufedern – zugunsten des Wirtschaftsstandortes Schweiz, wenn wir den Binnenverkehr betrachten, und zugunsten der Arbeitsplätze des Gewerbes der Rand- und Berggebiete. Das ist Aufgabe der Detailberatung. Deshalb müssen wir aber – bei Gott und bei Herrn Cavadini – diese Vorlage nicht zurückweisen. Es liegt z. B. ein neuer Antrag Beerli vor, den ich Ihnen eingehend zum Studium empfehlen möchte und der vielleicht die Lösung bringt. Auch dies sind also Gründe gegen den Rückweisungsantrag Cavadini Jean.

4. Zur europapolitischen Bedeutung einer Rückweisung: Dieses Signal wäre für unsere Unterhändler beileibe nicht gut. Sie stünden doch irgendwie – wenn ich diese saloppe Umschreibung gebrauchen darf – in den Unterhosen da; immer ausgenommen natürlich die Bundesräte, die in Brüssel auftauchen. Geben wir doch da aus dem Parlament keine «Unterhosensignale»!

Darüber ist hin und her debattiert worden; Sie kennen diese Argumente. Ich bin der Meinung: Es ist richtig, wenn wir auch gegenüber der EU zeigen, dass wir nicht aus einer Position der Schwäche verhandeln. Wir wagen es, den Alpenschutzartikel umzusetzen, trotz dessen ganzer Fragwürdigkeit. Er ist jetzt einmal beschlossen, und wir haben ihn umzusetzen; das dürfen wir auch nach aussen dokumentieren.

Aus diesen vier Gründen beantrage ich Ihnen, morgen nach den Ausführungen von Herrn Bundesrat Leuenberger den Rückweisungsantrag Cavadini Jean abzulehnen, nachdem wir vermutlich stillschweigend Eintreten beschlossen haben werden, weil ja ein Nichteintretensantrag – bislang wenigstens – nicht gestellt worden ist.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr
La séance est levée à 12 h 45*

Siebente Sitzung – Septième séance

Mittwoch, 11. Juni 1997

Mercredi 11 juin 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

96.077

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Bundesgesetz

Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Loi fédérale

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 533 hiervoor – Voir page 533 ci-devant

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Die zur Diskussion stehende leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ist ein Teil unserer schweizerischen Verkehrspolitik, und sie ist auch eurokompatibel. Sie ist wirtschaftlich tragbar, und zwar auch für Randgebiete, wie ich nachher noch im einzelnen darlegen werde. Und sie ist – das im Zusammenhang mit dem Rückweisungsantrag – notwendig, damit ein bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union abgeschlossen werden kann.

Zur Bedeutung der LSVA in unserer schweizerischen Verkehrspolitik: Das Ziel dieser Politik ist der sogenannte Modal split; es geht also darum, politisch zu erreichen, dass die Gütertransporte von der Strasse auf die Schiene verlagert werden. Diese Politik wurde in Volksabstimmungen mehrmals bestätigt, und zwar als die Alpenschutz-Initiative gutgeheissen wurde, als der Verfassungsartikel über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, der heute «Pate» dieser Gesetzesvorlage ist, angenommen wurde, aber auch als die «Bahn 2000» und die Neat-Beschlüsse vom Schweizervolk angenommen wurden.

Was die Eurokompatibilität betrifft, so ist neben dem Transitabkommen auch auf die Grundsätze zu verweisen, auf die sich die Europäische Union und die Schweiz geeinigt haben, nämlich dass die Verkehrspolitik durch marktwirtschaftliche Elemente gesteuert werden soll, dass sie nicht diskriminierend umgesetzt werden darf. Ferner spielt auch unser Vorschlag eine Rolle, dass sie auch bezüglich der Höhe der Kosten absolut vergleichbar mit den Lösungen sein soll, die die umliegenden Länder getroffen haben.

Zu den Wegen im einzelnen, die wir einschlagen wollen, um dieses Ziel unserer Verkehrspolitik zu erreichen: Dazu zunächst die Bemerkung, dass die Fiskalität, die wir festlegen wollen, selbst unter Einbezug der Alpentransitabgabe – ich komme nachher noch auf sie zurück, sie steht heute nicht zur Diskussion – absolut vergleichbar ist mit jener, welche die umliegenden Länder festgelegt haben.

Was wir jetzt verlangen, mit der pauschalen Schwerverkehrsabgabe, ist im Vergleich mit den Abgaben in unseren Nachbarländern viel zu niedrig. Das führt dazu, dass auch wir einen grossen Umwegverkehr von Österreich und Frankreich übernehmen müssen. Es wird immer nur davon gesprochen, dass «40-Tönnner» durch Österreich und Frankreich «brausen». In Frankreich – das muss ich betonen – ist diese Klage nicht einmal so gross, weil dort gesagt wird, man verdiene ja daran. Es besteht in Frankreich durchaus ein Interesse, dass

dieser Verkehr übernommen wird, nicht ganz so in Österreich. Aber wir haben einen grossen Umwegverkehr von Leerfahrten – das sind die «40-Volumen-Tönnner», die eine Last in den Süden gebracht haben und nachher leer durch die Schweiz zurückfahren – oder auch von kleineren Lastwagen, «28-Tönnnern», die, was die Abgase betrifft, zu den älteren und wenig entwickelten Modellen gehören.

Würde man das Maximum unserer LSVA von 3 Rappen belasten und würde man eine Alpentransitabgabe von 200 Franken belasten – ein zweiter Teil, der, wie gesagt, an sich noch offen ist –, dann müsste ein 40-Tonnen-Lastwagen für seine Fahrt von Karlsruhe nach Mailand, wenn er über die Schweiz führe, 1172 Franken bezahlen. Wenn er aber über Frankreich dieselbe Strecke fährt, durch den Mont Blanc, dann bezahlt er heute schon 1416 Franken. Fährt er über den Brenner, dann bezahlt er nachts 1305 Franken und tags 1213 Franken.

Ich will Ihnen damit sagen: Wenn wir die Alpentransitabgabe, über die heute nicht diskutiert wird, abziehen, dann sind das 972 Franken; damit sind wir auf jeden Fall günstiger als das, was für die ganze Strecke bezahlt werden muss, wenn man unser Land umfährt.

Nun hat aber die Schweiz ein anderes System. Wir können nicht auf die Tunnelgebühren ausweichen, wie es unsere Nachbarländer tun können, weil wir den Strassenbau – das Nationalstrassennetz, zu welchem eben auch die Alpentunnels und die entsprechenden Brücken gehören – aus dem Benzinzollertrag bezahlt haben. Um innenpolitisch nicht diskriminierend zu sein, insbesondere nicht gegenüber dem Tessin, haben wir von solchen Tunnelgebühren abgesehen; diese Entscheide liegen schon sehr lange zurück.

Wir müssen also, um unsere Verkehrspolitik erfüllen zu können, eine Gebühr verlangen. Aber was für eine Gebühr? Die LSVA hat eine sachliche Begründung; es ist nicht einfach eine prohibitive Gebühr, die da willkürlich nach dem Prinzip erhoben wird, dass der Schwerverkehr wie eine Kuh gemolken werden kann. Vielmehr haben wir nach nachvollziehbaren, berechenbaren Kriterien gesucht; ein solches Kriterium ist die Belastung des Schwerverkehrs mit den von ihm selbst erzeugten externen Kosten. Das entsprach ja schon in der Volksabstimmung über diesen Verfassungsartikel dem Willen des Volkes.

Hier hat Herr Bisig eingehakt und gesagt, das sei doch ein Widerspruch: Einerseits begründe man die LSVA mit den externen Kosten, die der Schwerverkehr verursache, andererseits sage man, man brauche sie, um die Infrastruktur für die Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs zu bezahlen. Das ist kein Widerspruch! Die externen Kosten sind die sachliche Grundlage, auf der berechnet wird, wie der Schwerverkehr belastet werden soll. Die Erstellung der Infrastruktur ist ein direktes Projekt, das mit diesen Einnahmen finanziert wird. Das heisst: Die Allgemeinheit bezahlte bis jetzt die externen Kosten des Schwerverkehrs, jetzt werden sie auf den Lastwagenverkehr überwält.

Wie sollen die Gelder verteilt werden? Darüber sprechen wir nachher noch. Zur Hauptsache sollen die Gelder im Sinne der Milderung der Folgen des Schwerverkehrs eingesetzt werden. Im grossen und ganzen fliessen sie jetzt in die Infrastruktur. Ich sehe da zwei Wege, nicht einen Widerspruch.

Was die Berechnungsweise der externen Kosten anbelangt, so sind verschiedentlich Zweifel geäussert worden. Das ist immer so. Das ist eine Materie, an der immer Zweifel geäussert werden können. Allerdings wunderte ich mich darüber, dass diese wissenschaftlichen Zweifel schon am Tag der Veröffentlichung der Studie laut wurden, als noch kein Mensch die Studie gelesen hatte. Schon da war für viele klar: Die Studie ist vollkommen unwissenschaftlich. Manchmal passiert mir das auch in den Verhandlungen mit den Verkehrsministern der Europäischen Union: Wenn sie das nur schon hören, lachen sie und sagen, das sei überhaupt nicht wissenschaftlich. Aber sie wissen nicht einmal, von welchem Gutachten ich spreche und wer es erstellt hat.

Solange kein fundiertes Gegengutachten da ist und solange nicht gesagt wird, die und die Regeln der Kunst seien verletzt worden, ist ein solches Gutachten auch immer ein wenig Ge-

genstand von politischen Glaubenskämpfen, die da einfließen. Aber solange nicht ein Gegengutachten da ist, solange nicht fundierte, haltbare Kritik geäußert wird, müssen wir uns als Politikerinnen und Politiker auf eine solche Expertise verlassen können.

Herr Maissen hat gesagt, diese externen Kosten gebe es auch bei der Bahn, sie seien aber dort nicht berücksichtigt worden. Das stimmt nicht ganz. In diesem Gutachten wird auf die externen Kosten der Bahn verwiesen. Das sind 150 Millionen Franken. Beim Schwerverkehr sind es dagegen 1,15 Milliarden Franken.

Des Weiteren hat Herr Maissen gesagt, die gemeinwirtschaftlichen Abteilungen kämen dann nur der Bahn zugute, aber zugunsten des Lastwagenverkehrs würden sie nicht eingesetzt. Dazu ist zu sagen, dass es bei den heutigen Verhältnissen eben der Markt ist, welcher den Nutzen des Schwerverkehrs auf der Strasse regelt und auch bezahlt. Das sind letztlich die Kunden. Es sind die Konsumenten, die die Vorteile, welche der Strassenverkehr unbestrittenermassen auch bringt, bezahlen. Hingegen sind die Marktbedingungen, also der Wettbewerb zwischen Schiene und Strasse, nicht gerecht geregelt. Was wir heute einführen wollen, die LSVA, ist nicht die einzige Massnahme; bezüglich der anderen gibt es vorläufig verschiedene Vorlagen. Aber es ist eine Massnahme, um die sogenannten Spiesse in diesem Wettbewerb einander anzugleichen, wenn auch noch nicht, um sie gleich lang zu machen. Abgesehen davon ist in der Gesetzesvorlage, die wir Ihnen unterbreiten, in Artikel 7 ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, dass die Vorteile des Schwerverkehrs auf der Strasse zu berücksichtigen seien.

Ein weiteres Element, das ich betonen möchte: Die LSVA ist ein marktwirtschaftliches Instrument, das auch von der EU anerkannt wird. Ich spreche jetzt nicht über die Höhe, darauf komme ich nachher noch zu sprechen. Aber was die Philosophie dieses Instrumentes betrifft, so muss ich betonen, dass es, weil marktwirtschaftlich, durch die EU anerkannt wird. Das ist bei der Alpentransitabgabe ein bisschen anders. Die Alpentransitabgabe wird in der EU mit sehr viel Skepsis betrachtet, weil es letztlich doch wieder eine Lenkungsabgabe ist, die diesem marktwirtschaftlichen Instrument LSVA einfach noch hinzugefügt wird.

Ist – so haben sich viele gestern hier gefragt – die LSVA wirtschaftlich tragbar? Wir sind der Meinung: ja. Erstens einmal sollten Sie berücksichtigen, dass ihre Einführung im Gleichschritt mit der Lockerung der Gewichtslimite erfolgen wird. Es wird im Strassenverkehr zu einer Produktivitätssteigerung kommen. Diese Produktivitätssteigerung kann durch diese Belastung ausgeglichen werden. Gemäss unseren Berechnungen dürfte sich das in etwa die Waage halten. Natürlich gibt es einzelne Transportunternehmen, die gar nicht das Bedürfnis haben, 40 Tonnen zu transportieren. Aber durchschnittlich gesehen – man muss das leider so ansehen – dürften sich die Produktivitätssteigerung und die Belastung in etwa ausgleichen.

Es kommt ferner dazu, dass wir eine schrittweise Erhöhung der LSVA vorsehen. Es erfolgt eine Entlastung der Allgemeinheit von den externen Kosten. Diese externen Kosten fallen tatsächlich an. Es erfolgt auch eine Entlastung der Allgemeinheit von anderen Kosten, beispielsweise für die Grossprojekte wie Neat, Lärmschutz, TGV-Anschlüsse, dann aber auch für das, was die Kantone für den Unterhalt und für den Neubau ihrer Strassen ausgeben müssen.

Werden – das gilt als eine besondere Sorge – die Berg- und Randgebiete durch diese LSVA benachteiligt? Ich bin den Kommissionssitzungen mit grossem Interesse gefolgt, und ich gebe zu, dass dabei, und auch beim Lesen der Protokolle, mein Verständnis für die Berg- und Randgebiete eigentlich noch etwas geschärft wurde. Es ist nicht so, dass der Bundesrat das übersehen hätte, er hat in seiner Vorlage speziell darauf Rücksicht genommen.

Ich habe durch die Argumentation in der Kommission erfahren, dass es tatsächlich so ist, dass die Randgebiete zum Teil weniger Ausweichmöglichkeiten haben. Sie können nicht einfach auf die Bahn ausweichen, weil es zum Teil keine Bahnanschlüsse hat. Sie haben schmale Strassen, sie kön-

nen also auch nicht ohne weiteres auf die 40 Tonnen, auf diese Produktivitätssteigerung, ausweichen. Die Rücktransporte können auch nicht so effizient organisiert werden, weil aus einem entlegenen Gebiet in ein Zentrum nicht die gleichen Mengen transportiert werden können. Deswegen unterstützt der Bundesrat die Verbesserungsvorschläge, welche die Kommission diesbezüglich macht. Das betrifft die Artikel 7 Absatz 2, Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe bbis und Artikel 19 Absatz 4 Buchstabe e.

Was geschieht mit den Erträgen der LSVA? Ich habe es gesagt: In allererster Linie sollen die Infrastrukturvorhaben der öffentlichen Hand bezahlt werden. Das sind – ich muss das immer betonen – Infrastrukturvorhaben, die bereits beschlossen worden sind. Es gibt Neat-Beschlüsse; es gibt Beschlüsse über «Bahn 2000». Es sind nicht neue Aufgaben, die wir erfinden, weil wir diese herrliche Finanzquelle der LSVA haben werden – sondern das wurde bereits beschlossen.

Aber um die Finanzierung hat man sich damals nicht so intensiv gekümmert. Ein Drittel der Erträge soll an die Kantone gehen. Ich betone: Bevor wir die Vorlage dem Bundesrat unterbreitet haben, hat ein Gespräch mit den Kantonen stattgefunden. Dieser Drittel entspricht der Forderung der Kantone; wir sind vollumfänglich darauf eingegangen. Die Kantone sind damit einverstanden, dass nun in der Detailberatung noch gesteuert werden kann, wofür sie im besonderen diesen Drittel benutzen können. Aber mit diesem Drittel sind die Kantone selbst einverstanden. Es sind ja die Kantone, die für die Folgen der Erhöhung der Gewichtslimite zum Teil auch bezahlen müssen, in Form von Strassenunterhalt und zum Teil in Form neuer Strassen.

Zum bilateralen Vertrag und in diesem Zusammenhang zum Rückweisungsantrag Cavadini Jean: Zunächst einmal hat Herr Reimann auf das Vernehmlassungsverfahren hingewiesen und gefragt, ob wir jetzt einen Alleingang machen müssten; das war der grosse Tenor in der Vernehmlassung.

Aber wir haben die LSVA nach der Vernehmlassung völlig anders formuliert; wir haben ein Rahmengesetz gemacht. Es ist ein Rahmengesetz, das es dem Bundesrat ermöglichen soll, flexibel zu sein und sich mit der EU abzusprechen. Wir werden noch darüber sprechen, wie weit dieser Rahmen sein soll. Ein Alleingang ist es nach der jetzigen Formulierung nicht.

Herr Uhlmann fragte, ob das nicht alles koordiniert werden sollte. Wir haben noch andere Verkehrsvorlagen, die mit dieser Vorlage verknüpft sind; das ist richtig. All diese Vorlagen sind miteinander verknüpft, und keine einzige dieser Vorlagen kann ohne Schaden zum Nachteil der gesamten schweizerischen Verkehrspolitik einfach herausgebrochen werden. Aber wir können nicht damit beginnen, eine Vorlage zu sistieren und zu warten, bis die andere abgeschlossen ist.

Es gab eine Woche zwischen den beiden Sessions, da ist folgendes geschehen: Da ist in der Kommission Ihres Rates, welche die LSVA beraten hat, die Idee aufgekommen, man solle diese Vorlage doch sistieren, bis der Nationalrat die Vorlage zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs beraten habe. In derselben Woche kam der Antrag der nationalrätlichen Kommission, man solle doch die Vorlage zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs sistieren, bis der Ständerat die LSVA beraten habe. Das ist eine «Kaskadensistierung», die am Schluss nichts bringt. Wir müssen einzelne Vorlagen bringen; es sind die Büros Ihrer Räte, die sie dann den entsprechenden Kommissionen zuteilen. Wir müssen in einzelnen Schritten vorwärtsgehen – aber eben vorwärtsgehen und nicht einfach zuwarten, sonst geht gar nichts.

Zur Höhe der LSVA möchte ich etwas betonen: Sie kennen die Differenzen, die die Schweiz mit der EU bezüglich der fiskalischen Maximalgrenze für die Belastung des Transits eines 40-Tonnen-Lastwagens durch die längste Strecke der Schweiz hat. Das Angebot der EU befindet sich auf der Höhe von 340 Franken – die Frage ist dann noch, ob indiziert oder nicht. Wenn wir die LSVA zum Maximalsatz von 3 Rappen berechnen, wie wir es vorschlagen, so ergibt das 360 Franken. Ich will damit sagen: Was die LSVA betrifft, so besteht die Möglichkeit, die Verhandlungen mit der EU abzuschlies-

sen. Es ist also nicht so, dass die EU die Erhebung der LSVA nicht akzeptieren würde; das ist auch einmal zu betonen. Insofern können Sie, was nun allein das Numerische angeht, dieser LSVA unter dem Aspekt des bilateralen Abkommens bedenkenlos zustimmen.

Herr Cavadini hat im Zusammenhang mit der Alpentransitabgabe von «Sünde» gesprochen; das ist etwas anderes. Die Alpentransitabgabe befindet sich jetzt in der Vernehmlassung; wir werden sehen, was die Vernehmlassung diesbezüglich ergibt. Ich habe Ihnen schon gesagt: Hier ist die EU skeptisch, erstens wegen der Höhe und zweitens auch wegen der Philosophie der Alpentransitabgabe, die eine Lenkungsabgabe und nicht ein rein marktwirtschaftliches Instrument ist. Was aber die LSVA allein angeht, so würde sie es uns ermöglichen, mit der EU einen Vertrag abzuschliessen. Ich möchte zu diesem bilateralen Abkommen noch etwas anderes sagen. Sie müssen ganz klar sehen: Ohne dass wir der EU die 40-Tonnen-Limite zugestehen, wird es kein bilaterales Abkommen mit der EU geben. Das ist nun einfach einmal eine Grundbedingung von seiten der EU. Aber wir können die 40 Tonnen ohne eine LSVA unter keinen Umständen zulassen. Würden wir die 40 Tonnen mit der heutigen, lächerlichen pauschalen Schwerverkehrsabgabe von 25 Franken zulassen, hätte das innen- und verkehrspolitisch die verheerendsten Konsequenzen – abgesehen davon, dass so in einem Referendum das bilaterale Abkommen keine Chancen hätte. Also: ohne die LSVA kein bilaterales Abkommen.

Es gibt noch eine andere Überlegung: Ohne die LSVA haben wir grosse Mühe, die Neat zu bauen. Im Moment würde ich nicht sehen, wie wir die Neat finanzieren wollten. Aber ohne Neat gibt es ebenfalls kein bilaterales Abkommen. Vor ein paar Tagen habe ich im Nationalrat gesagt, unsere Vertragstreue – die Erstellung der versprochenen Neat gemäss Transitvertrag – sei für die EU eine wichtige Voraussetzung, damit sie auch dieses zweite Abkommen, dieses bilaterale Abkommen, abschliesse. Wir müssen diese Neat bauen, und wir müssen sie finanzieren. Wie können wir sie anders finanzieren als zum grossen Teil durch eine LSVA?

Diese Zusammenhänge möchte ich denjenigen, welche die Vorlage jetzt zurückweisen wollen, klar aufgezeigt haben: Ohne 40 Tonnen kein bilaterales Abkommen; ohne LSVA ist es nicht möglich, die 40 Tonnen einzuführen, ohne LSVA ist es nicht möglich, die Neat zu bauen, aber ohne Neat gibt es auch kein bilaterales Abkommen.

Deswegen beantrage ich Ihnen, auf diese Vorlage einzutreten und sie jetzt zu behandeln.

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

Le président: M. Cavadini propose de renvoyer le projet au Conseil fédéral.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Cavadini Jean	9 Stimmen
Dagegen	30 Stimmen

Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe

Loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mit der Schwerverkehrsabgabe (Abgabe) soll der Schwerverkehr die ihm zurechenbaren Wegekosten und Kosten zu Lasten der Allgemeinheit langfristig decken, soweit er für diese nicht bereits durch andere Leistungen oder Abgaben aufkommt.

Abs. 2

Mit der Abgabe wird ausserdem ein Beitrag

....

c. Streichen

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1

La redevance sur le trafic des poids lourds (redevance) doit assurer la couverture à long terme des coûts d'infrastructure et des coûts occasionnés à la collectivité qui sont imputables à ce trafic, dans la mesure où celui-ci ne compense pas ces coûts par d'autres prestations ou redevances.

Al. 2

L'introduction de cette redevance doit permettre en outre de

....

c. Biffer

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Wir haben eine sehr ausführliche Eintretensdebatte geführt, wo bereits viele Details à fonds erörtert worden sind. Ich werde mich daher im Namen der Kommission in gebotener Kürze nur dort äussern, wo die Kommission Änderungsanträge vorlegt. Wie ich Ihnen gesagt habe, hat es, mit einer Ausnahme in Artikel 8, auf der Fahne keine Minderheitsanträge.

Dort, wo die Kommission keine Abweichungen beantragt, verweise ich generell auf die Erläuterungen in der Botschaft, im allgemeinen Teil; die einzelnen Artikel werden im speziellen Teil dargelegt. Ich werde in diesen Fällen nur ausnahmsweise Bemerkungen anbringen.

Zu Artikel 1 drei Bemerkungen:

1. Die Kommission hat in Absatz 1 den Bezug zum Text von Artikel 36quater der Bundesverfassung inhaltlich und sprachlich verstärkt. Wir haben uns stärker an die Formulierung der Verfassung angelehnt, als dies der Bundesrat getan hat. Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat Absatz 1 wie dann auch Absatz 2 zustimmen kann.

Absatz 1 bringt mit den Worten «soll» und «langfristig» einen Prozess zum Ausdruck. Mit schrittweisen Erhöhungen der Abgabe soll also die Anlastung der sogenannten ungedeckten externen Kosten des Schwerverkehrs an den Verursacher, eben den Schwerverkehr, erreicht werden. Das ist der programmatische und damit politische Gehalt der Zweckbestimmung in Absatz 1.

2. Absatz 2 nimmt Bezug auf den neuen, noch nicht definitiv beschlossenen Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung gemäss FöV- oder Neat-Vorlage. Mit dem Wort «ausserdem», neu eingefügt von der Kommission, soll diese Komplementarität von Absatz 2 gegenüber Absatz 1 zum Ausdruck gebracht werden. Es ist einerseits eine Relativierung gegenüber Absatz 1, andererseits auch eine Verdeutlichung.

3. In Absatz 2 beantragt Ihnen die Kommission, den Buchstaben c zu streichen. Die Bestimmung, wonach «die Auswirkungen einer allfälligen Erhöhung des gesetzlich höchstzulässigen Gesamtgewichts beim Schwerverkehr kompensiert werden», hat streng genommen mit der Zielsetzung der LSVA gemäss Verfassung nichts zu tun, und zwar weder rechtlich noch tatsächlich.

Diese kompensatorische Wirkung ist auch kein Ausfluss aus dem neuen Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung. Diese Kompensation der Gewichtserhöhung wäre ein Nebeneffekt der LSVA. In der Kommission wurde das so begründet, dass die schrittweise Erhöhung der Gewichtslimiten – eine Forderung der EU, wie Bundesrat Leuenberger soeben dargelegt hat – eine Rahmenbedingung für

die Einführung und stufenweise Anhebung der LSVA sei. Ohne internationale Abstützung gibt es im übrigen keine LSVA. Die Streichung von Buchstabe c bedeutet nicht, dass die Kommission der Meinung ist, die LSVA anerkenne die kompensatorische Wirkung in bezug auf die Gewichtserhöhungen nicht. Es geht also um eine Schönheits- oder kosmetische Operation.

Zusammenfassend: Auch wenn Sie Buchstabe c streichen, wird die LSVA dereinst die Funktion der Kompensation der Gewichtserhöhungen bei den «poids lourds» erfüllen.

Ich bitte Sie, in allen drei Punkten der Kommission zu folgen.

Angenommen – Adopté

Art. 2, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Ich habe im Auftrag der Kommission eine Erklärung zuhanden der Materialien abzugeben. Wir stellen Ihnen keinen abweichenden Antrag, wie Sie der Fahne entnehmen können.

Ausgangspunkt für das Verständnis dieses Artikels ist Seite 26, Ziffer 423, der Botschaft des Bundesrates. Die Botschaft trägt übrigens generell einiges zum Verständnis der Vorlage bei. Unter Ziffer 423 sind mögliche Ausnahmen aufgelistet, die der Bundesrat und die Verwaltung als denkbar erachten: etwa Fahrzeuge von Verkehrsbetrieben des Bundes und der Konzessionierten Transportunternehmungen im Linienverkehr, Militärfahrzeuge, landwirtschaftliche Fahrzeuge, die nur zu einem sehr geringen Teil auf abgabepflichtigen Strassen verkehren, elektrisch betriebene Fahrzeuge oder humanitäre Transporte.

Im weiteren wurde in der Kommission eine Ausnahmemöglichkeit im kombinierten Verkehr genannt, um diesen zu favorisieren. Diese Ausnahmemöglichkeit sei in Abklärung, und zwar im Rahmen der bilateralen Verhandlungen.

Die Kommission hat ausdrücklich darauf verzichtet, im Gesetz Ausnahmen aufzuzählen. Es ist ja ein Rahmengesetz, und weil die Zukunft neue Entwicklungen bringen wird, wollen wir dem Bundesrat die Möglichkeit nicht nehmen, flexibel zu reagieren. Die Kommission legt aber Wert auf die Feststellung, dass die Liste der Ausnahmen restriktiv sein muss. Wir wollen nicht über die bundesrätliche Verordnung eine Aufweichung des Prinzips der Abgabepflicht des Schwerverkehrs hinnehmen müssen.

Ich bitte Sie, von diesen Erklärungen Kenntnis zu nehmen und im übrigen Artikel 4 in der Fassung von Bundesrat und Kommission zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Begrüssung – Bienvenue

Le président: J'ai le très grand plaisir de saluer à la tribune de notre Conseil la présence de M. Toomas Savi, président de l'Assemblée de l'Etat d'Estonie, accompagné de quatre de ses collègues et de l'ambassadeur de son pays. (*Applaudissements*)

Indépendante depuis 1918, l'Estonie est l'une des trois républiques baltes annexées par l'URSS en 1940 et qui a retrouvé sa pleine souveraineté le 20 août 1991.

Pendant près d'un demi-siècle, l'Estonie a été occupée par son puissant voisin. Aujourd'hui, elle a trouvé sa place dans la communauté internationale et aspire à la sécurité au sein des organisations européennes et atlantique.

Les parlementaires estoniens effectuent une visite de trois jours en Suisse à l'invitation de l'Assemblée fédérale.

Je souhaite à nos collègues une très cordiale bienvenue et j'exprime, par leur intermédiaire, les sentiments de très profonde amitié que le peuple suisse porte à l'endroit du courageux peuple estonien. (*Applaudissements*)

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... emissions- oder verbrauchsabhängig erhoben werden.

Art. 6

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... des émissions produites ou de la consommation.

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: In Artikel 6 stellt Ihnen die Kommission in Absatz 3 einen kleinen Ergänzungsantrag. Zur Begründung das folgende:

Artikel 36quater der Bundesverfassung spricht ja von «leistungs- oder verbrauchsabhängiger Abgabe». Die leistungsabhängige Erhebungsmethode ist in Artikel 6 Absatz 1 des Entwurfes geregelt. Die zweite Erhebungsmethode gemäss Verfassungsartikel, die verbrauchsabhängige, ist jetzt hier nachzutragen. Die dritte Erhebungsmethode, die denkbar ist, die emissionsabhängige – z. B. mit einem Bonus-Malus-System je nach Grad der Umweltbelastung –, ist gemäss Entwurf des Bundesrates in Absatz 3 vorgesehen. In Absatz 3 ist also noch «verbrauchsabhängig» zu ergänzen, damit der Katalog der Möglichkeiten vollständig ist.

Zum Verhältnis der drei Erhebungsmethoden untereinander gemäss Artikel 6 ist folgendes festzuhalten: Das Kriterium der Leistungsabhängigkeit gemäss Absatz 1 von Artikel 6 ist auf alle Fälle zu berücksichtigen. Das Wort «zusätzlich» in Absatz 3 besagt, dass die Erhebungsmethoden «emissionsabhängig» und/oder «verbrauchsabhängig» nur als Zusatz zur Leistungsabhängigkeit zu verstehen sind. Weil das Wort «oder» in Absatz 3 alternativ, aber auch kumulativ verstanden werden kann, heisst das insgesamt, dass schliesslich die drei Erhebungsmethoden – also leistungsabhängig, emissionsabhängig und verbrauchsabhängig – alle untereinander kombiniert zur Anwendung kommen können. Das ist dann ein Entscheid im Rahmen der Verordnungskompetenz des Bundesrates. Soviel zur Verdeutlichung und Begründung unseres Ergänzungsantrages zu Artikel 6 Absatz 3. Ich ersuche Sie, der Kommission zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... und Nutzen von gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Schwerverkehrs.

Art. 7*Proposition de la commission**Al. 1, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

.... et avantages externes chiffrables de prestations d'intérêt général du trafic des poids lourds.

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Hier werden wir nun wohl zum ersten Mal anecken. Es geht um die bereits in der Eintretensdebatte gründlich erörterte Frage der Problematik der «externen Kosten und Nutzen des Schwerverkehrs», wie es in Artikel 7 Absatz 2 heisst. Die Kommission beantragt Ihnen hier, nach dem Wort «Nutzen» die Ergänzung «von gemeinwirtschaftlichen Leistungen» einzufügen. Für mich persönlich ist dieses Thema etwas «glatteisig», da ich nicht Ökonom bin, sondern «nur» Jurist – Herr Professor Rhinow sagt: «Immerhin.» Diese professorale Bemerkung wird von einem Feld-, Wald- und Wiesenjuristen aus der Provinz dankbar entgegengenommen. (*Heiterkeit*)

Zurück zur Sache: Ich muss Ihnen da eine kleine Einführung geben: Die Kommission hat diese Ergänzung auf Wunsch und Betreiben der Vertreter der Randregionen, insbesondere von Herrn Maissen, Vizepräsident der Kommission, relativ deutlich – mit 7 zu 2 Stimmen – aufgenommen. In der ganzen Diskussion um die externen Nutzen bzw. Kosten sind drei Begriffe klarzustellen: Es geht erstens um die externen Kosten bzw. Nutzen, zweitens um den volkswirtschaftlichen Nutzen und drittens um die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die in den Anlastungsüberlegungen zu berücksichtigen sind.

1. Zum ersten Begriff: Die externen Kosten bzw. Nutzen sind Folgen eines ungenügenden Spielens des Marktes. Knappe Güter wie z. B. saubere Luft werden im Übermass verbraucht, weil es keinen Markt für saubere Luft gibt. Müsste man einen Knappheitspreis zahlen, würde die Luft weniger stark belastet. Erst mit der Anlastung echter externer Kosten, aber auch Nutzen funktioniert die Marktwirtschaft optimal.

Ich habe Ihnen bereits beim Eintreten gesagt, dass die Verwaltung uns zurzeit keine Beispiele für das Anfallen externer Nutzen beim Schwerverkehr benennen kann. Indessen ein Beispiel aus einem ganz anderen Gebiet, der externe Nutzen bei einem Open-air-Konzert: Viele Leute, die das Konzert hören möchten, aber wegen Platzmangels draussen bleiben müssen, können es gratis mithören. Dadurch hat der Veranstalter zuwenig Einnahmen. Man müsste also diesen externen Nutzen bei der Gebührenerhebung durch die öffentliche Hand für Platzbenützung usw. anrechnen.

Ich muss noch eine Bemerkung nachtragen, bevor ich zum zweiten Begriff komme: Fast der ganze Nutzen im Strassengüterverkehr wird den Marktteilnehmern übertragen und ist damit der Allgemeinheit zugänglich. Hier sind keine staatlichen Interventionen nötig.

2. Der volkswirtschaftliche Nutzen: Er umfasst alle Vorteile einer Produktion, welche sowohl beim Produzenten als auch beim Konsumenten anfallen. Ein Eingriff in die Spielregeln des Marktes ist nicht nötig und würde zu Wohlstandsverlusten führen. Bei einem Anlasten der externen Kosten geht der Verkehr um diejenigen Fahrten zurück, bei welchen die externen Kosten der jeweiligen Fahrt höher sind als der volkswirtschaftliche Nutzen. So lautet die Theorie.

3. Die Berücksichtigung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen beruht auf dem Streben nach einer politischen Korrektur der Marktergebnisse. Der Markt optimiert den Ressourceneinsatz, ohne sich um Verteilungsfragen zu kümmern. Aus politischer Sicht, aus Rücksichtnahme auf die Rand- und Berggebiete zum Beispiel, kann ein anderes Marktergebnis erwünscht sein. Bei den Anliegen der Randregionen geht es um die Korrektur des aus politischen oder sozialen Gründen nicht erwünschten Marktergebnisses. Zum Beispiel sollen

Nahrungsmittel oder Benzin in entlegenen Gebieten nicht teurer sein als im zentralen Flachland.

Um dieses politische Ziel zu realisieren, gibt es zwei grundsätzliche Ansätze. Man kann dies entweder über die Höhe der Transportkosten tun, d. h. den Satz der LSVA differenzieren, gezielt reduzieren, was in der Praxis zu sehr schwierigen Vollzugsproblemen führen würde. Oder man kann dies über die Verwendung und Zuteilung der Einnahmen aus der LSVA tun. Das ist hier die sinnvolle Methode, und diese schlägt dann auch – wie wir noch sehen werden – bei Artikel 19 Absatz 4 Buchstabe e durch, in dem die Kommission das Kriterium der Berücksichtigung der Berg- und Randgebiete verstärkt betont haben will.

Hier legen wir die Grundlage für Artikel 19. Ich hoffe, ich habe Ihnen diese recht komplexen Zusammenhänge etwas erläutern können, und ersuche Sie, dem Antrag der Kommission zu Artikel 7 Absatz 2 zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 8 Abs. 1*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Der Bundesrat legt den Tarif der Abgabe fest. Der Tarif muss mindestens 1,6 Rappen und darf höchstens 3 Rappen pro gefahrenen Kilometer und Tonne höchstzulässigem Gesamtgewicht betragen.

Minderheit I

(Küchler)

.... Der Tarif muss mindestens 2,5 Rappen und darf höchstens 5 Rappen

Minderheit II

(Gentil, Onken)

.... Der Tarif muss mindestens 2 Rappen und darf höchstens 4 Rappen

Minderheit III

(Maissen, Bisig, Uhlmann, Weber Monika)

.... Der Tarif muss mindestens 0,6 Rappen und darf höchstens 2,5 Rappen

Antrag Beerli

.... Der Tarif muss mindestens 0,6 Rappen und darf höchstens 3 Rappen

Art. 8 al. 1*Proposition de la commission**Majorité*

Le Conseil fédéral fixe les tarifs de la redevance. Le taux doit être d'au moins 1,6 centime et ne doit pas dépasser 3 centimes par kilomètre parcouru et par tonne de poids total autorisé.

Minorité I

(Küchler)

.... Le taux doit être d'au moins 2,5 centimes et ne doit pas dépasser 5 centimes

Minorité II

(Gentil, Onken)

.... 2 centimes et ne doit pas dépasser 4 centimes

Minorité III

(Maissen, Bisig, Uhlmann, Weber Monika)

.... 0,6 centime et ne doit pas dépasser 2,5 centimes

Proposition Beerli

.... Le taux doit être d'au moins 0,6 centime et ne doit pas dépasser 3 centimes

Küchler Niklaus (C, OW), Sprecher der Minderheit: Mit meinem Antrag soll politisch in dem Sinne ein Zeichen gesetzt werden, dass wir einerseits gewillt sind, den Güterverkehr

nachhaltig und umweltgerecht zu bewältigen, wie es das Schweizervolk am 20. Februar 1994 mit der Zustimmung zu Artikel 36quater und zu Artikel 36sexies der Bundesverfassung verlangt hat. Es soll auch ein deutliches Zeichen nach Brüssel ausgesendet werden, dass wir es mit der Umlagerung des Transitverkehrs von der Strasse auf die Schiene ernst meinen und dass wir unsere Verhandlungsdelegation in Brüssel in ihrer bisherigen Haltung bestärken wollen. Schliesslich soll auch gegenüber dem öffentlichen Verkehr, also unseren Bahnunternehmungen, ein klares Signal ausgesendet werden, dass dieser mit effektiven Verbesserungen der künftigen Rahmenbedingungen rechnen kann und darf.

Vorwiegend handelt es sich ja um ein Rahmengesetz, das lediglich die wichtigsten Grundsätze über die künftige LSVa beinhaltet, und ebenso handelt es sich bei Artikel 8 um eine untere und eine obere Begrenzung, also um einen Tarifrahmen. Die effektive Tariffestlegung erfolgt durch den Bundesrat. Gesetzesbestimmungen sind aber in der Regel auf unbestimmte Dauer anzulegen. Auch mit dem vorliegenden Erlass wollen und müssen wir die gesetzliche Grundlage für eine vorausschauende Politik schaffen, eine Politik, die uns langfristig genügenden Verhandlungsspielraum ermöglicht, nämlich bis mindestens über das Jahr 2004, über das Datum des Auslaufens des Transitvertrages mit der EU, hinaus. Nur so gewähren wir unserer Exekutive den erforderlichen Handlungsspielraum in den kommenden Jahren des verkehrspolitischen Umbruchs und den Spielraum, um auf die verschiedenen Unwägbarkeiten entsprechend reagieren zu können. In der heutigen Situation des verkehrspolitischen Umbruchs dem Bundesrat eine Kompetenz zuzugestehen, dass er innerhalb einer Bandbreite von 2,5 Rappen einen Tarif festsetzen darf, um damit – wie erwähnt – auf Unvorhergesehenes reagieren zu können, erachte ich als realpolitisch dringend notwendig. Dabei vertrete ich auch die Auffassung, dass sich der Bundesrat bei der konkreten Tariffestsetzung voll und ganz an das Kostendeckungsprinzip zu halten hat und keine Abgaben auf Vorrat erheben darf.

Ich komme damit zur unteren Tarifbegrenzung: Im Gegensatz zum Entwurf des Bundesrates oder zu den anderen zur Diskussion stehenden Anträgen, die heute auf dem Tisch des Hauses liegen, sehe ich eine untere Begrenzung bei 2,5 Rappen vor. Ich bin der Auffassung, dass es falsch bzw. nicht ehrlich wäre, im Gesetz eine untere Limite festzuschreiben, die von allem Anfang an gar nicht zum Tragen kommen kann. Diesbezüglich entspricht eine Einführung der LSVa auf der Höhe von mindestens 2,5 Rappen der Realität und der verkehrspolitischen Notwendigkeit, und zwar aus folgenden drei Gründen:

1. Aufgrund der Informationen und der zusätzlichen Unterlagen, die wir in der Kommission erhalten haben, steht fest, dass für die LSVa heute schon volle 2,5 Rappen pro Gewichtstonnenkilometer notwendig sind, nur um die bis jetzt fest errechneten externen Kosten des Strassenschwerverkehrs von 1,1 Milliarden Franken zu decken.
2. Aus Seite 33 der Botschaft des Bundesrates ergibt sich ferner, dass allein zur Kompensation der Auswirkungen der Lockerung der Gewichtslimite von 28 Tonnen auf 40 Tonnen bei der LSVa ein Abgabesatz von mindestens 2,5 Rappen je Gesamtgewichts-Tonnenkilometer erforderlich ist. Damit aber haben wir erst eine Kompensation und noch überhaupt keine Verkehrslenkung. Diese beiden Aspekte sprechen also bereits für eine untere Limite von 2,5 Rappen.
3. Aus den Beratungen der Finanzierungsvorlage für den öffentlichen Verkehr wissen wir, dass die LSVa künftig auch dazu dienen soll, die Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs mitzufinanzieren, und zwar in der Grössenordnung von 20 bis 30 Milliarden Franken. Ausgehend von der Tatsache, dass 1 Rappen LSVa etwa 470 Millionen Franken an Einnahmen abwirft, brauchen wir gemäss der FöV-Vorlage, wie sie heute in der parlamentarischen Beratung steht, von Anfang an eine LSVa in der Höhe von mindestens 2,5 bis 3 Rappen. Dies um so mehr, als die Kommission des Nationalrates ja bereits auf den «Benzinzehner» verzichtet, obwohl meines Erachtens die Autolobby diesen «Benzinzeh-

ner» ohne weiteres goutiert. Aber mindestens auf die Hälfte davon wird heute verzichtet, und deshalb benötigt auch die nationalrätliche Kommission zur Finanzierung «ihrer Vorlage» bereits 2,5 bis 3 Rappen LSVa.

Sie sehen also, selbst mit der Festlegung der LSVa auf 2,5 Rappen haben wir bloss eine teilweise Deckung der externen Kosten des Schwerverkehrs, bloss die nackte Kompensation des wirtschaftlichen Vorteils der künftigen Erhöhung der Gewichtslimite und bloss einen bescheidenen Beitrag an die Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte. Dabei ist es doch ein erklärtes Ziel unserer langjährigen, konsistenten Verkehrsphilosophie, endlich die volle Kostenwahrheit und die effiziente Umlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene zu erreichen. Hierzu bedarf es aber zufolge der verschiedenen, noch nicht absehbaren Unwägbarkeiten in der nationalen und internationalen Verkehrspolitik eines genügenden Handlungsspielraumes für unseren Bundesrat. Es braucht aber auch eine langfristige Optik, eine Optik über das Jahr 2004 hinaus, um eine kohärente Verkehrspolitik betreiben zu können.

Deshalb beantrage ich Ihnen, die Obergrenze der LSVa von heute aus gesehen auf 5 Rappen festzuschreiben. Dies aber nicht in der Meinung, dass die Obergrenze bereits in den nächsten Jahren vom Bundesrat beansprucht werden sollte, sondern vielmehr, um dem Bundesrat in den nächsten Jahren, wie gesagt, einen gewissen Handlungsspielraum zu geben, ihm die erforderliche Flexibilität einzuräumen im Zusammenhang mit den bilateralen Verhandlungen, im Zusammenhang mit der FöV-Vorlage, mit der Bahnreformvorlage und mit der Umsetzung des Alpenschutzartikels.

Für eine obere Tarifbegrenzung von 5 Rappen spricht aber auch die künftige volle Realisierung der Kostenwahrheit.

Gerade im Zusammenhang mit derselben haben wir festgestellt, dass gemäss einer Infrastudie bis heute eine weitere Milliarde Franken externer Kosten in den 2,5 Rappen, die vom Bundesrat ebenfalls erwähnt wurden, noch nicht mit enthalten sind und es nochmals 2,5 Rappen braucht, um die volle Kostenwahrheit herzustellen.

Wichtig erscheint mir aber, dass wir uns mit einer höheren Bandbreite bei den Tariflimiten die verkehrspolitische Handlungsfreiheit erhalten, um tatsächlich verkehrslenkend eingreifen zu können. Wir wollen und dürfen mit der LSVa nicht bloss die Aufhebung der 28-Tonnen-Limite kompensieren; wir müssen auch lenken, wir müssen die Güter vermehrt von der Strasse auf die Schiene bringen. Eine blosser Kompensation der 28-Tonnen-Limite durch die LSVa wäre ein reines Nullsummenspiel, das wir unter keinen Umständen unterstützen dürfen. Unser Land braucht weiterhin starke, effiziente Instrumente für eine kohärente Verkehrspolitik, im Interesse der übergeordneten Zielsetzungen. Wir wollen doch in Zukunft nicht zwei Verkehrssysteme subventionieren, nämlich den Strassengüterverkehr wegen einer zu tiefen Abgabe und einen Schienengüterverkehr, der als Folge davon mangels genügender Auslastung grosse Defizite einfährt. So etwas können wir uns einfach nicht mehr leisten!

Wenn wir mit einer zu engen Begrenzung des Tarifr Rahmens den Lenkungseffekt verunmöglichen, riskieren wir sogar, dass der heutige Bahngüterverkehr zusammenbricht und unsere Strassen mit zusätzlichen 35 Millionen Tonnen belastet, wie ich es Ihnen gestern dargelegt habe. 6000 oder 10 000 zusätzliche Lastwagen pro Tag, vermehrte Staus, verstopfte Autobahnen – ich glaube, das ist keine Zukunftsperspektive. Aber auch volkswirtschaftlich ist eine LSVa von 2,5 Rappen und mehr durchaus verkraftbar. Aus den Kommissionsunterlagen ergibt sich unmissverständlich, dass die LSVa von 2,5 Rappen, gekoppelt mit der gleichzeitigen Erhöhung der Gewichtslimite, überhaupt keine Erhöhung der Produktionskosten zur Folge haben wird. Mit der Erhöhung der Gewichtslimite reduzieren sich also die Transportkosten auf der Strasse, weil die mögliche Nutzlast in den schweren Fahrzeugen deutlich steigt.

Wie ich Ihnen gestern kurz aufgezeigt habe, steht gemäss vorliegenden Studien fest, dass bei Grossverteilern ein Kassendurchgang pro Kunde rund 30 bis 35 Franken beträgt. Wenn die Strassenabgabe voll überwältigt wird, verteuert sich

der Einkauf höchstens um 1 Prozent bzw. um 30 bis 35 Rappen, also pro Einkauf. Auch der Nahrungsmittelkonzern Nestlé rechnet, wie Sie gehört haben, gemäss Astag mit einer Verteuerung von höchstens 0,5 bis 1,5 Prozent und bestätigt damit die Ausführungen, die der Bundesrat in seiner Botschaft gemacht hat.

Mit der Festlegung der oberen Limite von 5 Rappen geben wir der EU zu erkennen, dass auch wir die LSVA als die eigentliche Sockelabgabe und die künftige ATA als blosses Komplementärabgabe betrachten, wie dies dem Anliegen der EU im Rahmen der Verhandlungen entspricht. Mit einer oberen Limite von 5 Rappen räumen wir dem Bundesrat auch die erforderliche umweltpolitische Flexibilität ein.

Sowohl in Artikel 6 der Vorlage – da haben wir es soeben festgelegt – als auch in den EU-Verhandlungen hat sich das Konzept durchgesetzt, dass die LSVA emissions- oder verbrauchsabhängig abgestuft werden soll. Damit soll ein Anreiz zur Umrüstung auf umweltschonendere Fahrzeugtypen geschaffen werden. Für dieses Konzept mit Mittelwerten ist jedoch ein entsprechend hoher Spielraum bei der Abgabenhöhe erforderlich. Andernfalls könnte für stark umweltbelastende Lastwagen kaum eine wirksame, d. h. lenkende Differenz gegenüber den «sauberen» Fahrzeugen geschaffen werden. Jedenfalls wäre ich froh, in bezug auf die Flexibilität in diesem Umweltschutzbereich, in bezug auf die Differenzierung der verschiedenen Fahrzeugtypen von Herrn Bundesrat Leuenberger zu hören, welche obere Limite es braucht, um diesen Anliegen gerecht zu werden.

Schliesslich möchte ich darauf hinweisen, dass wir nur mit einer genügend grossen Bandbreite zur Tariffestsetzung dem Bundesrat ein geeignetes Instrument in die Hand geben, um dereinst beim Anwendungsfall der sogenannten Schutzklausel im Zusammenhang mit dem EU-Landverkehrsdossier sofort, d. h. zeitgerecht, reagieren zu können, ohne dass wir von der EU-Lastwagenkolonne hoffnungslos überrollt werden.

Auch diesbezüglich wäre es zweckmässig, vom Bundesrat Ausführungen zu hören, welche Reaktionsmöglichkeiten er im Anwendungsfall der Schutzklausel haben muss, welches Instrumentarium ihm lediglich genügen könnte.

Kurzum: Mit der Festlegung einer genügend hohen oberen Limite der LSVA geben wir der EU, geben wir unseren Bahnunternehmungen, geben wir auch dem Schweizer Volk ein klares Signal, dass wir nicht bloss heute, sondern auch in Zukunft gewillt sind, den ständig wachsenden Schwerverkehr von der Strasse auf die Schiene umzulenken, um – entsprechend unserem Verfassungsauftrag – einen vernünftigen Modal split zwischen Schiene und Strasse zu erreichen. In diesem Sinne bitte ich Sie, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Gentil Pierre-Alain (S, JU), porte-parole de la minorité: La minorité II partage l'avis de la majorité de la commission sur deux points:

1. Nous estimons qu'il convient d'introduire des chiffres dans la loi, et notamment d'y mentionner explicitement le montant de la taxe autorisée.

2. La différence entre le plancher et le plafond du taux doit se situer dans une proportion de un à deux, pour à la fois offrir au Conseil fédéral une marge de manoeuvre, sans cependant lui donner totalement carte blanche.

Où nous divergeons de la majorité, c'est lorsque nous songeons à la définition du plancher du taux. Les représentants de l'administration nous ont indiqué, en séance de commission, que pour remplir les objectifs visés par l'introduction de la taxe, il fallait aujourd'hui compter un montant minimum de 2 centimes. Il nous paraît dès lors peu conséquent de fixer un plancher à 1,6 centime dans la loi, alors même que l'on sait qu'au premier jour de son application, le montant ne sera pas suffisant. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de fixer le plancher à 2 centimes, soit au niveau estimé des besoins actuels.

Il nous paraît également inutile, et c'est ce qui nous conduit à ne pas suivre la proposition de la minorité I (Küchler), de fixer ce plancher plus haut que nécessaire, soit plus haut que les

besoins estimés à ce jour. Notre proposition d'étaler la mesure entre 2 et 4 centimes repose donc sur une double volonté: celle de tenir compte des coûts connus à ce jour, et celle de prévoir une marge d'évolution normale dont le Conseil fédéral pourra user.

Ce sont les raisons qui nous ont conduits à présenter cette proposition de minorité. Elle nous paraît raisonnable, et nous vous prions de vous y rallier.

Maissen Theo (C, GR), Sprecher der Minderheit: Ich möchte Ihnen, in rationaler Abhandlung der Fakten, die Zusammenhänge aufzeigen, damit Sie sehen, welches Konzept die Minderheit III vorschlägt und dass dieses Konzept richtig ist. Die Randbedingungen sind relativ komplex. Ich möchte Ihnen einleitend kurz sagen: Die 0,6 Rappen als unterste Grenze entsprechen der doppelten pauschalen Schwerverkehrsabgabe, also jener Abgabe, die wir als Übergangslösung im Zusammenhang mit dem Paket «Finanzierung des öffentlichen Verkehrs» beschlossen haben. Die 0,6 Rappen sind damit eine logische Anknüpfung, wobei diese Untergrenze ja die Möglichkeit offenlässt, nach Bedarf höher zu gehen.

Die Obergrenze, 2,5 Rappen, ist genau das, was heute notwendig ist. Ich möchte Ihnen das in fünf Punkten erläutern:

1. Mit 2,5 Rappen decken wir die ungedeckten Kosten gemäss Artikel 36quater der Bundesverfassung.

2. Mit 2,5 Rappen leisten wir den Beitrag an die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs gemäss Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung.

3. Mit 2,5 Rappen erreichen wir den Umlagerungseffekt im Sinne des Bundesrates.

4. Mit 2,5 Rappen erreichen wir genügend oder sogar mehr Flexibilität bei den bilateralen Verhandlungen sowie bezüglich des Verhältnisses zwischen der LSVA und der ATA.

5. Es geht schliesslich auch um die Frage des Führungsprimates des Parlamentes.

Zu Punkt 1, zur Deckung der ungedeckten Kosten des Schwerverkehrs nach Artikel 36quater der Bundesverfassung. Hier gehen wir ja vom Begriff der Kostenwahrheit aus. In den Unterlagen wird dargelegt, dass 1,15 Milliarden Franken ausgewiesen seien – politisch offensichtlich anerkannt, wenn ich unter «politisch» verstehe, was wir in der Kommission gemacht haben, was der Bundesrat vorlegt und die Verwaltung gerechnet hat; ob es dann politisch im weiteren Umfeld wirklich anerkannt und unbestritten ist, das möchte ich offenlassen. Immerhin hat Herr Bundesrat Leuenberger vorher zugegeben, dass noch nicht ausdiskutiert ist, ob alles wissenschaftlich abgesichert ist. Es gibt Vorbehalte. Die Gegenargumente zur Kostenwahrheit sind nicht dargelegt und diskutiert worden; das vermisse ich. Damit meine ich, steht das Ganze auf wackligem Fundament. Wir können sagen: Politisch ist es akzeptiert. Ob es effektiv so ist, lasse ich einmal offen.

Wir müssen zudem beachten, dass es eine parlamentarische Initiative Bundi gibt, die nach meinem Dafürhalten umgesetzt werden sollte; eine parlamentarische Initiative, welche eine umfassende Abklärung bezüglich der Kostenwahrheit im Verkehr verlangt. Ich habe selbstverständlich gesehen, dass in der Studie über die externen Kosten auch diejenigen der Bahn gerechnet worden sind. Aber was zählt, ist: In den Dokumenten, die wir behandeln, in den Vorlagen, z. B. zur Bahnreform, ist die Frage der Kostenwahrheit nicht enthalten.

Das ist mein Einwand gegenüber dieser Ungleichheit, und damit sprechen wir nicht von Kostenwahrheit im Verkehr, sondern wir nehmen ein Segment heraus und diskutieren darüber, ohne dass wir den Gesamtüberblick im Sinne der parlamentarischen Initiative Bundi haben.

Ich möchte Ihnen aber sagen, dass mit den 2,5 Rappen gemäss Antrag der Minderheit III, mit einem Einnahmepotential von 1,2 Milliarden Franken, dieses erste Paket der Kostenwahrheit abgedeckt werden kann. Also unbesehen davon, ob man das bestreitet oder nicht, können im Sinne von Artikel 36quater der Bundesverfassung, wonach diese Kosten umgelagert werden sollen, diese Kosten umgelagert werden.

Über das zweite Paket bezüglich der Kostenwahrheit mit einer weiteren Milliarde Franken müssen wir jetzt nicht diskutieren. Ich meine, es braucht den wissenschaftlichen und politischen Diskurs darüber, was überhaupt denkbar und was richtig oder falsch ist. Ich glaube, es wäre politisch nicht richtig, und es wäre auch nicht korrekt, wenn wir nun bereits für die zweite Milliarde bezüglich der sogenannten Kostenwahrheit die Finanzierungsquellen öffnen würden.

Noch einmal zu Punkt 1: Den Artikel 36quater erfüllen wir mit dem Konzept der Minderheit III.

Zu Punkt 2: Der Finanzierungsbeitrag an den öffentlichen Verkehr gemäss FöV-Vorlage wird mit dem Konzept der Minderheit III ermöglicht. Der Beschluss in diesem Rat lautete so, dass 400 Millionen Franken aus der LSVA als jährlicher Beitrag für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs benötigt werden. Wenn wir 1,6 Rappen über die LSVA erheben, erhalten wir ungefähr 750 Millionen Franken. Wenn wir davon einen Drittel für die Kantone abziehen, haben wir diese 400 Millionen Franken. Das Konzept der Minderheit III erfüllt folglich die Bedingung des Finanzierungsbeitrages an den öffentlichen Verkehr.

Zu Punkt 3: Mit dem Antrag der Minderheit III erreichen wir den Lenkungseffekt, den Umlagerungseffekt im Sinne des Bundesrates. Wir haben in der Kommission Berechnungen vom BAV bekommen und ersehen daraus, dass wir mit einer LSVA von 2,5 Rappen in einen Bereich von 300 Franken für eine Fahrt durch die Schweiz kommen. Wenn wir noch die ATA in der Grössenordnung von 200 Franken dazunehmen, kommen wir auf eine Abgabe von 500 Franken. Gemäss den Vorgaben des Bundesrates reichen diese 500 Franken aus, um den gewünschten Lenkungseffekt zu erreichen, liegen wir doch mit diesen rund 500 Franken hinsichtlich der Gesamtkosten im Bereich von über 1100 Franken für die Durchfahrt durch die Schweiz. Das ist mehr als das, was für den Bahntransport bezahlt werden müsste. Diese Aussagen beruhen auf einer Tabelle, die leider im Rat nicht abgegeben werden konnte, die wir aber in der Kommission zur Verfügung hatten. Gemäss diesen Zahlen des BAV ist also der Umlagerungseffekt gegeben.

Bezüglich des Zeitpunktes der Umlagerung müssen wir folgendes beachten:

Die Umlagerung muss dann voll wirken, wenn wir auch die Kapazitäten haben, um diesen Verkehr auf der Bahn zu übernehmen. Dazu lesen wir in der Vernehmlassungsunterlage zur ATA auf Seite 24: «Da jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Inbetriebnahme der Neat (frühestens 2006) bahenseitig zu wenig Kapazitäten zur Verfügung stehen, kann das Verlagerungsziel erst mit der Inbetriebnahme der Neat vollständig erreicht werden.» Es geht also gar nicht an, wie gesagt wurde, dass wir bereits im Jahre 2001 die Umlagerung vollständig realisiert haben müssen, weil wir zu diesem Zeitpunkt gar nicht bereit sind, den Zusatzverkehr auf der Bahn zu übernehmen. Folglich brauchen wir auch bezüglich der Umlagerung und damit der Abgabenhöhe ein kaskadenartiges Vorgehen, damit diese Anpassung praktikabel ist.

Schliesslich müssen wir im Zusammenhang mit der Bahnreform sehen, dass es nicht nur den sogenannten Push-Effekt gibt – von der Strasse weg auf die Bahn –, sondern wir haben auch den Pull-Effekt: die Bahn muss durch attraktive Angebote auch den Verkehr anziehen. Wie das möglich ist und was hier passieren kann, sehen wir erst, wenn wir die Beratung der Bahnreformvorlage an die Hand nehmen.

Zu Punkt 4, zur Frage der Flexibilität bei den bilateralen Verhandlungen: Wir haben auf der einen Seite die seinerzeitige Ausgangslage des Bundesrates für die Verhandlungen mit 600 Franken und auf der anderen Seite die Vorgabe der EU mit 300 Franken. Nun sehen wir, wie sich die Werte langsam annähern: Wie wir gehört haben, erachtete der Bundesrat vor einiger Zeit noch 460 Franken als möglich. In der «NZZ» von heute kann man nachlesen, dass es nun nach den Ausführungen von Herrn Bundesrat Leuenberger 340 Franken sind. Die Ausgangslage ist also noch völlig ungewiss.

Nun möchte ich Ihnen folgendes zeigen: Mit dem Spielraum, welchen die Minderheit III vorschlägt, kann dieser Verhandlungsentwicklung gefolgt werden. Wenn wir von diesen

340 Franken ausgehen, die heute in der Presse als offiziöse Zahl genannt werden, dann haben wir bei 1,6 Rappen, also bei der untersten Grenze des Bundesrates, beim Minimum, bereits eine LSVA von rund 200 Franken; das bedeutet, dass wir bei 340 Franken nur noch eine mögliche ATA von 140 Franken hätten. In der Vernehmlassungsunterlage zur ATA heisst es aber, dass auch 200 Franken zur Diskussion stünden. Das heisst: Mit dem Vorschlag des Bundesrates und vor allem mit den Anträgen der anderen Minderheiten würden wir uns bereits heute die Möglichkeit verbauen, eine Optimierung der LSVA und der ATA hinzukriegen. Das finde ich in diesem Zeitpunkt einfach falsch.

Ich möchte auch darauf hinweisen, dass über 90 Prozent der LSVA dem schweizerischen Binnenverkehr belastet werden. Wenn wir uns die Frage stellen bezüglich des Kantons Tessin, welcher natürlich mit einer ATA von zum Beispiel 200 Franken relativ hoch belastet wäre, müssen wir sehen, dass auch das Tessin ein Interesse daran haben muss, dass es beim Binnenverkehr keine unverhältnismässige Belastung durch die LSVA gibt. Man kann hierzu folgende einfache Rechnung machen:

1 Rappen leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe macht bei einem Fahrzeug von 28 Tonnen mit 80 000 Kilometern Jahresleistung rund 22 000 Franken aus. Wenn man nun diese 22 000 Franken nimmt und ihnen 100 Franken mehr oder weniger ATA gegenüberstellt, dann würde das heissen, dass mit einem Rappen LSVA und bei Äquivalenz dieser Belastungen vom Kanton Tessin aus 110mal hin und zurück durch den Gotthard gefahren werden könnte. Gleichzeitig muss man aber sehen, dass bei der ATA Rückerstattungen für die benachteiligten Regionen – das sind das Misox im Kanton Graubünden und der Kanton Tessin – vorgesehen sind. Ich möchte meine Kollegen aus dem Kanton Tessin bitten, einmal durchzurechnen, was für sie effektiv besser und was schlechter ist. Es sind eben nicht die absoluten Zahlen, sondern die «Deltas» – also die Differenzen – zu berechnen, um zu äquivalenten Situationen für Vergleichsbeurteilungen zu kommen. Dazu wären noch einige Überlegungen anzustellen. Die Folgerungen sind ganz klar: In bezug auf die Verhandlungsflexibilität des Bundesrates, in bezug auf die binnenwirtschaftlich notwendige Diskussion über das optimale Verhältnis zwischen LSVA und ATA ist das Konzept der Minderheit III das optimale und meines Erachtens das richtige.

Wir müssen in bezug auf die EU noch folgendes sehen: Ich glaube nicht, dass es von der EU einfach akzeptiert wird, wenn wir ein Verhältnis von ATA – die den Maut-Gebühren entspricht – zu LSVA haben, das völlig anders ist als in der EU. In der EU ist neu die sogenannte «Eurovignette» von 2370 Franken vorgesehen, welche bedeutend tiefer sein wird als die LSVA. Gleichzeitig sieht die EU vor, bei den Maut-Gebühren – bzw. bei unserer ATA – ein Maximum von 272 Franken zuzulassen. Wir sehen also, dass wir bei der ATA auch in bezug auf die EU-Kompatibilität den vollen Spielraum haben, den wir brauchen. Wir sollten ihn uns nicht mit diesen 1,6 Rappen verbauen, die der Bundesrat als Ausgangspunkt gewählt hat. Soviel in bezug auf die Flexibilität.

Zu Punkt 5, zum Führungsprimat des Parlamentes: Wir konnten zur Kenntnis nehmen, dass bezüglich Kostenwahrheit ein Betrag von 1,15 Milliarden Franken von der Verwaltung und der Kommissionsmehrheit als politisch akzeptiert erachtet wird. Wenn in der Öffentlichkeit darüber diskutiert wird, werden Sie aber erfahren, dass dies politisch so nicht allseits akzeptiert wird; dieser Betrag ist nach wie vor umstritten. Dazu müssen wir sehen, dass wir für die LSVA bzw. ihre Verwendung bis jetzt nur die «halbe Verfassungsgrundlage» haben. Wir müssen für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs durch zwei Drittel der LSVA noch Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung durch das Volk beschliessen lassen. Das heisst, dass wir ein «indirektes obligatorisches» Referendum gegen die vorliegende Gesetzesvorlage haben. Artikel 23 dürfte nämlich daran gemessen werden, was in diesem Gesetz drinsteht; das müssen wir berücksichtigen. Ob dann das Referendum ergriffen wird, werden wir noch sehen. Ich bin dort auf jeden Fall nicht dabei, damit das klar ist.

Ich meine also, dass wir den Diskurs vor allem in bezug auf die Kostenwahrheit offenlassen müssen, vor allem bezüglich des zweiten Pakets, der zweiten Milliarde Franken. Nun müssen wir sehen: Alles, was über 2,5 Rappen liegt – also auch die 3 Rappen gemäss Antrag Beerli –, geht bereits in den Bereich der zweiten Milliarde. Über diese zweite Milliarde Franken muss aus politischer Ehrlichkeit zuerst noch diskutiert werden. Die obere Grenze von 2,5 Rappen ist also aus politischen und rationalen Überlegungen bezüglich der Kostenüberwälzung gemäss Artikel 36quater der Bundesverfassung klar gegeben.

Ich finde, dass das Parlament in einem politisch derart sensiblen Bereich die Führung nicht aus der Hand geben darf. Wir müssen die Möglichkeit haben, über die Erhöhung, über die 2,5 Rappen hinaus, noch zu diskutieren, weil damit die Frage der Kostenwahrheit zusammenhängt, die politisch umstritten und wissenschaftlich nicht abgesichert ist. Wenn wir, bei allem Vertrauen zum Bundesrat, nun einfach nach oben öffnen, wenn wir über diese 2,5 Rappen gehen, gibt dieses Parlament in einem verkehrspolitisch eminent bedeutsamen Bereich die Führung aus der Hand, und ich finde, dass dieses Parlament dann seine Verantwortung nicht wahrnimmt.

Ein letzter Punkt ist die Frage, welche Massnahmen wir bei Einführung der 40-Tonnen-Limite treffen, um den Produktivitätsgewinn abzuschöpfen: Da müssen wir sehen, dass es auch diesbezüglich falsch wäre, wenn wir bereits heute dem Bundesrat einfach vorweg den Spielraum geben würden, über diese 2,5 Rappen hinaus mögliche Produktivitätsgewinne abzuschöpfen. Diese Produktivitätsgewinne beginnen frühestens ab dem Jahre 2001, weil ab diesem Zeitpunkt allenfalls die Erhöhung der Gesamtgewichte beginnt, und sie sind frühestens ab dem Jahre 2005 voll realisierbar. Ich meine, dass wir genügend Zeit haben, zu überlegen, wie wir diese Produktivitätsgewinne abschöpfen möchten. Wir sollten uns nicht bereits jetzt der politischen Diskussion entziehen und das Handeln ausschliesslich dem Bundesrat überlassen.

Aufgrund des Konzeptes der Minderheit III ist festzustellen, dass Artikel 36quater der Bundesverfassung erfüllt ist, dass Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung auch erfüllt ist, dass wir dem Bundesrat mehr Handlungsspielraum geben und dass das Parlament in diesen Fragen die Führung behält.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen.

Beerli Christine (R, BE): Mein Antrag ist überhaupt nicht originell, und ich werde auch nur einige Sätze benötigen, um ihn zu begründen. Es ist ein Vermittlungsantrag. Sie haben gesehen, ich nehme die untere Limite der Minderheit III und die obere Grenze der Mehrheit. Ich berufe mich auf etwas, was Herr Küchler gesagt hat: Er hat gesagt, wir sollten auf gar keinen Fall einen zu engen Rahmen setzen, weil ein zu enger Rahmen den Bundesrat in seiner Handlungsfreiheit einschränken würde und auch in den bilateralen Verhandlungen negative Wirkungen haben könnte. Gerade im Hinblick auf die bilateralen Verhandlungen fände ich es ein schlechtes Zeichen, wenn wir, wie das die Minderheit III vorschlägt, die obere Limite bei 2,5 Rappen ansetzen würden, da wir jetzt in den ganzen Verhandlungen immer von 3 Rappen gesprochen haben. Andererseits glaube ich auch, dass wir einen weiten Rahmen mit einer tiefen unteren Grenze benötigen. Deshalb untere Grenze bei 0,6 Rappen, obere Limite bei 3 Rappen.

Das ist ein richtiger Vermittlungsvorschlag; ich bitte Sie, ihm zuzustimmen.

Bisig Hans (R, SZ): Gleich zu Beginn bitte ich Sie, der Minderheit III oder andernfalls dem Antrag Beerli zuzustimmen.

Ein Mehrheits- und drei Minderheitsanträge, begleitet von einem Vermittlungsantrag, sind ein klares Indiz dafür, dass die Kommission am Kernartikel – Artikel 8 – der Vorlage «hängengeblieben» ist. Die Vermutung liegt nahe, dass es hier weniger um die Sache als vielmehr um fundamentale, grund-

satzpolitische Stellungnahmen geht. Gesetzentwurf und Botschaft datieren vom 11. September 1996. Damals waren die Landverkehrsverhandlungen noch auf besten Wegen, und man konnte in guten Treuen davon ausgehen, dass der Transitschwerverkehr kostenneutral auf die Schiene verlagert und der Produktivitätsgewinn der Tonnageerhöhung abgeschöpft werden könne. Entsprechend errechneten die Verkehrsfachleute des Bundes die Abgabe der Transitfahrt eines «40-Tönners» mit 560 Franken, d. h. 360 Franken leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe plus 200 Franken Alpentransitabgabe. Diese Annahmen sind zwischenzeitlich völlig illusorisch geworden, jenseits von Gut und Böse.

Herr Küchler argumentiert immer noch so, als ob die Landverkehrsverhandlungen mit der EU problemlos und bei bestem gegenseitigem Einvernehmen verlaufen würden. Er vergisst dabei, dass wir uns mit dem Alpenschutzartikel und mit dem Transitvertrag selber in eine schlechte Verhandlungsposition manövriert haben; noch mehr Fehler können wir uns nicht mehr leisten.

Wenn die bilateralen Verhandlungen nicht für gescheitert erklärt werden sollen, dürfen wir keine Rahmenbedingungen formulieren, welche jeden Spielraum vermissen lassen. Genau das würden wir aber mit dem Antrag der Kommissionenmehrheit tun, von den Minderheiten I und II ganz zu schweigen. Der erwähnte LSVA-Anteil von 360 Franken für die Transitfahrt eines «40-Tönners» entspricht eben der Obergrenze von 3 Rappen pro Kilometer und Tonne. Dazu kommt aber noch, dass die Abgabe gestaffelt und nach Fahrzeugkategorien differenziert eingeführt werden soll, was mit dem Mehrheitsantrag unter den heutigen Gegebenheiten schlichtweg nicht mehr möglich ist.

Wenn der Abschluss des Verkehrsabkommens im Rahmen der bilateralen Verhandlungen nicht verunmöglicht werden soll, ist eine flexible Ausgestaltung der Vorlage unumgänglich. Zusätzlich ist die negative Auswirkung der LSVA auf die Berg- und Randregionen zu beachten, vor allem auf jene benachteiligten Regionen, die nicht über eine Schienenerschliessung verfügen. Herr Bundesrat Leuenberger hat soeben erklärt, dass er hier einige Erkenntnisse dazu gewonnen habe, ich kann ihm dazu nur gratulieren.

Mit dem gleichen Recht und der gleichen Begründung, mit denen das Tessin eine tiefe ATA reklamiert, verlangen die Berg- und Randregionen eine tiefe LSVA. Die Auswirkung ist genau die gleiche.

Letztlich ist auch die Parallelität mit der Vorlage «Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs» zu berücksichtigen. Zeitpunkt und Umfang des Mittelbedarfes sind hier noch keineswegs bestimmt. Die beiden Räte werden sich noch sehr zusammenraufen müssen. Das Abweichen vom Verursacherprinzip und von der Kostenwahrheit im Verkehr wiegt schon schwer genug, zahlt doch gemäss dieser Vorlage der Binnenschwerverkehr mit seinem Anteil von 95 Prozent für den Transitverkehr mit einem Anteil von lediglich 5 Prozent. Was bezüglich «Bahn 2000» auch zu wenig beachtet wird: Der Schwerverkehr zahlt für den Personenverkehr, das ist eine Tatsache, die uns bewusst sein muss.

Herr Bundesrat Leuenberger, von Kostenwahrheit kann hier wirklich keine Rede mehr sein, und inwiefern mit der Subventionierung des Transitschwerverkehrs auf der Schiene die externen Kosten des Schwerverkehrs abgegolten werden – beispielsweise im Muotatal –, haben Sie uns auch nicht erklärt.

Nur der Antrag der Minderheit III und eventuell der Antrag Beerli lassen eine effektiv gestaffelte und nach Fahrzeugkategorien differenzierte Einführung der LSVA unter Miterücksichtigung der Alpentransitabgabe zu. Nur der Antrag der Minderheit III und der Antrag Beerli lassen den Spielraum für die Differenzbereinigung bei der FöV-Vorlage und bei den bilateralen Verhandlungen offen. Es ist völlig abwegig, in diesem Zusammenhang von falschen Signalen in Richtung Brüssel zu sprechen. Das Gegenteil ist der Fall. Falsche Signale würden dort empfangen, wenn wir unsere Unterhändler auf den Stand Herbst 1996 festnageln würden.

Ich bitte Sie darum eindringlich, der Minderheit III zuzustimmen und damit die parallele Behandlung der FöV- und der

LSVA-Vorlage sowie der Bahnreform nicht zusätzlich zu erschweren.

Leumann Helen (R, LU): Die LSVA kostet; das ist auch deren Zweck. Diese Kosten werden von den Konsumentinnen und Konsumenten übernommen werden müssen. Wieviel kostet sie? Das ist die Frage, und hier scheiden sich die Geister.

Industrie, Gewerbe und Handel sind darauf angewiesen, dass ihre Güter verschoben werden. Wir Konsumentinnen und Konsumenten sind darauf angewiesen, dass diese Güter an einem Ort landen, wo wir sie auch problemlos abholen können. Es ist also eine Tatsache, dass es ohne Wirtschaft keinen Verkehr oder wenigstens fast keinen Verkehr gibt. Ohne Verkehr gäbe es aber auch keine Wirtschaft. Wir stünden also wieder vor anderen Problemen.

Die Kosten des Güterverkehrs beeinflussen die Preise unserer Produkte im In- und Ausland. Ein Teil dieser Kosten kann vom Produzenten abgewälzt werden. Das verteuert die Produkte und reduziert die Wettbewerbsfähigkeit. Einen weiteren Teil trägt der Produzent selber, weil er ihn nicht mehr abwälzen kann. Und das in einer Zeit, wo viele ums Überleben kämpfen!

Um die stagnierende Wirtschaft anzukurbeln, stellen wir dann wieder Geld für ein Investitionsprogramm zur Verfügung! Manchmal habe ich wirklich das Gefühl, dass die Linke nicht weiss, was die Rechte tut, wenn einerseits Geld für Förderungsmassnahmen bereitgestellt wird und andererseits Anträge für eine massive Verteuerung im Raum stehen, welche dann gerade für die kleinen und mittleren Unternehmungen äusserst negative Folgen haben. Ich spreche hier nicht von den Transportunternehmen, sondern von allen in der Wirtschaft beteiligten Firmen, die den grössten Teil der Arbeitsplätze bereitstellen. Es ist also für die Schweizer Wirtschaft absolut notwendig, dass die Erhöhung der Transportkosten in einem vernünftigen Rahmen bleibt.

Ein zweiter Punkt ist die momentane Situation bei den bilateralen Verhandlungen in bezug auf das Verkehrsdossier: Ich bin nach wie vor der Meinung, dass wir die heutige Debatte wahrscheinlich besser verschoben hätten; aber wir haben anders entschieden. Diese Verhandlungen sind ins Stocken geraten, und das ist sehr bedauerlich. Ich meine, dass wir nun mit dieser LSVA dem Bundesrat den nötigen Spielraum geben müssen, damit er weiter verhandeln kann, und dass wir nicht schon im voraus Grenzen setzen sollten. Ich bin überzeugt, dass unser Bundesrat sich seiner Verpflichtungen – einerseits den angenommenen Verfassungsbestimmungen gegenüber, andererseits aber auch den Bedürfnissen der Schweizer Wirtschaft gegenüber – durchaus bewusst ist. Ich hoffe sehr, dass es ihm gelingt, die Verhandlungen zu einem guten Abschluss zu bringen. Die Schwierigkeiten, die sich für viele Unternehmen wegen unseres Abseitsstehens immer deutlicher zeigen, erfordern es, dass wir hier endlich eine für alle befriedigende Lösung finden können.

Aus diesen Gründen unterstütze ich den Antrag der Minderheit III, und ich bitte Sie alle, dies auch zu tun.

Schmid Carlo (C, AI): Wir haben seinerzeit einen Verfassungsartikel über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe beschlossen. Ich war damals nicht dagegen. Es hat daher in der Konsequenz auch keinen Sinn, wenn man da Fundamentalopposition macht. Ich glaube, die LSVA hat ihre Berechtigung. Wir sind uns im Moment nicht ganz im klaren darüber, welche Form sie haben soll – ob dafür eine Zweckbindung bestehen soll, wie sie Artikel 36quater der Bundesverfassung vorsieht. Eine neue Regelung sieht Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung vor, der noch nicht in Kraft getreten ist; aber ich gehe davon aus, dass er angenommen wird. Herr Maissen hat allerdings gesagt – das ist ein interessanter Gesichtspunkt –, dass hier ein Referendumstürlein besteht für den Fall, dass diese Vorlage nicht richtig funktioniert.

Wenn man schon ja gesagt hat, muss man jetzt halt in den sauren Apfel beißen. Es geht nun um die Frage, wie hoch die Belastung sein soll. Dabei ist interessant festzustellen,

dass wir uns in der ganzen Diskussion, abgesehen von zwei, drei Ausnahmen, stark auf den Transitverkehr eingeschossen haben. Wir hören immer das Argument «LSVA wegen des Transits»; wir hören die Begründung, das sei tragbar, ein Transit koste 200 Franken oder ein Transit koste auf diese Art und Weise 360 Franken plus ATA usw. Man argumentiert bei der Frage der Höhe der LSVA durchgehend mit dieser Transitachse. Das mag gut und recht sein, aber in der ganzen Debatte kommt zuwenig zum Ausdruck, dass der Transitverkehr 5 Prozent des gesamten Verkehrsaufkommens darstellt und dass 95 Prozent des Gesamtverkehrs in der Schweiz nicht transitgemässer Binnenverkehr ist – von Romanshorn nach Basel oder von Biel nach Hochdorf –, und dieser wird genau gleich belastet, und dann sind die Zahlen natürlich andere.

Da geht es, wie Frau Leumann gesagt hat, in das dicke Tuch. Da geht es nicht mehr um 200 Franken pro Transit als massgebliche Grössenordnung, sondern da geht es um die Zahlen von Herrn Maissen; sie müssen wiederholt werden: Ein «28-Tonner», der bei einer Jahresleistung von 80 000 Kilometern mit einer LSVA von 1 Rappen belastet ist, bringt aufgrund der LSVA 22 000 Franken dazu. Wenn man ehrlich ist, muss man die Pauschale von 4000 Franken abziehen, also bleiben immer noch 18 000 Franken bei 1 Rappen. Bei 1,6 Rappen sind es dann 35 000, bei 2 Rappen 44 000, bei 2,5 Rappen sind es 56 000 Franken, Herr Kuchler, und bei 5 Rappen sind es 112 000 Franken, um die der Betrieb pro Jahr verteuert wird. Das kann man alles wollen! Ob das sinnvoll ist, weiss ich wirklich nicht, und ob es gerecht ist, weiss ich noch viel weniger.

Wenn Sie das Inland betrachten, den reinen Binnenverkehr, dann kann man zwar durchaus sagen: Auch wir haben im Mittelland und im Unterland ein bestimmtes Interesse daran, dass der Schwerverkehr mehr von der Strasse auf die Schiene verschoben wird. Herr Bundesrat Leuenberger hat in der Eintretensdebatte heute morgen allerdings richtigerweise gesagt, der Modal split sei auch binnenwirtschaftlich nicht in allen Dingen durchzuhalten, nämlich dort nicht, wo es keine Bahnen gibt. Das ist bei Randregionen, bei Berggebieten zum Teil der Fall. Sie können von daher gesehen mit diesen Zahlen in bestimmten Gegenden den Zweck gar nicht erreichen, weil keine Bahn vorhanden ist.

Ich will Ihnen gerne noch meine Interessenbindung offenlegen. Ich beziehe keinen Rappen von der Astag oder von sonst irgend jemandem, ich bin Vertreter eines Randkantons, der mit einer Schmalspurbahn erschlossen wird und der in Gossau und St. Gallen die unüberwindliche Schwelle eines Spurwechsels hat, den man nicht einmal mit den Rollböcken überschreiten konnte. Der Kanton Appenzell Innerrhoden wird im Umfang von weniger als 10 Prozent mit der Bahn bedient. Das ist für uns ein Problem; das ist nicht das Problem eines Herrn Planzer, nicht das Problem eines Herrn Friderici, nicht das Problem irgendeines anderen Transporteurs, sondern das sind die Probleme unserer eigenen Unternehmungen. Was hier passiert, führt zu einer Verteuerung des Transportes; das bezahlt entweder der Unternehmer – wenn er ein Gut verkauft, bei dem er die Mehrkosten nicht auf die Konsumenten übertragen kann – oder der Konsument. Da haben wir eine Veranstaltung mehr, wo Randregionen mit exuberanten Ansätzen der LSVA benachteiligt werden. Diese bahnlösen Tatsachen, wie man früher gesagt hat, sind sicher jene, die unter exuberanten Kosten leiden.

Aber ich bitte Sie: Man macht hier etwas Politik auf der einen Seite, am nächsten Tag macht man Politik auf der anderen Seite; dann geht man hin und beschliesst IHG-Gelder, man stimmt Bonny-Beschlüssen usw. zu. Sie können sich alles sparen, wenn die Geschichte morgen derart verteuert wird, dass das, was vom Bund unter diesen Titeln kommt, gerade wieder weggefressen wird.

Aber es geht nicht nur um die Randregionen, es geht unter anderem auch um die Agrarprodukte. Bei Agrarprodukten – wenn das nicht dauerhafte Güter sind wie Weizen, Getreide, wenn es Frischprodukte sind wie Gemüse, Früchte, wie auch Milch, die relativ rasch transportiert werden muss – hat der Bahntransport einfach seine Grenzen. Dafür muss man in

Gottes Namen, ob man will oder nicht, mit diesen Lastwagen herumfahren. Da gehen wir hin und machen mit «Agrarpolitik 2002» Veranstaltungen zur massiven Verbilligung der landwirtschaftlichen Produkte. Einverstanden, wir müssen mehr Markt haben. Aber dann gehen Sie doch nicht hin und verteuern in der gleichen Art und Weise mit einer solchen exuberanten Geschichte diese Produkte, wie es die Mehrheit, vor allem aber auch die Minderheit I – das ist jenseits von Gut und Böse – wollen.

Aus all diesen Gründen bin ich persönlich der Auffassung, dass der Bundesrat in seiner unendlichen Güte und Freundlichkeit auch gegenüber den Randgebieten mit einem Einstieg von 0,6 Prozent gut bedient ist und von dorthin – je nachdem, wie es die Notwendigkeit erheischt – einen Spielraum haben muss. Der Spielraum gemäss Antrag der Minderheit III ist üppig.

Ich bitte Sie daher aus allen diesen Gründen inständig, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen, gegebenenfalls, wenn dafür keine Mehrheit zustande kommt, dem Antrag Beerli – aber primär dem Antrag der Minderheit III.

Danioth Hans (C, UR): Die sehr engagierte Debatte heute hat die Multifunktionalität der LSVA aufgezeigt. Ich habe gestern beim Eintreten gesagt, wie selten sonst, sei hier Augenmass gefordert. Gerade deshalb stehe ich nach wie vor hinter der Auffassung der Mehrheit. Das «Fähnlein der sieben Aufrechten» besteht nach wie vor, und ich nehme an, unser «Führer der sieben Aufrechten», Herr Loretan, wird das dann noch begründen.

Wir müssen uns eins immer wieder vergegenwärtigen: Einerseits werden die Erträge aus den Abgaben, d. h. aus den dem Bund verbleibenden zwei Dritteln, mit Recht als Hauptfeiler für die Finanzierung der Neat und der übrigen Verkehrsvorhaben bezeichnet. In der nächsten Woche wird der Nationalrat das beraten. Wenn Sie die LSVA «aushungern», müssen wir nach anderen Finanzierungsquellen suchen, vor allem dann, wenn man nicht einmal bereit ist, diese 10 Rappen Benzinzuschlag zu akzeptieren.

Dann hat die LSVA die Funktion eines finanziellen Regulators für die Umlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Dies soll – das wird in der Regel übersehen – nicht auf der Grundlage des heutigen Regimes geschehen, sondern schrittweise, stufenweise, mit der Lockerung oder gar der Aufhebung der 28-Tonnen-Limite. Man will die Produktivitätserhöhung abschöpfen. Das muss man miteinander vergleichen.

Die LSVA steht natürlich in einem Gesamtzusammenhang zur Belastung des Gütertransits, also zur ATA. Wenn Sie nun gemäss Antrag der Minderheit III die LSVA in der Anfangsphase derart massiv reduzieren, müssen Sie, um auf eine vernünftige Gesamtbelastung des Transitverkehrs zu kommen, die ATA derart verteuern, dass es innenpolitisch zum Problem wird. Natürlich hat Herr Maissen vorhin zu Recht darauf hingewiesen, man müsse die Gesamtrechnung machen, aber es verbleibt die Differenz, dass bei 0,6 Rappen Mindestgebühr eine LSVA von nur 80 Franken für die Fahrt von Basel nach Chiasso resultiert. Man müsste, je nachdem, 300 Franken ATA oder noch mehr verlangen. Glauben Sie im Ernst, dass das innenpolitisch durchsetzbar ist? Ich glaube es nicht.

Herr Maissen hat in seinen sehr interessanten Ausführungen korrekterweise auch dargelegt, dass der Bundesrat sehr wahrscheinlich auch in der Startphase nicht mit 0,6 Rappen beginnen kann. Diese 0,6 Rappen sind ja aus der doppelten PSVA entstanden, die als ungerecht bezeichnet wurde – vor allem für die kleinen Transporteure, Kollege Schmid – und die als ungenügend bezeichnet wird, wenn man den Transitverkehr erfassen will.

Herr Kollege Schmid hat mir freundlicherweise seine Bedenken vorher mitgeteilt. Ich möchte darauf eingehen und sagen, dass die Berechnung, die ich überprüfen liess, davon ausgeht, dass die Erhöhung der Transportkosten durch die LSVA beim 28-Tonnen-Regime im Binnenverkehr effektiv rund 20 Prozent beträgt. Mit der mit der LSVA gekoppelten Anhebung der Gewichtslimite auf 40 Tonnen ergeben sich

aber Kostenreduktionen, die man auch auf 20 Prozent schätzt, so dass sich Verteuerung und Verbilligung etwa die Waage halten.

Bei der Ausgangslage 28 Tonnen und 50 000 Kilometer Fahr volumen im Schnitt ergibt sich eine Verteuerung der Arbeitsstunde von Fr. 16.15. Die Mehrbelastung beträgt also noch 16 bis 17 Prozent und nicht 30 Prozent, und das bei einem Fuhrlohn von 100 Franken pro Stunde. Der Anteil Transportkosten an einem Produkt liegt in der Regel bei 3 bis 4 Prozent, im Maximum bei 10 Prozent. Die 90 bis 97 Prozent der übrigen Kosten werden somit von der LSVA nicht betroffen.

Herr Bundesrat Leuenberger hat die Transportkosten eines Lastwagens von Karlsruhe nach Mailand erwähnt. Ich möchte eigentlich die Schlussfolgerungen daraus ziehen: Gegenwärtig ist die Route Karlsruhe–Mailand für ein Fahrzeug mit zulässigem Gesamtgewicht von 40 Tonnen durch die Schweiz eindeutig kostengünstiger als über Frankreich oder Österreich. Die Kosten einer Fahrt Karlsruhe–Mailand durch die Schweiz bleiben im Jahre 2001 tiefer, wenn man von einer LSVA von 1,6 Rappen und 130 Franken ATA ausgeht, und im Jahre 2005 – wenn man von 3 Rappen ausgeht und sogar 200 Franken ATA annimmt – sind sie im Vergleich mit den anderen Ländern immer noch tiefer.

Diese Relation muss man sehen. Wenn man jetzt sagt, der Einstieg sei zu hoch, dann möchte ich den Bundesrat bitten, uns zu sagen: Ist es nicht möglich, bei 1,6 Rappen, die ja eine sehr geringfügige Belastung ergeben, nämlich 200 Franken für einen Transitlastwagen, einzusteigen und so die neue Philosophie umzusetzen, die darin besteht, dass zwischen «sauberen», «mittleren» und «schmutzigen» Lastwagen differenziert werden soll? Oder wäre hier eine zusätzliche Flexibilität möglich gewesen? Man hätte sich ganz wenige Prozentpunkte vorstellen können. Aber sicher kann sich das nicht in der Grössenordnung von 0,6 bis 2,5 Rappen bewegen. Diese sind ausgewiesen. Das bestätigt auch Herr Maissen. Die obere Grenze berücksichtigt die erste Phase der externen Kosten mit den Umwelt- und mit den Unfallkosten. Diese sind ermittelt worden und sind heute aufgrund der Richtlinien auch international anerkannt. Die Erhöhung von 2,5 Rappen auf 3 Rappen ist eine geringfügige Reserve für den Bundesrat. Alles andere, die zweite Phase, würde eine Änderung des Gesetzes bedingen.

Alles in allem: Ich glaube, dass wir das Fell des Bären nicht waschen können, ohne es nass zu machen. Ich persönlich meine, dass unter Berücksichtigung aller Ziele, die angestrebt werden sollen, der Antrag der Mehrheit tragfähig und auch tragbar ist.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen empfehlen, der Mehrheit zuzustimmen.

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Ich habe Ihnen diesen orientalischen Basar in der Eintretensdebatte vorausgesagt. Man könnte die Debatte, die jetzt geführt worden ist, auch unter das Motto stellen: «Point d'argent, point de Suisse.» Es ist klar: Wenn es um Geld geht, steigt unsere Diskussionslust ins Unermessliche. Aber diese Diskussion musste geführt werden.

Einleitend eine Bemerkung zu Artikel 8: Die Kommission hat ihn umgestellt, indem sie Absatz 3 an den Anfang gesetzt und einen neuen Absatz 1bis ausformuliert hat. Das sind rein redaktionelle Umstellungen, die Sie wohl akzeptieren werden.

Ich spreche vorderhand einmal zu Absatz 1 gemäss der neuen Gliederung der Kommission. Wie der Bundesrat auf seinen Abgaberahmen kommt, hat er in der Botschaft auf den Seiten 15 und 16 erläutert. Die Kommissionsmehrheit folgt den Überlegungen des Bundesrates weitestgehend. Wenn wir die verkehrspolitischen Ziele erreichen wollen, brauchen wir am Schluss des Prozesses, wenn wir zu den «40-Tönern» übergehen – aus heutiger Sicht im Jahr 2005 oder vielleicht etwas später –, eine LSVA in der Grössenordnung von 2,5 Rappen.

Dafür, wie man nun diesen Rahmen absteckt, gibt es die Kriterien, die ich in meinem Eintretensvotum erläutert habe. Es

sind, wie das in der Debatte wieder zum Ausdruck gekommen ist, verkehrspolitische und finanzpolitische Kriterien, es sind wirtschaftspolitische und regionalpolitische Kriterien, so dann Kriterien der politischen Akzeptanz und schliesslich der Eurokompatibilität. Letzteres scheint mir das wichtigste Kriterium zu sein.

Warum die untere Grenze bei 1,6 Rappen? Die 1,6 Rappen ergeben 750 Millionen Franken. Ein Drittel geht weg, an die Kantone. Es bleiben also rund 500 Millionen Franken für den Hauptzweck, für die Finanzierung der Investitionen in die Grossebauvorhaben des öffentlichen Verkehrs. 400 Millionen Franken sind nach den Beschlüssen – auch unseres Rates – nötig, eher etwas mehr.

Diese Beschlüsse sind aber seither sehr, sehr relativiert und kritisiert worden. Die Mehrheit der Kommission zeichnet für diese Beschlüsse vom Dezember 1996 – das möchte ich auch einem Journalisten einer bestimmten Zeitung sagen, der heute etwas in dieses Wespennest gegriffen hat – nicht verantwortlich. Mit 0,6 Rappen erzielen wir, Herr Maissen, bloss 300 Millionen Franken; es bleiben also für die Neat usw. nur 200 Millionen Franken, was eindeutig unter den Beschlüssen des Ständerates und der Meinung insbesondere der Kommission des Nationalrates ist. Da braucht es also schon ein wenig mehr als 0,6 Rappen, um dieses Ziel erreichen zu können. Es könnte, wie gesagt, von 1,6 Rappen aus betrachtet auch etwas weniger sein. Mit dieser Untergrenze soll auch ein angemessener erster Teil der nicht gedeckten externen Kosten von gut 1 Milliarde Franken abdeckbar sein. Dieses Minimum garantiert eine gewisse Umlenkungswirkung von der Strasse zur Schiene.

Die obere Grenze von 3 Rappen wird so begründet: Die berechneten externen Kosten im Betrag von gut 1 Milliarde Franken entsprechen ungefähr 2,5 Rappen LSWA. Hier ist ebenfalls eine kleine Reserve eingebaut: für die Teuerung, für allfällige weitere Einbezüge von noch nicht exakt berechneten externen Kosten.

Die 2,5 Rappen vermögen ungefähr die Wirkung des Übergangs zur 40-Tonnen-Limite auszugleichen. Nicht über 3 Rappen hinaus sollten wir gehen, weil der zweite Teil der ungedeckten externen Kosten noch nicht berechnet ist. Es gibt im Moment bloss Schätzungen, wie die Botschaft auf Seite 10 (Ziff. 223) zeigt. Die 2,5 Rappen entsprechen dem, was man mindestens bis vor kurzem im Rahmen der bilateralen Verträge bei der EU herausholen sollte und wollte. Mehr als 3 Rappen dürften politisch nicht durchsetzbar sein. Der Antrag der Kommissionmehrheit bewegt sich beim unteren wie beim oberen Rand in ungefähr denselben Abgrenzungen wie der Antrag der Minderheit III und der Antrag Beerli.

Nun gehe ich, soweit noch nötig, auf die Ausführungen der Sprecher der Minderheiten ein. Zur Minderheit I, vertreten durch Herrn Küchler: Ich gebe hier eine Pauschalbeurteilung ab. Man darf, so glaube ich, die Anlastung der ungedeckten externen Kosten, die Umlagerungswirkung in bezug auf die Höhe der Abgabe und die Bedürfnisse der FöV-Vorlage nicht quasi «aufaddieren». Sodann: Der Einstieg – ich spreche immer zur Minderheit I – muss gemessen an der pauschalen Schwerverkehrsabgabe aus innenpolitischen und binnenwirtschaftspolitischen Gründen milde sein und abgedeckt vorgenommen werden; das ist alles dargelegt worden. Das spricht doch für einen Anfangssatz von höchstens 1,6 Rappen, nach meiner persönlichen Meinung eventuell etwas tiefer.

Zur Minderheit II kann man mutatis mutandis dasselbe sagen wie zur Minderheit I.

Nun zur Minderheit III: Sie ist in ihrer Stossrichtung, wie gesagt, relativ nahe bei der Mehrheit und beim Bundesrat.

Sie belässt indessen nach oben zu wenig Spielraum. Ich glaube, wir brauchen diese 3 Rappen als Obergrenze; ich habe die Gründe dafür soeben kurz dargelegt.

Zum Antrag Beerli: Da die adäquatesten Formulierungen «mindestens 0,6 Rappen» (Antrag der Minderheit III) oder «mindestens 1,6 Rappen» (Antrag der Mehrheit der Kommission) lauten, könnte man sich auch eine solche Lösung vorstellen, weil der Antrag Beerli dazu noch die Obergrenze rich-

tig ansetzt. Das ist eine Ermessensfrage. Eine Erweiterung des Spielraumes nach unten, immer mit dem Wort «mindestens», das dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, auch über diesem Minimalsatz einzusteigen, schiene nicht ganz unvernünftig.

Nun, in dieser «Marktereie» – das meine ich gar nicht pejorativ, sie hat stattfinden müssen –, die einmal ein Ende haben muss, empfehle ich als Berichterstatter, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Persönlich – ich unterstreiche das – würde ich es indessen nicht als Landesunglück betrachten, wenn der Vermittlungsantrag Beerli durchkommen würde. Ich habe die Gründe dafür dargelegt. Im übrigen sind wir ja Erstrat. Der Zweitrat muss ja auch noch etwas an diesem Kostenrahmen «herumschraubeln» können. Ich empfehle Ihnen abschliessend Zustimmung zum Antrag der Mehrheit der Kommission.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Zunächst einmal habe ich in der Eintretensdebatte gesagt, wie wichtig Flexibilität ist, d. h., dass eine Bandbreite notwendig ist. Wenn Sie mich danach fragen, dann sollte die Bandbreite möglichst gross sein. Je grösser sie ist, desto höher ist die Kompetenz des Bundesrates. Der Bundesrat braucht diese Flexibilität aus folgenden Gründen:

1. Er braucht sie wegen der Verhandlungen mit der Europäischen Union. Er muss da flexibel sein können.
2. Er braucht sie auch wegen der technischen Entwicklungen. Wir kennen die Möglichkeit, Lastwagen je nach Verschmutzungsgrad zu belasten, «schmutzigere» Lastwagen also stärker zu belasten als weniger «schmutzige». Diese Tendenz, die vor allem durch die Holländer gefördert wird, weil sie die «saubersten» Lastwagen haben, kommt in der EU zum Tragen. Wir brauchen also Flexibilität, wir brauchen eine Bandbreite.

Wie soll sie ausgestaltet sein? Es ist richtig, dass es in unserer Politik einerseits um die Transitgebühren und andererseits, wie Herr Schmid dargelegt hat, auch um den Binnenverkehr geht.

Zunächst zu den Transitgebühren, damit Sie sich das vorstellen können: Die Obergrenze von 3 Rappen, welche der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission vorschlagen, würde eine Transitgebühr von 360 Franken erlauben, wenn man sie ausschöpfte. Die Obergrenze gemäss Antrag der Minderheit III, die bloss bei 2,5 Rappen läge, würde eine maximale Transitgebühr von 300 Franken erlauben. Beim Antrag der Minderheit II – 4 Rappen – würde man auf 480 Franken kommen. Schliesslich würde man dann bei der einsamen Spitze der Minderheit I (Küchler) landen: Wenn man die betreffenden 5 Rappen tatsächlich umsetzen würde, bedeutete dies 600 Franken für einen Transit. Jetzt haben Sie einmal diese Zahlen.

Zur Argumentation von Herrn Schmid bezüglich des Binnenverkehrs: Man muss in einer solchen Debatte unglaublich gut im Kopfrechnen sein. Für all jene, die von sich glauben, dass sie das nicht seien, und die auch keinen Taschenrechner dabei haben, haben wir in der Botschaft extra einen Anhang 2 gemacht, weil wir uns gedacht haben, dass es soweit kommen würde. Dort haben Sie ein Tabelle, wo man das eigentlich ganz gut sehen kann.

Da möchte ich jetzt Herrn Schmid antworten: Es ist im Grundsatz richtig, was er sagt, aber wir müssen jetzt auch die Verhältnisse im Auge behalten. Wir haben in der Eintretensdebatte gesagt, dass es gerade die Randgebiete seien, welche die Produktivität wegen der zum Teil engen Strassen usw. nicht auf 40 Tonnen steigern könnten. Realistisch ist, dass «12-Töner» in diese Randgebiete fahren. Ich gehe jetzt einmal von einem 20 Kilometer langen Tal und einer LSWA von 2,5 Rappen – das ist das, was der Bundesrat eigentlich anstreben möchte – aus. Also: 12 Tonnen, 20 Kilometer, 2,5 Rappen – das würde 6 Franken ergeben.

Die Fahrt durch dieses Tal würde also 6 Franken kosten. Dies nur, damit Sie jetzt nicht bei den Transitgebühren von 300 bis 400 Franken bleiben. Das ist die Realität, und deswegen konnte man ja auch ausrechnen, dass die Mehrbelastung eines Produktes marginal bleibt. Ich will gar nicht sa-

gen, dass das nichts sei – 6 Franken sind 6 Franken –, aber so grauenerregend ist es nicht.

Bei all diesen Berechnungen wollen wir aber doch den Grundsatz nicht vergessen, dass wir die LSWA damit begründen, dass die externen Kosten auferlegt werden. Jetzt rechnen alle. (*Heiterkeit*) Hören Sie jetzt doch auch noch die Grundsätze! Wir wollen die externen Kosten belasten, und wir wollen einen Lenkungseffekt erzielen.

Was die externen Kosten angeht: Das ist eben der Grund, weswegen der Bundesrat nicht 5 Rappen als Obergrenze vorschlägt, sondern 3 Rappen. Das wäre nach unseren heutigen Berechnungen das absolute Maximum. Wenn man da noch höher geht, dann kommen wir zu diesem politisch willkürlichen Preis, den wir Ihnen nicht empfehlen können.

Was umgekehrt den Lenkungseffekt angeht, müssen Sie folgendes sehen: Je tiefer die Belastung erfolgen würde, desto geringer wäre der Lenkungseffekt, und desto eher wäre dann der Staat aufgerufen, die Bahnen zu unterstützen, sei es mit flankierenden Massnahmen, sei es mit Subventionen. Das sind eigentlich die beiden Eckpunkte nach oben und nach unten, die es in politischer Hinsicht zu bedenken gilt.

Sie müssen auch davon ausgehen, dass die Alpen-Initiative heute Verfassungsrecht ist. Der Alpenschutz muss umgesetzt werden, und wenn er umgesetzt werden muss und wenn beispielsweise die Alpentransitabgabe keine Gnade finden sollte, dann müssten andere Wege gefunden werden. Diese anderen Wege würden eben darin bestehen, die Bahn in die Lage zu versetzen, günstiger zu transportieren.

Ich komme hiermit zur Frage – ich glaube, Herr Küchler hat sie gestellt –, wie diese Schutzklausel dann funktionieren soll. Man will den folgenden Mechanismus anwenden: ein bestimmter Preis auf der Strasse, erhöht um die Fixkosten – Benzin, Amortisation usw. –, das sind 200 Franken, dazu ein Unterschied zum Bahnangebot. Im Moment sind das 75 Franken, die den Lenkungseffekt erzielen. Damit ist man bei der Zahl für die Bahn.

Je tiefer nun die Strassenfiskalität wird, desto tiefer wird auch der Preis für die Bahn, und je tiefer dieser Bahnpreis wird, desto eher muss er auch wieder durch den Staat gestützt werden. Wenn dieser Mechanismus aus irgendwelchen Gründen nicht mehr zum Spielen kommt, wenn der Umlagerungseffekt nicht mehr erfolgt, dann hat die Schweiz das Recht, ihre Fiskalität zu erhöhen – das ist der Inhalt der Schutzklausel –, während die EU das Recht hat, zu fordern, dass wir unser Bahnangebot so billig machen, dass der Umsteigeeffekt erzielt werden kann. Bei uns kann das Subventionen an die Bahn und das Recht einer Erhöhung der Fiskalität bedeuten. Bedenken Sie aber, dass die Schutzklausel zeitlich auf allerhöchstens ein Jahr limitiert ist. Nachher müsste man wieder weitersehen. Auf die Schutzklausel sollten wir uns also nicht verlassen. Wir wollen einen Mechanismus, der dann auch tatsächlich funktioniert.

Es wurde gesagt, man solle wegen des Führungsanspruches des Parlamentes die Flexibilität, die Spannweite, möglichst gering halten. Das ist Ihr Entscheid. Ich will mich da nicht einmischen. Sie wissen, dass der Bundesrat eher der Auffassung ist, man solle ihm in dieser Frage eine gewisse Flexibilität zugestehen. Aber bedenken Sie, wenn es dereinst – das kann in fünf oder zehn Jahren sein – darum gehen würde, die Ober- oder die Untergrenze verändern zu müssen, müssten wir wegen 1 Rappen oder 0,5 Rappen ein Gesetz machen, gegen das noch das Referendum ergriffen werden könnte. Ich finde, da ist die Verhältnismässigkeit nicht mehr ganz gegeben, so dass ich Ihnen empfehlen würde, einen möglichst weiten Rahmen zu machen. Dem entsprächen der Antrag der Mehrheit und der Entwurf des Bundesrates, aber auch der Antrag Beerli. Und ich würde ganz im Sinne des Kommissionspräsidenten sagen, wenn der Antrag Beerli durchkommt, wäre das kein Unglück für das Land. Es ist nie ein Unglück für das Land, wenn sich Frau Beerli durchsetzt.

Küchler Niklaus (C, OW), Sprecher der Minderheit: Ich glaube, die grosse Anzahl der verschiedenen Anträge in der gestrigen und heutigen Debatte hat es uns ermöglicht, eine Auslegeordnung zu machen. Sie hat es uns auch ermöglicht,

die vielen Aspekte der verschiedenen Verkehrsvorlagen aufzuzeigen. Gleichzeitig haben wir aber auch festgestellt, dass heute anscheinend eine obere Limite von über 3 Rappen LSWA nicht möglich, politisch nicht machbar ist. Nachdem Herr Bundesrat Leuenberger heute ebenfalls erklärt hat, dass ihm eine obere Limite von 3 Rappen die nötige Flexibilität gibt, dass ihm eine obere Limite von 3 Rappen auch ermöglicht, allenfalls die bilateralen Verhandlungen erfolgreich weiterzuführen, so möchte ich als Mitglied der Kommission den Antrag der Minderheit I zugunsten des Antrages der Mehrheit zurückziehen, eventualiter zugunsten des Antrages Beerli. Denn wichtig scheint mir die obere Limite von 3 Rappen.

Schmid Carlo (C, AI): Gestatten Sie mir kurz eine Erwiderung an Herrn Bundesrat Leuenberger. Ich will nicht rechthaberisch sein; er hat zur Sache sehr einleuchtende Bemerkungen gemacht. In einem Punkt fühle ich mich aber missverstanden, und zwar, wenn ich darauf zurückkommen darf: Die Frage der Benachteiligung der bahnlosen Talschaften der Randregionen hängt nicht sosehr damit zusammen, dass die Verkehre innerhalb dieser 20 oder 50 Kilometer langen Täler mit einer exuberanten LSWA belastet würden. Diese sind tatsächlich etwa in der Grössenordnung, wie Herr Bundesrat Leuenberger das vorgerechnet hat. Das Problem liegt darin, dass wir Probleme haben, mit dem Rest der Schweiz bahnmässig verbunden zu werden, und da gibt es Probleme: diese komparativen Wettbewerbs- oder Standortnachteile werden dann offenkundig.

Zwei Beispiele: Es gibt auch Appenzeller Firmen, die ihre Waren in Genf absetzen, ihren Markt in Genf haben. Mit einem «28-Tönnner» von Appenzell nach Genf – die Distanz beträgt für eine einfache Fahrt 410 Kilometer – ergibt das einen Betrag von 287 Franken. Man fährt ja auch zurück, und das ergibt 574 Franken. Wenn Sie nicht in Appenzell produzieren, sondern in der Zentralschweiz – ich habe als Referenzgrösse Härkingen, also die Strecke Härkingen–Genf genommen, eine Strecke von 170 Kilometern –, sind es dann – hin und zurück – 240 Franken. Das ergibt eine Differenz von rund 340 Franken pro Hin- und Rückfahrt. Das ist natürlich bei dieser extremen Distanz Appenzell–Genf ein Problem. Aber diese Extremität ist gewollt, denn wir sind Randgebiete; darum geht es.

Appenzell–Basel oder Härkingen–Basel: Die Differenz ist dort ebenfalls in der Grössenordnung von rund 100 Franken pro Hin- und Rückfahrt. Das sind einfache Dinge, die den Standort eines Randgebietes massiv benachteiligen. Je höher die LSWA ist, desto gewaltiger ist die Benachteiligung der Randgebiete. Darum geht es, und um nichts anderes. Es geht nicht um den Binnenverkehr innerhalb von Appenzell Innerrhoden selbst, sondern um den Anschluss, und dort, wo Sie keinen Bahnanschluss machen können, strafen Sie die Randgebiete halt in Gottes Namen mit einer hohen LSWA überdurchschnittlich. Das ist die Botschaft, die ich Ihnen überbringen wollte und die dazu führt, die Minderheit III (Maissen) zu unterstützen.

Ich bitte Sie um Entschuldigung für dieses Nachhaken.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Ich will nicht immer das letzte Wort haben. Aber ich muss hier doch sagen: Im erwähnten Sinn ist Genf auch ein Randgebiet. Es geht um die Distanz.

Le président: M. Küchler a retiré la proposition de la minorité I au profit de la proposition de la majorité.

Abstimmung – Vote

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit III	21 Stimmen
Für den Antrag Beerli	19 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit III	27 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	11 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit III 23 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 19 Stimmen

Art. 8 Abs. 1bis (neu)*Antrag der Kommission*

Der Bundesrat kann den Tarif gestaffelt einführen und nach Fahrzeugkategorien differenzieren.

Antrag Onken

.... differenzieren. Er kann den höchstzulässigen Abgabesatz gemäss Absatz 1 ab dem 1. Januar 2005 an die Teuerung anpassen.

Art. 8 al. 1bis (nouveau)*Proposition de la commission*

Le Conseil fédéral peut introduire les tarifs de manière échelonnée et les moduler par catégorie de véhicules.

Proposition Onken

.... de véhicules. Il peut adapter au renchérissement le taux maximal de la redevance selon l'alinéa 1er dès le 1er janvier 2005.

Onken Thomas (S, TG): Wir kennen diese Augenblicke: Eine mit Spannung erwartete Abstimmung ist vorüber, die Spannung löst sich, führt zu Gesprächen und Unruhe – und da kommt schon der nächste Antrag.

Sie haben jetzt einen Rahmen gesetzt, haben den Tarif festgelegt, und Sie sind dabei mehrheitlich dem Antrag der Minderheit III (Maissen) gefolgt, der diesen Rahmen auf 0,6 Rappen bis 2,5 Rappen festlegen will. Das ist doch eine deutliche Änderung gegenüber dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag der Mehrheit. Der Satz beginnt tiefer und endet bereits bei 2,5 Rappen. Dieser Rahmen gibt eigentlich meinem Antrag zusätzlichen Auftrieb, weil ich Ihnen vorschlage, den höchstzulässigen Abgabesatz gemäss Absatz 1, wie soeben beschlossen, ab dem 1. Januar 2005 an die Teuerung anzupassen.

Dieser Abgabesatz steht ja nun im Gesetz und könnte somit nur geändert werden, wenn wir eine Gesetzesrevision vornehmen. Eine solche Gesetzesänderung wird aber immer der wohlbedachte Ausnahmefall sein und bleiben, und sie leitet auch jeweils einen ziemlich langwierigen parlamentarischen Prozess ein.

So ist es durchaus wünschenswert, wenn wir eine gewisse Flexibilisierung schaffen mit einer klar begrenzten Möglichkeit, diese Abgabesätze der Teuerung anzupassen.

Worin liegen die Begrenzungen, die ich Ihnen vorschlage?

1. Keine Indexierung, kein Automatismus, sondern eine Kann-Formulierung, die es dem Bundesrat ermöglicht, schrittweise vorzugehen.

2. Beschränkung auf die reine Teuerung: nur Anpassung an die Teuerung, nicht Anpassung an allfällige externe Kosten, die vielleicht zu einem späteren Zeitpunkt noch als einbezugswürdig anerkannt werden könnten. Es geht lediglich um eine Anpassung an die Kostenentwicklung.

3. Zeitliche Begrenzung: Diese Teuerungsanpassung soll erst ab dem Jahre 2005 zum Tragen kommen.

Das ist also eine dreifache Eingrenzung dieser Flexibilisierung. Unter dieser Voraussetzung jedoch meine ich, dass dieser Vorschlag sinnvoll ist.

Sie haben mitbekommen, dass die Indexierung auch im Rahmen der bilateralen Verhandlungen eine Rolle gespielt hat. Die Europäische Union als Verhandlungspartner von Bundesrat Leuenberger hat sich grundsätzlich damit einverstanden erklärt, eine solche Anpassung an die Teuerung ab dem Jahre 2005 zuzulassen. Es sollte nur nicht bereits wieder in der Frist bis zu diesem Zeitpunkt Änderungen geben, danach aber sollte diese Flexibilisierung ermöglicht werden. Auch von dieser Seite her besteht somit kein grundsätzlicher Vorbehalt gegen eine solche Möglichkeit. Eine gesetzliche Grundlage braucht es natürlich. Wir müssen das im Gesetz vorsehen, sonst sind dem Bundesrat auf Jahre, vielleicht auf sehr viele Jahre hinaus, die Hände gebunden, und dies bei

einer von Ihnen soeben markant reduzierten leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe.

Ich bitte Sie gerade vor dem Hintergrund des soeben gefassten Beschlusses, diese fein abgestimmte und eingegrenzte Möglichkeit einer Teuerungsanpassung zu schaffen und im Gesetz zu verankern.

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Der Antrag lag der Kommission nicht vor, obschon Herr Onken Kommissionsmitglied ist. Er hat den Antrag aber in weiser Voraussicht – wie mir scheinen will – mit Blick auf das soeben erhaltene Resultat zum Abgaberahmen gestellt, und ich muss sagen: Dieser Antrag hat etwas für sich. Auf der anderen Seite: Wissen wir denn soweit voraus, wie sich eine Teuerung bis 2005 entwickelt haben wird? Möglicherweise wird dann dieses Gesetz ohnehin abgeändert werden müssen.

Ich kann Ihnen im Namen der Kommission wegen der Mechanik unserer Beratungen nicht beantragen, dem Antrag Onken zuzustimmen. Ich will Ihnen aber umgekehrt auch nicht empfehlen, den Antrag abzulehnen. Sie mögen entscheiden!

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Ich kann Ihnen meinerseits beantragen, diesem Antrag zuzustimmen. Sie müssen folgendes sehen: Durch die Annahme des Antrages der Minderheit III vorher – höchstens 2,5 Rappen – kann eine Transitgebühr von maximal 300 Franken verlangt werden und nicht mehr.

Sollte es nun soweit kommen, dass die Alpentransitabgabe in der Vernehmlassung «verrissen» wird und nicht umgesetzt werden kann, könnten wir gar nicht mehr als diese 300 Franken verlangen. Der Bundesrat hat im Gesetz von einer Indexklausel deswegen abgesehen, weil er Ihnen ja 3 Rappen vorschlug und gedachte, auf 2,5 Rappen zu gehen. Er wollte gar nicht auf das Maximum gehen. Er wollte auf 2,5 Rappen gehen und dann – nicht nur im Blick auf die Teuerung, sondern auch je nach Entwicklung bei den Nachbarländern – allenfalls den Betrag anheben.

Deswegen ist jetzt diese Indexklausel eine Notwendigkeit. Ich ersuche Sie, dem Antrag Onken zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Onken 16 Stimmen
Für den Antrag der Kommission 13 Stimmen

Art. 8 Abs. 2*Antrag der Kommission**Einleitung, Bst. a*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. b

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Bst. bbis (neu)

bbis. die raumordnungspolitischen Effekte und die Auswirkungen auf die Güterversorgung in von der Bahn nicht oder nur unzureichend erschlossenen Gegenden;

Bst. c, d

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 8 al. 2*Proposition de la commission**Introduction, let. a*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Let. b

b. tient compte de la compatibilité économique du tarif des poids lourds;

Let. bbis (nouvelle)

bbis. tient compte des effets en matière d'aménagement du territoire et des conséquences sur l'approvisionnement dans des régions que les chemins de fer ne desservent pas, ou desservent insuffisamment.

Let. c, d

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Die Kommission schlägt Ihnen in Absatz 2 einen neuen Buchstaben bbis vor. In Absatz 2 sind die Kriterien zur Bestimmung des jeweiligen Abgabesatzes umschrieben, wobei die Buchstaben a, b und c zu keinen Bemerkungen Anlass geben. Der Buchstabe d nimmt Bezug auf die europapolitischen Zusammenhänge. Der neue Buchstabe bbis ist Ausfluss unseres Beschlusses, Artikel 7 Absatz 2 mit einer Abfederungsklausel vor allem zugunsten der Berg- und Randgebiete zu ergänzen, die Berücksichtigung des gemeinwirtschaftlichen Nutzens. Hier geht es also wiederum um die Abfederung der Auswirkungen der LSVA auf die Regionen des ländlichen Raumes. Wenn nämlich die angestrebte Verkehrslenkung tatsächlich erzielt wird, hat das vor allem in Gebieten, die mit der Bahn nicht oder nur ungenügend erschlossen sind, Auswirkungen. Die Verwaltung hat sich seinerzeit in den Kommissionsberatungen gegen diesen Antrag, gegen diese Verstärkung zugunsten der Berg- und Randregionen, nicht gewehrt – eine Verstärkung in dem Sinne, dass bei der Festlegung der konkreten Abgabehöhe ein weiteres Kriterium zu berücksichtigen sein wird.
Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 8 Abs. 3

Antrag der Kommission
Streichen

Art. 8 al. 3

Proposition de la commission
Biffer

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Ich habe diesen Streichungsantrag bereits kurz begründet, als ich zu Artikel 8 Absatz 1 Stellung nahm. Die Streichung ist die Folge der Umstellung im gesamten Artikel. Die Kommission war der Meinung, man sollte das Zentrale, nämlich den Abgaberahmen, an die Spitze des Artikels stellen, also in Absatz 1 auführen, und das führt logischerweise zur Streichung von Absatz 3.

Angenommen – Adopté

Art. 9–18

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 19 Abs. 1

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Bisig

.... wird mindestens zu einem Drittel und verbleibt höchstens zu zwei Dritteln

Art. 19 al. 1

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Bisig

Au moins un tiers tandis qu'au maximum les deux autres tiers

Bisig Hans (R, SZ): Mit meinem Antrag sollen primär die Probleme einer parallelen Behandlung von mehreren Verkehrsvorlagen reduziert werden. Bei der Behandlung der Vorlage über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (FöV) hat unser Rat mit einer Mehrheit von 21 zu 9 Stimmen und entgegen dem Antrag der Kommission beschlossen, höchstens zwei Drittel des Ertrages der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 36quater

der Bundesverfassung für eine teilweise Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte zu verwenden.

Die Kommissionsmehrheit hat im Sinne einer ausgewogenen Verteilung der Mittel beantragt, dass höchstens die Hälfte dafür verwendet werden darf. Sie hat dabei eben berücksichtigt, dass mit der neuerlichen Änderung der Bundesverfassung dieser Artikel 36quater faktisch weitgehend ausser Kraft gesetzt wird. Dieser verlangt in Absatz 2 unmissverständlich eine Verwendung des Reinertrages der leistungs- und verbrauchabhängigen Schwerverkehrsabgabe zur Deckung von Kosten, «die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehen».

In der Botschaft schreibt der Bundesrat auch, dass mit der neuen Abgabe beim Schwerverkehr vermehrt das Verursacherprinzip zur Anwendung gelange. Dabei sollen nicht nur die Infrastrukturkosten des Schwerverkehrs, sondern auch dessen externe Kosten berücksichtigt werden. Der externe Nutzen des Schwerverkehrs wird – nebenbei bemerkt – als nicht ins Gewicht fallend bewertet und somit vernachlässigt, ebenso die Kosten des individuellen Personenverkehrs.

Bei den dem Schwerverkehr anzulastenden Kosten können die Wegekosten als abgegolten angenommen werden. Für die externen Kosten wird ein jährlicher Totalbetrag von 1,15 Milliarden Franken angenommen. Eine Detaillierung dieser Kosten zeigt nun, dass rund zwei Drittel davon der Luftverschmutzung – also Gesundheits- und Gebäudeschäden – zugeordnet werden müssen.

Mit 257 Millionen Franken werden noch die Lärmkosten beziffert. Die externen Kosten, die heute nicht von den Verursachern, sondern von der Allgemeinheit getragen werden müssen, fallen also fast vollumfänglich bei den Kantonen an. Trotzdem sollen die Kantone lediglich zu einem Drittel am Reinertrag der LSVA beteiligt werden. Dazu kommt noch – auch ich muss immer wieder daran erinnern, Herr Kollege Schmid –, dass sich beim Schwerverkehr 95 Prozent Binnenverkehr und 5 Prozent Transitverkehr gegenüberstehen. Von Kostenwahrheit und Verursacherprinzip kann also keine Rede sein. Zweck der LSVA ist weniger die Deckung der Wegekosten und der Kosten zu Lasten der Allgemeinheit gemäss Artikel 1 Absatz 1 unserer Vorlage als vielmehr die Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte. Diese dienen aber vor allem dem Personenverkehr, bei «Bahn 2000» praktisch vollumfänglich und bei der Neat mindestens insoweit, als die Neat ins europäische Hochgeschwindigkeitsnetz eingebunden werden soll.

Aus diesen Überlegungen und aufgrund der noch unbereinigten FöV-Vorlage ist die definitive Formulierung von Artikel 19 Absatz 1, wonach nicht mehr höchstens zwei Drittel, sondern volle zwei Drittel des Reinertrags dem Bund zugewiesen werden, nicht gerechtfertigt. Die Kantone kommen so eindeutig zu schlecht weg.

In der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen wurde uns erklärt, dass die kantonalen Baudirektionen mit diesem Schlüssel einverstanden wären. Meine stichprobenartige Nachfrage hat allerdings etwas anderes ergeben. Weder unser Kollege Kaspar Rhyner, Baudirektor, noch der Baudirektor meines Kantons wurden je angefragt, und der Präsident der Baudirektorenkonferenz hat mir erklärt, dass dieses Einverständnis an die Bedingung geknüpft sei, dass sich der Bund wesentlich stärker an den Kosten des National- und Hauptstrassennetzes beteilige. Also wurde eine klare Bedingung gestellt, die nicht einfach so unbesehen umgesetzt werden kann.

Wir haben alles Interesse an gesunden Bundesfinanzen und an einer gesicherten Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte. Bevor wir aber wissen, in welchem Umfang die LSVA dafür benötigt wird, ist ein so absolut formulierter Verteilungsschlüssel – zwei Drittel/ein Drittel – nicht zu verantworten. Einen minimalen Spielraum müssen wir uns bis zur definitiven Bereinigung der FöV-Vorlage offenhalten. Wir werden es im Abstimmungskampf noch schwer genug haben; das kann ich Ihnen garantieren.

Übrigens ist man im Nationalrat bei allen Versionen der Mehrheit und der Minderheiten immer bei den Begriffen «höchstens» und «mindestens» geblieben

Ich bitte Sie, meinem doch sehr zurückhaltend formulierten Antrag zuzustimmen und keine unnötigen Hürden aufzubauen.

Danioth Hans (C, UR): Ich hätte eigentlich erwartet, dass Kollege Bisig nach den Beschlüssen zum Rahmen der LSVA diesen Antrag zurückziehen würde. Ich hätte das vor allem deshalb erwartet, weil sich die LSVA jetzt auf einem tieferen Niveau einpendeln muss, weil wir die Höchstgrenze tiefer angesetzt haben, weil der Ertrag der LSVA und damit die Finanzierung der Neat immer schmaler werden. Reden wir doch nicht immer um den Brei herum!

1. Wenn wir die Neat finanzieren wollen – und wir müssen es ja machen –, dann können wir nicht immer sagen, das sei noch nicht sicher. Die LSVA ist der finanzielle Hauptpfeiler der Neat.

2. Für mich sind die kantonalen Baudirektoren oder die kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs kompetent und legitimiert genug, um zu sagen, sie seien einverstanden oder nicht. Der Bundesrat erklärt uns mit seinem Ehrenwort – ich stelle darauf ab, dass es stimmt –, dass sich die Kantone mit einem Drittel zufrieden erklärt hätten. Es bedarf ja der Änderung von Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung, und es muss hier ein Übergangsregime eingeschaltet werden, das dann zugunsten der Kantone wieder aufgehoben wird; folglich soll man sich doch an diese Abmachungen halten. Kollege Bisig, Sie programmieren damit einen neuen Streit über die Interpretation von «höchstens» und «mindestens» vor.

Ich glaube, wenn wir schon eine gewisse Klarheit haben wollen, müssen wir den Antrag Bisig ganz klar ablehnen.

Bisig Hans (R, SZ): Ich möchte selbstverständlich noch einmal Stellung beziehen, nachdem Kollege Danioth meinem Antrag so viel Gewicht beimisst. Mein Antrag macht durchaus Sinn, denn die Mittel, die letztlich einmal resultieren – wir haben sogar noch der Berücksichtigung der Teuerung zugestimmt –, können je nach FöV-Vorlage gar nicht zwingend für die Finanzierung der Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs verwendet werden. Es gibt rechnerisch sehr wohl die Möglichkeit, dass den Kantonen für den effektiven Zweck der LSVA mehr Geld zugebilligt werden kann, für die tatsächliche Umsetzung der Kostenwahrheit. Ich verstehe tatsächlich nicht, warum sich Kollega Danioth dagegen wehrt. Ich vermute sehr, dass dies etwas aus Verärgerung über den Verlauf der Abstimmung bei Artikel 8 erfolgt. Einen anderen Grund kann ich hier nicht sehen.

Wir sind letztlich Kantonsvertreter und haben dafür zu sorgen, dass unsere Kantone die Mittel auch bekommen, die der Bund für sie einkassiert; wir haben nicht die Aufgabe, ihnen noch mehr Mittel zu entziehen. Dieses «höchstens» ist in der Vorlage «Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs» genau übernommen worden. Es macht doch keinen Sinn, in einer Vorlage «höchstens» zu schreiben, in der anderen dann aber nicht. Es ist vernünftig, dass in beiden Vorlagen das gleiche steht. Der Bundesrat ist ja frei in seiner Entscheidung; das Wort «höchstens» ermöglicht ihm lediglich, den Kantonen – wenn mehr Mittel zur Verfügung stehen – auch mehr Mittel zuzuteilen.

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Auch hier muss ich sagen: Der Antrag Bisig lag der Kommission so nicht vor. In dessen hatte Herr Bisig in der Kommission den Antrag gestellt, die Aufteilung zwischen Bund und Kantonen solle je hälftig erfolgen. Der Antrag wurde mit 8 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt. Ich finde es sinnvoll, dass Kollege Bisig diesen Antrag hier nicht als Minderheitsantrag oder als Einzelantrag wieder eingebracht hat.

Sein neuer Antrag, wie er nun zum Entscheid vorliegt, ist offenbar Ausfluss der seinerzeitigen Überlegungen, die ihn zum Antrag in der Kommission geführt haben.

Vor dem Hintergrund des Entscheides über den Abgaberrahmen und angesichts der Bedeutung der LSVA für die Finanzierung der Grossbauvorhaben des öffentlichen Verkehrs auf der Schiene kann ich mir nicht vorstellen, dass der Bundesrat

je von den zwei Dritteln, die ihm gemäss Antrag Bisig «höchstens» zustehen, heruntergehen wird. Er wird das nicht tun, sonst würde ich den heutigen Bundesrat schlecht kennen! Wenn man die Auswirkungen des Antrages Bisig überlegt, sieht man, dass es auf dasselbe herauskommt, ob Sie dem Antrag der Kommission oder dem Antrag Bisig zustimmen. Der Bundesrat wird ja den Verteiler Bund/Kantone, wenn wir ihm Spielraum geben, in seiner Verordnung oder sonstwo festzulegen haben.

Noch eine weitere Überlegung zu der von Herrn Bisig angesprochenen Formulierung in der Neat-Vorlage, Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe c der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung gemäss Fassung Bundesrat, Ständerat und Antrag der nationalrätlichen Kommission, es dürften «höchstens» zwei Drittel des Ertrages der LSVA für die Finanzierung der Neat usw. verwendet werden: Das ist eine quasi interne Anweisung des Verfassungsgebers für die Verwendung des Ertrages der LSVA auf Bundesseite. Das hat mit dem Verteiler zwischen Kantonen und Bund nichts zu tun. Aus diesen Gründen muss ich Ihnen – so leid mir das an sich tut, Kollege Bisig – beantragen, diesen Antrag abzulehnen und bei Artikel 19 Absatz 1 dem Antrag der Kommission und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Ich beantrage Ihnen auch, den Antrag abzulehnen. Der Bundesrat schlägt Ihnen ganz klar vor: einen Drittel für die Kantone, zwei Drittel für den Bund. Wir haben zu diesem Thema eine Sitzung gehabt. Die Kantone wollten einen Drittel; wir haben ihnen das zugesagt, und sie sollen diesen Drittel erhalten.

Wenn Sie nun den Antrag Bisig annehmen – «... mindestens zu einem Drittel» –, dann geht wieder diese freundeidgenössische Feilscherei los, kaum ist das Gesetz erlassen. Dann sagen die Kantone: Der Ständerat hat gesagt, «mindestens»; eigentlich ist es etwas mehr, das wir zugute haben. Zudem läuft jetzt parallel im Nationalrat die FöV-Vorlage, und die KVF-NR will, dass exakt zwei Drittel aus der LSVA für die Finanzierung der Grossprojekte benutzt werden. Das heisst, selbst wenn der Antrag Bisig und der Antrag der KVF-NR im anderen Gesetz durchkämen, wäre das Schlussresultat einfach: ein Drittel, zwei Drittel. Wenn Sie keine Unklarheiten aufkommen lassen wollen, dann müssen Sie den Antrag Bisig ablehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

21 Stimmen

Für den Antrag Bisig

6 Stimmen

Art. 19 Abs. 2, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19 al. 2, 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 19 Abs. 4

Antrag der Kommission

....

d. dem Masse und der Ausgestaltung der kantonalen steuerlichen Belastung des Motorfahrzeugverkehrs;

e. (neu) den besonderen Auswirkungen der Abgabe in Berg- und Randgebieten.

Antrag Inderkum

Bei der Verteilung des Anteils der Kantone nach Absatz 1 sind die besonderen Auswirkungen der Abgabe in Berg- und Randgebieten zu berücksichtigen. Im übrigen berechnet sich die Verteilung der Beiträge an die Kantone nach:

....

d. Zustimmung zum Antrag der Kommission

e. (neu) Ablehnung des Antrages der Kommission

Art. 19 al. 4*Proposition de la commission*

....

d. le niveau et la structure de l'imposition cantonale des véhicules à moteur;

e. (nouvelle) les répercussions particulières de la redevance sur les régions de montagne et sur les régions périphériques.

Proposition Inderkum

Pour la répartition de la part des cantons selon l'alinéa 1er, les répercussions de la redevance dans les régions montagnardes et limitrophes sont à prendre en considération. La répartition des contributions revenant aux cantons s'opère pour le reste en fonction des critères suivants:

....

d. Adhérer à la proposition de la commission

e. (nouvelle) Rejeter la proposition de la commission

Inderkum Hansheiri (C, UR): Die Eckwerte der LSVA sind in der verfassungsrechtlichen Grundlage, Artikel 36quater, enthalten. Zu diesen Eckwerten gehört auch die Bestimmung, dass bei der Bemessung der Anteile der Kantone die Auswirkungen der Abgabe in Berg- und Randgebieten zu berücksichtigen seien.

Ich bin der Überzeugung, dass die wesentlichen Elemente dieser verfassungsrechtlichen Grundlage auch Eingang in das Gesetz finden müssen. Wenn wir die Vorlage des Bundesrates aus dieser Optik betrachten, so finden wir keine entsprechende ausdrückliche Bestimmung. Es findet sich lediglich ein Hinweis entsprechender Art in der Botschaft; ich verweise auf Seite 19, Ziffer 262.

Die Kommission schlägt eine Ergänzung von Artikel 19 Absatz 4 vor, nämlich die Aufnahme einer Litera e. Dies ist ohne Zweifel ein Schritt in die richtige Richtung. Meines Erachtens wird dadurch aber der verfassungsmässige Auftrag zuwenig gewichtet, weil die Auflage der Rücksichtnahme auf die besonderen Auswirkungen der LSVA in Berg- und Randgebieten lediglich als gleichrangiges Kriterium beigelegt worden ist. Ich bitte Sie daher, meinem Antrag zuzustimmen.

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Artikel 19 Absatz 4 regelt den Verteilungsschlüssel für den Drittel der LSVA, der an die Kantone geht. Der Bundesrat lehnt sich an Artikel 34 des Bundesgesetzes über die Mineralölsteuer an (früher Treibstoffzollgesetz), mit dem kleinen Unterschied, dass er in Buchstabe c anstelle der Finanzkraft der Kantone die «Bevölkerung» der Kantone nennt. Grund dafür ist, dass mit der LSVA nicht nur die Strassenkosten, sondern vor allem auch die externen Kosten abzudecken sind, die den grösseren Teil der Gesamtkosten ausmachen. Um diesen Anteil richtig zu verteilen, soll das Kriterium «Bevölkerung» eingeführt werden, denn in den bevölkerungsreicheren Kantonen gibt es grössere externe Kosten als in den bevölkerungsarmen Kantonen.

Im übrigen haben wir Kriterien, die den eher «randständigen», bevölkerungsarmen Kantonen entgegenkommen, wie Buchstabe b (Strassenlasten der Kantone) und vor allem Buchstabe e in der Fassung der Kommission.

Die Kommission hat zu Buchstabe e eine Lösung diskutiert, die ähnlich lag wie der Antrag Inderkum, nämlich einen Drittel des Kantonsdrittels vorweg an die Berg- und Randgebiete zu verteilen. Das scheint mir auch die Stossrichtung des Antrages Inderkum zu sein. Der Antrag ist indessen abgelehnt bzw. zurückgezogen worden. Er fand bei der Mehrheit der Kommission keinen Gefallen, auch wegen der daraus resultierenden Verkomplizierung der Verteilung des Kantonsanteils. Neue Diskussionen unter den Kantonen zum Verteilungsschlüssel wären programmiert gewesen.

Die Kommission hat sich deshalb entschlossen, bloss den Verteilungsschlüssel um einen neuen Buchstaben e anzureichern, um den besonderen Problemen der Berg- und Randgebiete Rechnung zu tragen. Ich bitte Sie also, beim Konzept der Kommission zu bleiben – es ist in breiter Diskussion erhardt – und den Antrag Inderkum abzulehnen.

Im übrigen, was sind Berg- und Randgebiete? Sie sind im Investitionshilfegesetz des Bundes definiert. Aufgrund einer Karte, die uns präsentiert worden ist, besteht die Schweiz zu zwei Dritteln aus Berg- und Randgebieten. Das heisst, zwei Drittel unseres Landes sind berechtigt, aufgrund des Investitionshilfegesetzes Kredite anzufordern. Ob sie sie dann tatsächlich erhalten, ist eine andere Frage.

Ich darf noch kurz begründen, warum wir in der Kommission Buchstabe d ein wenig geändert haben: Diese Ergänzung geht auf einen Antrag von Herrn Kollege Gentil zurück, der mit Recht darauf aufmerksam gemacht hat, dass gewisse Kantone bereits heute bei der Ansetzung der Motorfahrzeugabgaben Kriterien der Umweltbelastung anwenden. Diese Kantone sollte man eigentlich nicht bestrafen, sondern belohnen, indem man eben mit der Einführung der Formulierung «Ausgestaltung der kantonalen steuerlichen Belastung» die ökologische Dimension der kantonalen Motorfahrzeugabgaben berücksichtigt. Mit dem Ausdruck «Mass» wird die Höhe bezeichnet und eingefangen; mit dem Ausdruck «Ausgestaltung» eben die ökologische Dimension, d. h. die Berücksichtigung von Umweltüberlegungen bei der Festlegung des Tarifs für die kantonalen Motorfahrzeugsteuern.

Diese Verfeinerung des Kriteriums in Litera d fand in der Kommission einhellige Zustimmung, und ich möchte Ihnen hier beantragen, dem modifizierten Buchstaben d sowie dem Buchstaben e und damit insgesamt dem Antrag der Kommission zu Absatz 4 zuzustimmen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich bitte Sie, dem Antrag Inderkum zuzustimmen. Ich muss sagen, dass ich den Ausführungen unseres Herrn Kommissionspräsidenten wirklich nicht ganz folgen kann.

Ich möchte der Kommission herzlich dafür danken, dass sie überhaupt den Artikel 19 Absatz 4 mit einer Litera e ergänzt hat. Allerdings muss ich sagen: Das ist nicht mehr als recht. Denn der Artikel 36quater Absatz 3 der Bundesverfassung sieht vor – das finden Sie in Ihrer Botschaft auf Seite 4 –: «Die Kantone sind am Reinertrag zu beteiligen. Bei der Bemessung dieser Anteile sind die besonderen Auswirkungen der Abgabe in Berg- und Randgebieten zu berücksichtigen.» Das ist Verfassungsrecht, und es ist unverständlich, dass das nicht bereits im Entwurf drin war. Daher der Dank an die Kommission, dass sie das hineingetan hat.

Nachdem das nun so ist, ist eigentlich der Schritt von Herrn Inderkum nur noch der Schritt in die ganz richtige Richtung, nämlich eine prominente Darstellung dessen, was in Artikel 36quater Absatz 3 der Bundesverfassung steht. Das ist der einzige Hinweis auf Verfassungsebene, wie die Kantonsanteile unter anderem zu verwenden sind. Dass Sie das im Sinne von Herrn Inderkum prominent in das Gesetz hineinschreiben wollen, ist nichts anderes als Vollzug dessen, was wir am 20. Februar 1994 in die Verfassung aufgenommen haben. Man kann dagegen ernsthaft gar nichts haben. Ich bitte Sie daher, dem Antrag Inderkum zuzustimmen.

Bloetzer Peter (C, VS): Ich teile die Auffassung von Kollege Schmid. Ich bin der Meinung: Nachdem in Artikel 36quater der Bundesverfassung ein einziges Kriterium für die Verteilung genannt ist, nämlich die Berücksichtigung der Berg- und Randgebiete, geht es nicht an, dass die Kommission nun kommt und dieses Kriterium an den Schluss der ganzen Kriterienliste stellt. Es ist eine Umkehrung der Werte. Ich meine, was Kollege Inderkum beantragt, ist nichts anderes als die korrekte Umsetzung der Verfassungsbestimmung, die heute geltendes Recht ist. Alles andere wäre wirklich unverständlich und nicht haltbar.

Ich ersuche Sie, dem Antrag Inderkum zuzustimmen.

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Ich halte trotz dieses «Dreifacheinsatzes» der Vertreter der Berg- und Randgebiete am Antrag der Kommission fest.

Sie haben anerkannt, Herr Schmid: Die Kommission hat sich wirklich mehrfach – das zeigt sich auch auf der Fahne – um die besonderen Probleme gekümmert, welche die LSVA für die Berg- und Randgebiete bringen wird. Es geht wohl, wie

Herr Schmid sagt, um eine darstellerische Frage, wie «prominent» – so hat er sich ausgedrückt – die Berg- und Randgebiete in diesem Absatz 4 aufgeführt werden. Ich muss aber insbesondere gegenüber Kollege Bloetzer betonen, dass die Aufzählung der Kriterien – Buchstaben a bis e – keine qualitative Rangfolge bedeutet. Diese Kriterien sind gleichwertig. Ich glaube nicht, dass der Verfassungsartikel den Sinn hat, die Berg- und Randgebiete mehr als besonders zu privilegieren. Ich bin der Meinung, dass der Antrag der Kommission ausgewogen ist, insbesondere im Kontext mit den Verbesserungen, die wir auch in anderen Artikeln für die Berg- und Randgebiete angebracht haben. Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Der Bundesrat seinerseits könnte mit dem Antrag Inderkum leben. Er geht, wenn nicht gerade näher an die «randständige» Bevölkerung, so doch wenigstens näher an den Verfassungsgedanken heran. Wie ich im Eintretensvotum sagte, ist mein Bewusstsein für die Randregionen während dieser ganzen Debatte geschärft worden, und in Konsequenz dessen stelle ich mich nicht quer, wenn Sie diesen Antrag gutheissen.

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Nachdem der Bundesrat seine eigene Konzeption – er hat nämlich den Hinweis auf die Berg- und Randgebiete überhaupt nicht in seinem Entwurf aufgeführt – im Stich lässt, würde ich sagen: Stimmen Sie halt dem Antrag Inderkum zu.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Inderkum	23 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	13 Stimmen

Art. 20–23

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 24

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... vom 26. Oktober 1994 gilt mit dem Inkrafttreten des Gesetzes als aufgehoben.

Art. 24

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

L'entrée en vigueur de la loi entraîne l'abrogation de l'ordonnance du 26 octobre 1994 relative à la redevance sur le trafic des poids lourds.

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Es handelt sich um eine rein redaktionelle Änderung: Wir können nicht mit einem Gesetz eine Verordnung aufheben; deshalb diese Umformulierung in Absatz 2, der Sie getrost zustimmen können.

Angenommen – Adopté

Art. 25

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

24 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 11.05 Uhr

La séance est levée à 11 h 05

Achte Sitzung – Huitième séance

Donnerstag, 12. Juni 1997

Jeudi 12 juin 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Delalay Edouard (C, VS)/Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.456

Parlamentarische Initiative (Rhinow) Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes

Initiative parlementaire (Rhinow) Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération

Wortlaut der Initiative vom 26. November 1996

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein, welche die Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes zum Gegenstand hat. Zu diesem Zweck soll das Geschäftsverkehrsgesetz geändert werden.

Texte de l'initiative du 26 novembre 1996

Me fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose une initiative parlementaire conçue en termes généraux qui propose une meilleure prise en considération des modalités d'exécution des mesures prises par la Confédération. La loi sur les rapports entre les Conseils devra être modifiée à cet effet.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Beerli, Béguin, Bisig, Bloetzer, Büttiker, Cavadini Jean, Danioth, Forster, Gemperli, Inderkum, Iten, Leumann, Loretan Willy, Maissen, Martin, Marty Dick, Paupe, Plattner, Reimann, Respini, Rhyner, Rochat, Saudan, Schallberger, Schiesser, Schmid Carlo, Schoch, Schüle, Seiler Bernhard, Simmen, Spoerry, Wicki, Zimmerli (33)

Frick Bruno (C, SZ) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Staatspolitische Kommission (SPK) hat an ihrer Sitzung vom 14. April 1997 die von Ständerat Rhinow am 26. November 1996 eingereichte parlamentarische Initiative gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeprüft.

Die Initiative verlangt, dass durch eine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes die Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes verbessert wird.

Die Kommission hat am 14. April 1997 den Initianten angehört.

Begründung des Initianten

In letzter Zeit mehren sich die Stimmen, die auf gravierende Probleme bei der Umsetzung eidgenössischer Gesetze und Beschlüsse hinweisen. Die Kantone machen geltend, dass

sie nicht ausreichend Gelegenheit erhalten, auf Vollzugsschwierigkeiten hinzuweisen, und dass sie oft mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden, die sie übermässig belasten. Die Bundesversammlung ist bei der Beratung von Vorlagen zuweilen nicht in der Lage, Vollzugsprobleme zu erkennen und zu thematisieren. Das Postulat nach einer verbesserten Vollzugstauglichkeit der eidgenössischen Vorlagen ist deshalb berechtigt.

In erster Linie obliegt es dem Bundesrat und der Bundesverwaltung, den Anliegen der Kantone im Rahmen des Vorverfahrens gehörig Rechnung zu tragen. Der Bundesrat soll deshalb gesetzlich angehalten werden, in seinen Botschaften zu den Vollzugsbedingungen Stellung zu nehmen. Artikel 43 Absatz 3 des geltenden Geschäftsverkehrsgesetzes enthält einen Katalog von Themen, die in den bundesrätlichen Botschaften und Berichten behandelt werden müssen. Zusätzlich soll ein neuer Passus aufgenommen werden, der den Bundesrat verpflichtet, auf die vorgesehene Umsetzung von Gesetzen und Beschlüssen näher einzugehen. Darzulegen ist etwa, wie die Vollzugstauglichkeit im Vorverfahren der Gesetzgebung geprüft worden ist, ob und wie die Vollzugsverantwortlichen, insbesondere die Kantone, angehört worden sind, wer die Lasten des Vollzuges trägt und wie die Erfahrungen mit dem Vollzug erfasst und ausgewertet werden. Dasselbe sollte auch für die Vorlagen parlamentarischer Kommissionen gelten.

Zu untersuchen ist zudem, ob und wie die Bundesversammlung darauf Einfluss nehmen kann, dass den Vollzugsproblemen auch bei der Verordnungsgebung durch den Bundesrat vermehrt Rechnung getragen wird (z. B. durch eine Informationspflicht gegenüber parlamentarischen Kommissionen). Zusätzlich soll geprüft werden, ob in einem neuen Artikel 47a die parlamentarischen Kommissionen ausdrücklich ermächtigt werden sollen, zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit Vertretungen der Kantone an ihre Sitzungen einzuladen oder ergänzende Berichte von den Kantonen einzuholen. Dadurch können der erhöhte Stellenwert der kantonalen Umsetzung von Massnahmen des Bundes und die entsprechende Verantwortung der Bundesversammlung hervorgehoben werden. Dies erscheint besonders wichtig, wenn die bundesrätlichen Vorlagen von den Räten mit Auswirkungen auf den Vollzug verändert werden.

Erwägungen der Kommission

1. Beurteilung des Regelungsbedarfes

Die Kommission stimmt im Grundsatz dem Anliegen des Initianten zu. Der immer wieder geäusserten Kritik betreffend die mangelnde Vollzugstauglichkeit der Massnahmen des Bundes soll durch eine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) begegnet werden. Die Interessen der Kantone als Vollzugsträger von Massnahmen des Bundes sollen besser berücksichtigt werden. In welcher Form dies zu geschehen hat, muss bei der Ausarbeitung der entsprechenden Bestimmungen im GVG entschieden werden.

2. Weiteres Vorgehen

Gemäss Artikel 21ter GVG hat die Kommission insbesondere zu berichten über allfällige bisherige Arbeiten von Parlament und Verwaltung zum aufgeworfenen Thema, über Zeitplan und Aufwand der parlamentarischen Arbeit und über die Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einem an den Bundesrat gerichteten Vorstoss zu erreichen.

Das Anliegen der Initiative kann durch eine Ergänzung bzw. Änderung einiger Bestimmungen des GVG verwirklicht werden. Da eine Totalrevision desselben nach Abschluss der laufenden Totalrevision der Bundesverfassung geplant ist, stellt sich die Frage, ob das Anliegen in diesem Rahmen zu realisieren wäre. Die Kommission hat dem Sekretariat bereits den Auftrag für Vorarbeiten im Hinblick auf die Totalrevision des GVG erteilt. Verläuft sowohl die Totalrevision der Verfassung als auch jene des GVG gemäss idealem Zeitplan, so könnte das neue GVG auf Beginn des Jahres 2001 in Kraft treten. Wird das Anliegen im Rahmen einer kleineren Partialrevision des GVG verwirklicht, so könnte diese – wieder der ideale Zeitplan sowie die Zustimmung des Zweitrates vorausgesetzt – wahrscheinlich auf Anfang 1999 in Kraft treten. Der

Weg der Partialrevision bringt also einen Zeitgewinn von ungefähr zwei Jahren.

Grundsätzlich würde auch die Möglichkeit bestehen, mit einer Motion den Bundesrat mit einem Auftrag im Sinne der Initiative zu betrauen; das Instrument der parlamentarischen Initiative gewährt demgegenüber den Vorteil, dass die Regie des eingeleiteten Rechtsetzungsprozesses beim Parlament verbleibt. Im Bereich des Parlamentsrechtes ist dieses Vorgehen über den Weg der parlamentarischen Initiative seit ungefähr zwanzig Jahren üblich.

Aufgrund dieser Überlegungen spricht sich die Kommission dafür aus, der Initiative Folge zu geben und ihr Anliegen auf dem Wege einer Partialrevision des GVG zu verwirklichen.

Frick Bruno (C, SZ) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

Réunie le 14 avril 1997, et conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les Conseils, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil des Etats a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée le 26 novembre 1996 par M. Rhinow, conseiller aux Etats.

L'initiative vise à réviser la loi sur les rapports entre les Conseils en vue de garantir une meilleure prise en considération des modalités d'exécution des mesures prises par la Confédération.

La commission a auditionné l'auteur de l'initiative le 14 avril 1997.

Développement de l'auteur de l'initiative

Ces derniers temps, les critiques concernant de graves difficultés surgies lors de l'exécution des actes législatifs se multiplient. Les cantons font remarquer qu'on ne leur donne pas suffisamment les moyens de faire état de telles difficultés et qu'on les charge souvent de tâches d'exécution trop lourdes pour eux. L'Assemblée fédérale n'est pas en mesure de repérer, lors de ses délibérations, les problèmes que soulève l'exécution des actes législatifs et de les traiter. Dans ces conditions, le postulat visant une amélioration dans ce domaine se justifie pleinement.

Il incombe en premier lieu au Conseil fédéral et à l'administration fédérale de tenir compte, dans une mesure appropriée, au cours de la procédure préliminaire, des besoins des cantons. Le Conseil fédéral doit donc être tenu de se prononcer dans ses messages sur les modalités d'exécution. L'article 43 alinéa 3 de la loi sur les rapports entre les Conseils contient un catalogue des questions qui doivent être traitées dans les messages et les rapports du Gouvernement. Il s'agirait d'obliger aussi le Conseil fédéral à donner des précisions sur la façon dont est prévue l'exécution des lois et des arrêtés. Le Gouvernement devra par exemple indiquer comment la possibilité d'exécuter un projet a été étudiée au cours de la procédure législative préliminaire, si, et de quelle manière les organes chargés de l'exécution et plus particulièrement les cantons ont été entendus, qui doit en assumer les frais et comment on entend en tirer des enseignements. On procédera de même pour les projets des commissions parlementaires.

Il convient en outre d'étudier la possibilité, pour l'Assemblée fédérale, de faire en sorte que le Conseil fédéral tienne davantage compte des problèmes que soulève l'exécution lorsqu'il légifère par voie d'ordonnance (p. ex. en lui imposant l'obligation d'informer les commissions parlementaires). De plus, il faudra examiner si les commissions parlementaires doivent expressément être habilitées, par un nouvel article 47a, à inviter des représentants des cantons à leurs séances afin de clarifier les questions touchant les modalités d'exécution ou à demander des rapports complémentaires des cantons à ce sujet. On rehaussera de la sorte l'importance de l'exécution, par les cantons, des mesures prises par la Confédération et la responsabilité incombant à l'Assemblée fédérale, en l'occurrence. Procéder ainsi semble particulièrement important si les projets gouvernementaux sont modifiés par les Chambres fédérales d'une façon qui influe sur l'exécution des actes législatifs.

Considérations de la commission

1. Concernant l'opportunité d'une action législative

La commission partage pour l'essentiel les préoccupations de l'auteur de l'initiative. Aussi approuve-t-elle l'idée de procéder à une révision de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC) afin de prévenir les difficultés d'exécution – souvent critiquées – qui s'attachent aux mesures prises par la Confédération, et de garantir par là une meilleure prise en compte des intérêts des cantons dans la mesure où ce sont eux qui en assurent la mise en oeuvre. Pour ce qui est des modalités formelles de cette révision, il s'agira de les arrêter au moment de la mise sur pied des dispositions qui seront incluses dans la LREC.

2. Marche à suivre

L'article 21ter LREC prévoit que la commission fait rapport en particulier sur l'état des travaux sur le même objet à l'Assemblée fédérale et dans l'administration, sur l'ampleur et le calendrier du travail parlementaire qu'imposerait l'initiative, et sur la possibilité de transformer l'initiative en motion ou en postulat pour atteindre le but visé.

Il suffirait de modifier ou de compléter certaines dispositions de la LREC pour atteindre l'objectif visé par l'initiative. Compte tenu de ce qu'il est prévu en tout état de cause de procéder à une révision totale de la LREC, une fois achevée la réforme de la constitution, il est permis de se demander s'il ne serait pas judicieux d'attendre jusque-là. La commission a déjà chargé le secrétariat d'engager les travaux préparatoires en vue d'une révision totale de la LREC: si les révisions totales, et de la Constitution, et de la LREC, se déroulent conformément au calendrier prévu, la nouvelle LREC pourrait entrer en vigueur au début de l'an 2001. Quant à une révision partielle, elle permettrait sans doute une entrée en vigueur au début de 1999 – évidemment toujours sous réserve d'un calendrier idéal et de l'approbation par l'autre Conseil –, et donc un gain de temps d'environ deux ans.

S'il serait possible a priori de confier par voie de motion au Conseil fédéral le soin d'effectuer les travaux qu'implique l'initiative, celle-ci présenterait en revanche l'avantage de laisser au Parlement la haute main sur la procédure législative. Il est à noter que, s'agissant du droit touchant l'organisation ou le fonctionnement du Parlement lui-même, les Chambres privilégiées depuis une vingtaine d'années déjà la voie de l'initiative.

En conséquence, la commission propose de donner suite à l'initiative concernée et d'engager une révision partielle de la loi sur les rapports entre les Conseils.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 8 zu 0 Stimmen, der Initiative Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose, par 8 voix sans opposition, de donner suite à l'initiative.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Staatspolitische Kommission beantragt Ihnen mit Beschluss vom 13. Mai 1997, der parlamentarischen Initiative Rhinow Folge zu geben.

Wir haben Ihnen einen schriftlichen Bericht vorgelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihnen Herr Rhinow aus der Sicht des Initianten noch einiges erläutern möchte. Aus diesem Grunde kann ich mich, in Ergänzung zum schriftlichen Bericht, auf wenige Sätze beschränken.

Die Initiative hat zwei Stossrichtungen:

1. Es geht darum, dass der Bundesrat bereits in den Botschaften zu den Vollzugsbedingungen Stellung nimmt, damit der Vollzug von Massnahmen leichter abgeschätzt werden kann.
2. Es soll möglich sein, dass die Kommissionen zur Prüfung der Vollzugsfrage und ihrer Auswirkungen Kantonsvertreter an ihre Sitzungen einladen.

Die Kommission unterstützt diese Begehren vollauf. Die heutige Situation ist in der Tat unbefriedigend.

Unsere materiellen Überlegungen waren im wesentlichen die folgenden: Es ist bei einer Reihe von Vorlagen in der Tat zu-

nehmend schwieriger geworden, die Vollzugstauglichkeit von Bundesbeschlüssen von seiten des Parlamentes überprüfen zu können. Es scheint uns auch zunehmend nötig, dass sich die kantonalen Vertreter bereits vor Erlass des Gesetzes zu Vollzugsfragen aussprechen können. Das ist insbesondere darum nötig, weil das Parlament in den letzten Jahren vermehrt dazu übergegangen ist, Vorlagen des Bundesrates materiell wesentlich umzugestalten. Wir erinnern uns unter anderem an das Arbeitslosenversicherungsgesetz, an das Krankenversicherungsgesetz und an die AHV-Gesetzgebung. Aus diesen Gründen erachten wir es als nötig, die Vollzugsauswirkungen früher abschätzen und auch die Kantonsvertreter einbeziehen zu können.

Eine zweite Überlegung der Kommission betraf den zeitlichen Aspekt: Die Staatspolitischen Kommissionen haben bereits beschlossen, dass nach der Verabschiedung der Totalrevision der Bundesverfassung auch das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) überarbeitet werden soll. Die Vorbereitungsarbeiten hierzu laufen bereits. Das totalrevidierte GVG könnte frühestens im Jahre 2001 in Kraft treten. Wir möchten aber trotzdem eine Teilrevision vorziehen. Wenn sie unseren Rat und den Nationalrat passiert, könnte sie auf das Jahr 1999 in Kraft treten, so dass wir zwei Jahre gewinnen würden. Das sind gegenüber der Totalrevision des GVG zwei Jahre Gewinn, die uns in dieser wichtigen föderalistischen Frage bedeutsam scheinen. Darum möchten wir – auch wegen des zeitlichen Aspekts – der parlamentarischen Initiative Rhinow ausdrücklich Folge geben.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zu folgen.

Rhinow René (R, BL): Das Problem der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes ist uns ja bekannt. Es ist quasi zu einem Schlagwort der letzten zwanzig Jahre geworden. Vor allem die Kantone beschwerten sich regelmässig, sie könnten zu wenig oder zu spät Einfluss auf die sie betreffende Gesetzgebung des Bundes nehmen, die Bundeslösungen würden ihren kantonalen Verhältnissen zu wenig Rechnung tragen, sie würden personell und finanziell überfordert, ihre Planung werde über den Haufen geworfen und ihre Sporbemühungen würden zunichte gemacht.

Uns, dem Parlament, wird vorgeworfen, wir würden den Vollzugsbedingungen nicht im gebotenen Umfang Beachtung schenken. Neuerdings sind sogar Stimmen zu hören, der Ständerat müsse deswegen zu einem Organ mutieren, in dem die kantonalen Regierungen direkt vertreten seien, etwa nach dem Muster des Deutschen Bundesrates.

Die Situation ist also offensichtlich nicht neu, aber sie hat sich in den letzten Jahren zunehmend verschärft. Diese Entwicklung hat zweifellos nicht nur mit einem ungenügenden Willen des Bundes zu tun, die Vollzugsbedingungen gründlich in die Gesetzesvorbereitung einfließen zu lassen. Vielmehr wurde und wird der moderne, komplexe Leistungsstaat immer mehr zu einem Verwaltungsstaat, d. h. zu einem Gemeinwesen, das seine politischen Ziele weniger durch normative, also gesetzgeberische Vorgaben erreicht als vielmehr durch eine Fülle von Massnahmen unterschiedlicher Art, die erst im Anschluss an die Gesetzgebung ergriffen werden.

Der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben, der Steuerung im Vollzug, der sogenannten Implementation, kommt ein immer grösseres Gewicht zu. Ob eine bestimmte Politik Erfolg hat, hängt zu einem grossen Teil davon ab, ob sie erfolgreich umgesetzt werden kann. In diesem Umsetzungsprozess spielen in unserem Bundesstaat die Kantone eine herausragende Rolle, sind sie es doch, die im Regelfall das Bundesrecht vollziehen.

Die Klagen und Beschwerden über das Problem der Vollzugstauglichkeit sind Legion. Doch gelöst ist das Problem nun wirklich nicht. Es ist beeindruckend, wie oft schon Verbesserungsforderungen erhoben, Abhilfemassnahmen studiert und, zugegebenermassen, teilweise auch eingeleitet worden sind.

Ich nenne drei Beispiele, quasi Etappen auf dem Weg zum Kap der Guten Hoffnung, das aber bislang weitgehend Hoffnungslos geblieben ist:

1. Eine Untersuchung der Bundeskanzlei von 1974, die bereits eine Reihe von Vollzugsschwierigkeiten aufzeigte, gipfelte im löblichen Postulat, bei bundesrechtlichen Vollzugsaufgaben sei auf die Stellung und Organisation sowie auf die Bedürfnisse der Kantone besonders Rücksicht zu nehmen.

2. Der verwaltungsinterne Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes stellt in der neuesten Auflage von 1995 eine Reihe von Vollzugsmängeln zusammen, enthält eine eindrucksvolle Liste von Grundsätzen, die bei der Verbesserung und Vereinheitlichung der Vollzugsnormen zu beachten sind. Aber auch diese Zusammenstellung gipfelt im lapidaren Satz, die Vollzugsprobleme schienen noch nicht gelöst zu sein.

3. 1993 hat unser geschätzter Ratskollege Andreas Iten mit einer Interpellation auf dieses Problem aufmerksam gemacht und den Bundesrat gebeten, in seinen Botschaften in einer ständigen Rubrik auf die Vollzugssituation hinzuweisen. In seiner Antwort vom 9. März 1994 stimmte der Bundeskanzler dem Interpellanten insofern zu, als er ausführte:

«Mais je peux vous dire que le Conseil fédéral admet qu'il convient d'accorder dans les messages une attention suffisante aux effets d'un projet législatif, notamment aux effets que ce projet peut avoir sur les cantons. La prise en considération de cet aspect lors de la rédaction des messages, dans la mesure où elle est possible à ce stade, devrait contribuer à diminuer les difficultés que vous avez signalées il semble que les informations que le message fournit sur ce problème d'application par les cantons ne sont pas toujours suffisamment claires. Je vais donc essayer de faire en sorte que cela s'améliore à l'avenir.» (AB 1994 S 191)

Unser Kollege Iten, gutgläubig, wie wir in kennen und schätzen, erachtete damit das Ziel seines Anstosses als erreicht. Nun, die Kantone sind da anderer Ansicht. Wohl findet sich heute eine entsprechende Rubrik in den Botschaften; doch in der Sache hat sich nichts Wesentliches verändert. Der Bundesrat scheint das Anliegen von Herrn Iten weitgehend als ein redaktionelles und nicht als ein substantielles Problem erfasst zu haben.

Meine Initiative möchte daher den Bundesrat und die Bundesversammlung gesetzlich verpflichten, den Vollzugsbedingungen noch grössere Beachtung zu schenken.

Dies soll einmal für die normale Gesetzgebung gelten: bei der Vorbereitung der Erlasse durch Bundesrat und Verwaltung, aber auch im Rahmen der parlamentarischen Behandlung. Es soll aber auch – dieser Aspekt wird immer wichtiger – für die bundesrätlichen Verordnungen gelten, auf die wir freilich vorläufig wenig Einfluss nehmen können. Mit einer Änderung des GVG soll deshalb der Bundesrat angehalten werden, in seinen Botschaften ausdrücklich und einlässlich auf die Vollzugsbedingungen einzugehen und auch darzulegen, wie er zusammen mit den Kantonen die Anwendungsprobleme behandelt und geprüft hat. Dabei geht es mir nicht um ein redaktionelles Problem, sondern die Darstellungspflicht soll insofern Vorwirkungen entfalten, als sich die Verwaltung intensiv mit diesem Vollzug zu befassen hat, und sie soll uns Gelegenheit verschaffen, zu überprüfen, ob der Bundesrat dieser Aufgabe ausreichend nachgekommen ist.

Auch für die Behandlungen in den vorberatenden Kommissionen der Bundesversammlung sind Wege zu finden, damit die Kantone zu den Vollzugsfragen Stellung nehmen können, z. B. durch obligatorische Anhörungen. Dies ist vor allem dann von besonderer Bedeutung – Kommissionspräsident Frick hat darauf hingewiesen –, wenn die bundesrätlichen Vorlagen im Parlament mit Folgen für die Vollzugssituation verändert werden oder wenn Vorlagen aufgrund parlamentarischer Initiativen direkt in den parlamentarischen Kommissionen ausgearbeitet werden.

Ich danke der Staatspolitischen Kommission für die gute Aufnahme meiner Initiative und bitte Sie ebenfalls, ihr zuzustimmen und Folge zu geben.

Angenommen – Adopté

90.273

**Parlamentarische Initiative
(Bonny)
Rechtsschutz der Betroffenen
im PUK-Verfahren
Initiative parlementaire
(Bonny)
Procédure CEP.
Protection juridique des intéressés**

Différences – Divergences

Siehe Seite 232 hiervoor – Voir page 232 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 4. Juni 1997
Décision du Conseil national du 4 juin 1997

**Geschäftsverkehrsgesetz
Loi sur les rapports entre les Conseils**

Art. 63 Abs. 3

Antrag der Kommission
Festhalten

Antrag Aeby

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 63 al. 3

Proposition de la commission
Maintenir

Proposition Aeby

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es geht darum, in diesem nun doch schon betagten Geschäft, das auf die PUK EJPD zurückgeht, eine letzte Differenz zu bereinigen. Sie ist nicht sehr gravierender Art, hat aber für den Ablauf des PUK-Verfahrens und für die Betroffenen doch eine kleinere, teilweise sogar grössere Bedeutung. Worum geht es?

Nach Abschluss der Ermittlungen einer PUK und vor der Berichterstattung an die Räte sollen jene Personen, gegenüber welchen Vorwürfe erhoben werden, Einsicht in den Berichtsentwurf erhalten. Nach Einsicht in den Berichtsentwurf sollen sich diese Personen äussern können. Nun stellt sich die Frage, wie sie sich äussern können sollen: Haben sie Anspruch, sich schriftlich oder mündlich zu äussern, bzw. hat die betroffene Person einen Anspruch, sich auf Wunsch hin auch mündlich äussern zu können?

Der Nationalrat ist der Ansicht, dass die Frage offenzulassen und später allenfalls durch die Praxis zu konkretisieren sei, wobei aber nach den Berichterstattern im Nationalrat die Meinung vorherrscht, es bestehe ein Anspruch auf mündliche Äusserung vor der Kommission.

Unsere Kommission hat nach reiflicher Überlegung, mit einer Mehrheit von 5 zu 4 Stimmen, beschlossen, an der bisherigen Fassung festzuhalten, und zwar aus folgenden Überlegungen:

Welcher Personenkreis ist es, der betroffen ist? Es geht nach dem Wortlaut des Gesetzes um «Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden». In der Praxis müssen es all jene Personen sein, deren Verhalten im Bericht negativ gewertet wird oder die in einem negativen Kontext genannt sind. Das kann im Einzelfall ein Personenkreis sein, der durchaus 10 bis 20 Personen erreicht, im «Normalfall» dürften es bis zu 10 Personen sein.

Zur Frage, ob eine solche Person das Recht haben soll, sich mündlich vor der Kommission zu äussern: Der Text des Nationalrates lässt an sich die Frage offen; er spricht nur davon, dass ein Recht bestehe, sich mündlich oder schriftlich zu äussern. Ob ein Anspruch auf mündliche Äusserung besteht, ist nicht klar normiert.

Unsere Kommission ist aber der Ansicht, dass kein Anspruch auf eine mündliche Äusserung bestehen solle. Wo es sachlich gerechtfertigt ist, wird die PUK einer mündlichen Stellungnahme Platz einräumen; aber es soll verhindert werden, dass durch zahlreiche mündliche Stellungnahmen Fristansetzungen und Terminverschiebungen nötig werden und der Ablauf des PUK-Verfahrens erschwert wird. Wir haben uns auch nach Rücksprache mit dem Präsidenten der PUK PKB zu dieser Fassung entschlossen. Wir möchten also Klarheit schaffen, dass kein Anspruch besteht, sich in jedem Fall mündlich zu äussern. Aber selbstverständlich wird jede PUK, wo es sachlich angezeigt und terminlich möglich ist, den betroffenen Personen entgegenkommen und ihnen eine mündliche Anhörung einräumen. Es geht uns also nicht darum, die mündliche Anhörung zu verwehren, sondern es geht uns nur darum, unnötige und allenfalls ungebührliche Verzögerungen des PUK-Verfahrens zu verhindern.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie namens der Kommission, ihrem Antrag zu folgen. Ich bitte nun Herrn Aeby, seinen Einzelantrag, der in der Kommission in der Minderheit geblieben ist, zu begründen.

Aeby Pierre (S, FR): Pour ne pas rallonger le débat, je vous dirais qu'après réflexion je renonce à motiver mon désaccord avec ce qui nous est proposé par la commission. Je laisse à chacun le soin de se faire l'opinion qu'il estime juste sur cette affaire.

Je renonce donc à développer ma proposition.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Je ne voudrais pas prolonger le débat. Le président de la commission – celui du Conseil national et celui que vous aviez adopté et auquel votre commission vous propose de vous tenir.

Dans les deux cas, il est question de garantir, en tout état de cause, le droit pour les personnes à qui sont adressés des reproches de prendre position. Le Conseil national dit que cela peut se faire verbalement ou par écrit, sans préciser, dans le texte de la loi, qui décide. Votre Conseil voudrait préciser que la conduite de la procédure appartient à la Commission d'enquête parlementaire et que, par conséquent, c'est elle qui doit décider si la personne à qui des reproches peuvent être adressés devra s'exprimer par écrit ou verbalement.

Il est bien clair que dans l'état actuel des choses, et si on ne donne pas une interprétation de ce que décide le Parlement, le texte du Conseil national serait interprété comme un droit accordé aux personnes de choisir. Si, en revanche, pour mettre fin à cette longue procédure de modification d'un seul article – qui a commencé, je vous le rappelle, en 1990, il y a bientôt sept ans donc –, et pour lever cette divergence, vous vous ralliez au texte du Conseil national en précisant que vous n'acceptez pas son interprétation mais que, comme le dit la loi, l'intéressé peut demander à être entendu verbalement sans que la loi lui en donne le droit formel, alors les commissions garderont la liberté de choisir et de conduire la procédure selon leur volonté.

A mon avis, la divergence ne mérite pas encore deux délibérations devant les Chambres. Si votre Conseil adhère à la décision du Conseil national, on pourrait préciser que ça ne veut pas dire que vous vous ralliez à l'interprétation qu'il a donnée à sa solution. Cette dernière ne prévoit pas expressément qu'on donne aux personnes intéressées un droit de choisir d'être entendues verbalement ou de s'exprimer par écrit, mais simplement qu'elles doivent pouvoir s'exprimer devant la commission, soit par écrit soit verbalement. La jurisprudence des commissions décidera comment on interprète cette disposition, à condition qu'on ait bien dit qu'on n'était pas d'accord avec l'interprétation faite par le Conseil national.

C'est la raison pour laquelle, par mesure d'économie de temps, je vous propose d'adhérer à la décision du Conseil national. Il est bien clair que votre solution est plus précise, mais il me semble qu'il vaudrait la peine de cesser maintenant les navettes entre les deux Conseils sur un seul article de la loi sur les rapports entre les Conseils.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

30 Stimmen

Für den Antrag Aeby

8 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.099

**Asylverfahren und Sparmassnahmen
im Asyl- und Ausländerbereich.
Bundesbeschlüsse. Verlängerung
Procédure d'asile et mesures d'économie
dans le domaine de l'asile et des étrangers.
Arrêtés fédéraux. Prorogation**

Botschaft und Beschlussentwürfe vom 9. Dezember 1996
(BBl 1997 I 877)
Message et projets d'arrêté du 9 décembre 1996
(FF 1997 I 825)

Beschluss des Nationalrates vom 4. Juni 1997
Décision du Conseil national du 4 juin 1997

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Marty Dick (R, TI), rapporteur: Le problème est extrêmement simple: deux arrêtés fédéraux viennent à échéance. C'est tout d'abord l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile qui avait été adopté en 1990 et qui était arrivé à échéance à fin 1995. Il a été prorogé jusqu'à la fin de 1997, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'année courante. D'autre part, à la fin de 1994, on avait adopté un arrêté fédéral sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers. Cet arrêté fédéral avait aussi une validité limitée dans le temps. Il était convenu que la matière traitée par ces deux arrêtés fédéraux serait reprise dans la nouvelle loi sur l'asile.

Or, vous savez – ces jours-ci nous en avons eu une éclatante démonstration – que la nouvelle loi sur l'asile est en train d'accumuler d'importants retards et rencontre de nombreuses difficultés. Il est dès lors nécessaire de proroger une fois encore la validité de ces deux arrêtés. Dans le message, le Conseil fédéral proposait jusqu'à la fin de 1999. De la publication du message à aujourd'hui, les obstacles se sont multipliés et les retards se sont accumulés. Par conséquent, avec l'accord et sur suggestion du département compétent, le Conseil national a déjà décidé de proroger ces deux arrêtés fédéraux jusqu'à la fin de l'an 2000.

Une autre disposition doit encore être légèrement modifiée dans la loi fédérale sur la protection des données. Elle prévoit que chaque loi spéciale contienne des dispositions particulières concernant ce domaine et un délai de cinq ans pour la mise à jour des différents textes. Là aussi, il est nécessaire de modifier l'article 38 de la loi fédérale sur la protection des données jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile totalement révisée et de la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Votre commission vous recommande, à l'unanimité, de décider dans ce sens.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ich kann mich kurz fassen. Der dringliche Bundesbeschluss über das Asylverfahren aus dem Jahre 1990 sowie der Sparmassnahmenbeschluss, der am 1. Januar 1995 in Kraft trat, haben sich nach Auffassung aller Beteiligten sehr bewährt, und das kommt in der Asylpolitik ja wirklich sehr selten vor. Wir müssen diese zeitlich limitierten Bundesbeschlüsse verlängern, weil sich, wie Ihr Referent ausgeführt hat, die Beratung des totalrevidierten Asylgesetzes im Nationalrat leider stark verzögert hat.

Ich möchte Sie bitten, auf die Beschlussentwürfe einzutreten und ihnen zuzustimmen.

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

**A. Bundesbeschluss über das Asylverfahren
A. Arrêté fédéral sur la procédure d'asile**

*Detailberatung – Examen de détail***Titel und Ingress, Ziff. I–III***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I–III*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

**B. Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Asyl-
und Ausländerbereich**

**B. Arrêté fédéral sur les mesures d'économie dans le
domaine de l'asile et des étrangers**

*Gesamtberatung – Traitement global***Titel und Ingress, Ziff. I, II****Titre et préambule, ch. I, II***Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

32 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

90.257

**Parlamentarische Initiative
(Ducret)
Erwerb des Schweizer Bürgerrechts.
Aufenthaltsdauer
Initiative parlementaire
(Ducret)
Acquisition de la nationalité suisse.
Conditions de résidence**

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 390 hiavor – Voir page 390 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. Juni 1997

Décision du Conseil national du 5 juin 1997

**Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer
Bürgerrechts**

**Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité
suisse**

Art. 15*Antrag der Kommission*

Festhalten

Antrag Aeby

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 15

Proposition de la commission

Maintenir

Proposition Aeby

Adhérer à la décision du Conseil national

Büttiker Rolf (R, SO), Berichterstatter: Die Kommission hat gestern morgen beschlossen, mich als Berichterstatter einzusetzen, weil Herr Reimann an der Sitzung nicht anwesend war.

Dieses Geschäft ist zum drittenmal im Ständerat. Es droht die Einigungskonferenz, denn die SPK beantragt mit 5 zu 3 Stimmen, am klaren Beschluss des Ständerates festzuhalten, der mit 24 zu 14 Stimmen zustande gekommen ist, und nicht dem Beschluss des Nationalrates zu folgen, der mit einem Zufallsmehr von 76 zu 74 Stimmen zustande gekommen ist. Festhalten bedeutet – wie bereits gesagt – Einigungskonferenz. Die Kommission und der Bundesrat lehnen die vom Nationalrat ins Spiel gebrachte Kantonalisierung der Einbürgerungsfristen ab; dies aus drei Gründen:

1. Das eidgenössische Einbürgerungsrecht ist ganz klar eine nationale Angelegenheit. Die Kantonalisierung der «eidgenössischen Wohnsitzfristen» ist ein Widerspruch in sich. Sie ist kaum nachzuvollziehen. Im eidgenössischen Einbürgerungsrecht braucht es für das ganze Land eine einheitliche Frist. Die Kantone legen ihre Wohnsitzfristen fest, die Gemeinden die ihren. Es passt also nicht ins System hinein, wenn wir die Einbürgerungsfristen jetzt kantonalisieren.

2. Die im internationalen Vergleich eher lange Wartezeit wird doch sehr relativiert, weil wir seit 1992 das Doppelbürgerrecht generell zugelassen haben. Mit dieser sehr liberalen Regelung haben wir uns deutlich und positiv, im liberalen Sinne, von vielen europäischen Nachbarstaaten abgesetzt.

3. Der Bundesrat hat versprochen – das scheint mir ein wesentlicher Aspekt zu sein –, dass in der neuen Legislaturperiode, also in einem gewissen Abstand zur verlorenen Abstimmung über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung (erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer), das dringende Problem der erleichterten Einbürgerung für Ausländer der zweiten und dritten Generation wieder angepackt wird. Eine grosse Revision der Bürgerrechtsregelung ist also angekündigt; das ist durchaus richtig und wünschenswert.

Deshalb lohnt es sich hier und heute nicht, eine referendums-trächtige – das Referendum ist im Nationalrat angedroht worden – Kantonalisierung der Einbürgerungsfristen durchzuboxen. Sie können sich vorstellen, dass damit natürlich ein «Scherbenhaufen» entstünde und eine grosse Revision der Bürgerrechtsregelung verzögert würde; das wäre sicher nicht in unserem Sinne.

Die Kommission beantragt Ihnen, mit 5 zu 3 Stimmen, an unserem Beschluss festzuhalten, also auf eine Kantonalisierung der Wohnsitzfristen zu verzichten.

Herr Aeby wird nun die Gegenposition vertreten.

Aeby Pierre (S, FR): Nous sommes ce matin à la veille d'une Conférence de conciliation entre les deux Commissions des institutions politiques, celle du Conseil national et celle de notre Conseil.

Je crois d'abord – et la remarque s'adresse à M. Büttiker – qu'il est tout de même abusif de parler de majorité de hasard, «Zufallsmehr», si j'ai bien compris, lorsqu'un Conseil comme le Conseil national a pris trois fois de suite la même décision. Je rappelle aussi que la solution du Conseil national est déjà une solution de compromis. Pourquoi vouloir une Conférence de conciliation alors qu'on est déjà dans le compromis? Et de quel compromis fondamental s'agit-il – et c'est important de se le rappeler? la solution des douze ans de délai contre la solution des huit ans, le droit actuel contre les huit ans. C'était un des principes de base de l'initiative parlementaire Ducret qui avait été soutenue au Parlement.

Je rappelle encore que, dans l'intervalle, il y a eu des votes populaires, qui ont été interprétés de façon assez unilatérale d'ailleurs et de façon extrêmement pessimiste, pour dire: non, revenons en arrière et faisons de l'examen de l'initiative parlementaire Ducret un exercice à blanc, un exercice vide, dont le résultat ne mérite absolument pas la longueur des débats que nous avons eus à ce propos.

Si ce projet de loi est adopté selon la décision du Conseil des Etats, l'exercice n'en aura vraiment pas valu la peine et si, d'aventure, cette loi devait simplement être rayée de la liste des objets à cause de l'issue de la Conférence de conciliation, je crois que le signal que nous donnerions serait totalement faux. Il s'agit de toute façon d'une solution transitoire. On sait que, durant la législature 1999 à 2003, nous allons raccourcir les délais, notamment pour les jeunes étrangers. On a encouragé les cantons à le faire, et un certain nombre de cantons se sont groupés pour faciliter cette naturalisation des jeunes étrangers. Aujourd'hui, même si l'orthodoxie juridique peut en souffrir, ce n'est pas une catastrophe de cantonaliser ce délai pendant une période transitoire. Au contraire, pourquoi pas, puisque précisément c'est un régime qui n'est pas appelé à durer, et qui est appelé à assurer une transition douce entre un régime sévère, un régime fermé, un régime en partie marqué par l'intolérance, et un régime plus souple que je souhaite que le Conseil fédéral et M. le président de la Confédération soutiennent à fond pour la prochaine législature. Je ne pourrais pas admettre qu'il suffise à un membre du groupe démocrate de monter à la tribune du Conseil national et de dire: «Je vais lancer un référendum», pour que les institutions de ce pays baissent la tête, pour ne pas dire la culotte!

En conséquence, j'espère que vous pourrez suivre la proposition de la minorité – une assez forte minorité d'ailleurs de ceux des membres de la commission qui ont pris la peine de se réunir hier matin – pour mettre fin à cette navette, à ces divergences et donner une issue honorable à l'initiative parlementaire Ducret qu'au fond tout le monde ou presque soutient dans cette salle, j'en ai acquis la conviction depuis longtemps.

Frick Bruno (C, SZ): Auf das Votum von Herrn Aeby möchte ich kurz in drei Punkten entgegenen:

1. Stimmt es, dass wir wegen Referendumsdrohungen vor der Öffentlichkeit «die Hosen herunterlassen»? Das ist nun doch die Sache zu einfach gesehen. Es geht nämlich hier nicht um die Frage des politischen Mutes, sondern es geht um die Frage des Kalkulierens der politischen Unwägbarkeiten. Die Situation wäre folgende, wenn das Referendum ergriffen würde: Wir stehen in einem politischen Umbruch; nachdem Einbürgerungsvorlagen in den letzten Jahren einen schweren Stand hatten, scheint nun aufgrund der kantonalen Abstimmungen die Tendenz ein bisschen zu wechseln, indem nämlich solche Vorlagen bei der Bevölkerung günstiger aufgenommen worden sind. Die jüngsten Abstimmungsergebnisse – auch im Kanton Zürich, wo die Tendenz zu wechseln scheint – beweisen das. Es fragt sich jetzt, ob wir «mit dem Brecheisen» relativ kurz nach der Abstimmung über die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer ein Referendum erzwingen sollen. Ginge die Abstimmung negativ aus, wäre der politische Schaden derart gross, dass wir über viele Jahre keine Vorlage über die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer mehr vorlegen könnten. Es ist eine Frage der politischen Risikoabwägung!

Ich glaube, wir tun gut daran, wenn wir die Zusicherung, die wir erhalten haben und die wir heute von Herrn Bundespräsident Koller bekräftigen lassen, nämlich dass er zu Beginn der nächsten Legislaturperiode eine neue Vorlage über die erleichterte Einbürgerung vorlegen wird, ernst nehmen. Dann gehen wir politisch den besseren Weg für eine sachgerechte Lösung. In der Sache selber – erleichterte Einbürgerungen – unterscheiden wir, Herr Aeby und ich, uns nicht.

2. Es ist die Frage zu beachten, ob ein Einbürgerungsnotstand besteht. In der Tat ist in den letzten sechs Jahren die Zahl der Einbürgerungen von 6000 jährlich auf rund 20 000 jährlich gestiegen, insbesondere weil die Schweiz nun das

Doppelbürgerrecht zulässt. Wir haben bereits in den letzten Jahren einen erheblichen Zuwachs an Einbürgerungen erzielt.

3. Es geht um die Übersichtlichkeit der Verfahren. Wenn Herr Aeby heute ausdrücklich sagt, es gehe nur darum, im Rahmen einer Übergangslösung die «eidgenössischen Einbürgerungsfristen» zu kantonalisieren, dann schaffen wir in den Kantonen eine vollendete Unübersichtlichkeit, namentlich wenn sie bei der nächsten Revision wieder zurückgenommen oder geändert werden. Wir wollen doch im Einbürgerungsverfahren einige Übersichtlichkeit wahren, die in den Kantonen und bei den Einbürgerungswilligen Klarheit schafft. Es bleibt die Frage, ob es klug ist, eine Einigungskonferenz zu verlangen, indem wir an unserem Beschluss festhalten. Ich glaube, wir dürfen das. Welches die politische Abwägung ist, habe ich Ihnen eingangs gesagt. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass uns der Nationalrat, dessen Mehrheit auf eine reine Zufallsmehrheit geschrumpft ist, zustimmen wird und dass wir in der Einigungskonferenz eine klare Mehrheit erlangen. Denn vergessen wir nicht: Es geht bei der verbleibenden Differenz nur um eine von mehreren Fragen, die in der ganzen Vorlage noch enthalten sind. Alle übrigen Punkte werden wir bei einem positiven Ausgang der Einigungskonferenz rasch realisieren können. Darum glaube ich, ist es klug – auch für unsere Sache, in der ich materiell keine wesentlichen Differenzen feststelle –, wenn Sie der Kommission folgen und damit den Weg für eine durchdachte Revision freimachen, die uns bereits zu Beginn der nächsten Legislaturperiode durch Herrn Bundespräsident Koller vorgelegt werden kann.

Rochat Eric (L, VD): J'aimerais ici exprimer mon soutien aux propos que vient de tenir M. Aeby. Je crois que nous ne devons pas aller en Conférence de conciliation pour cet objet, et que nous devons adhérer à la décision du Conseil national. Il ne s'agit pas d'ouvrir les vannes de la Suisse à tous ceux qui trouveraient un intérêt à devenir suisses, nous devons être clair là-dessus. Il s'agit de permettre dans certaines circonstances à ceux qui le veulent d'affronter plus rapidement des procédures de naturalisation qui continuent, reconnaissons-le, à être difficiles, longues et même pénibles pour ceux qui s'y soumettent.

M. Frick vient de plaider pour une absence de différences entre les cantons sur cet objet. Mais les cantons sont très différents par rapport à cet objet: ils le sont par le nombre de personnes d'origine étrangère qui y habitent; ils le sont par la différence de volonté d'intégration de ces personnes; ils le sont par la proximité des langues que peuvent avoir les personnes qui, à l'intérieur de ces mêmes cantons, souhaitent leur naturalisation.

Je vous demande de permettre aux cantons, à tous ceux qui y habitent et qui souhaitent s'intégrer – pour une fois que ce n'est pas aux cantons de les intégrer! –, de pouvoir, dans le délai que les citoyens jugeront bon à l'intérieur du canton lui-même, lancer cette procédure et en subir les difficiles passages.

Koller Arnold, Bundespräsident: Dass beim eidgenössischen Einbürgerungsrecht – übrigens nicht nur beim eidgenössischen, sondern auch bei vielen kantonalen Einbürgerungsrechten – Reformbedarf besteht, ist auch dem Bundesrat klar. Aber es ist eben ein Faktum, dass wir in bezug auf das wichtigste Problem und den grössten Reformbedarf, den wir auf diesem Gebiet haben, nämlich die erleichterte Einbürgerung der Ausländer der zweiten und dritten Generation, 1994 in der Volksabstimmung eine Niederlage erlebt haben. Dies übrigens nicht zum ersten Mal: Schon 1982 wurde eine ähnliche Vorlage abgelehnt.

Ich glaube, als Demokraten müssen wir dieses direktdemokratische Faktum anerkennen. Ich bin immer der Meinung, dass es in diesem Land auch einen gewissen Respekt vor direktdemokratischen Entscheidungen braucht – nicht in dem Sinne, dass ein Thema aus Abschied und Traktanden fällt, wenn Volk und Stände dagegen entschieden haben. Aber ich glaube, unsere direkte Demokratie gewinnt eigentlich wenig,

wenn wir solche Entscheide nicht respektieren, gerade wenn sie uns unangenehm sind. Ich erinnere mich sehr gut daran, dass ich Sie während der Herbstsession 1993 in Genf ausdrücklich auf die politische Brisanz der Vorlage hinwies. Es kam dann doch zu dieser Niederlage. Die politische Kultur in unserem Land verlangt, dass wir solche Niederlagen auch für eine gewisse Zeit respektieren.

Es kommt dazu, Herr Rochat, was ich bereits am Sonntagabend nach der Abstimmung gesagt habe: Nach diesem negativen Entscheid sei es nun Sache der Kantone zu handeln. Es ist so, dass nicht nur der Bund eidgenössische Wohnsitzvorschriften aufstellt, sondern auch die Kantone stellen kantonale Wohnsitzvorschriften auf, und auch die Gemeinden stellen kommunale Wohnsitzvorschriften auf. Bei der heutigen interkommunalen und interkantonalen Mobilität sind diese kantonalen Hürden mindestens so gewichtig wie die eidgenössischen. Ich bin mit Ihnen einverstanden, wenn Sie sagen, dass auch die Stellungnahmen der Kantone in der eidgenössischen Abstimmung unterschiedlich waren. Aber dann liegt es doch auf der Hand, dass die Kantone handeln. Erfreulicherweise haben die Kantone sogar gehandelt. Die welschen Kantone haben ein Konkordat betreffend die Erleichterung der kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen abgeschlossen, dem sich jetzt erfreulicherweise sogar einige grössere deutschschweizerische Kantone angeschlossen haben. Das scheint mir in der direkten Demokratie eine vernünftige Politik zu sein.

Ich bin mit Herrn Büttiker der Meinung, dass es ein Widerspruch in sich selbst wäre, jetzt, nach der Ablehnung der wichtigsten Vorlage, gleichsam die «eidgenössische Wohnsitzfrist» kantonalisieren zu wollen. Wenn wir schon ein eidgenössisches Einbürgerungsrecht haben, muss doch die Eidgenossenschaft für die ganze Schweiz eine einheitliche Wohnsitzvorschrift festlegen. Die Kantone können dann in ihrem Bereich die kantonalen Fristen festlegen, und die Gemeinden legen ihre Fristen fest. Dieses System ist übrigens schon kompliziert genug. Wenn wir noch die «eidgenössische Wohnsitzfrist» kantonalisieren, wird dieser ganze «Wohnsitzfristen-Salat» praktisch unübersichtlich. Es scheint mir auch vom System her der falsche Weg zu sein. Es kommen, wie gesagt, die staatspolitischen Überlegungen dazu.

Im Verhältnis zu den Handlungsmöglichkeiten der Kantone gewinnen wir staatspolitisch mit dieser Kantonalisierung der «eidgenössischen Wohnsitzfrist» sehr, sehr wenig. Aber der Nutzen – selbst wenn das durchgeht und wir ein Referendum bestehen – ist relativ klein gegenüber dem riesigen Problem, das wir in bezug auf die erleichterte Einbürgerung der zweiten und dritten Generation nach wie vor haben.

Deshalb empfiehlt Ihnen der Bundesrat, den Antrag Aeby abzulehnen. Aber er versichert Ihnen zugleich, dass zu Beginn der nächsten Legislatur wiederum eine grosse Vorlage kommt, und dann bin ich auf Ihre Unterstützung angewiesen. Es wird auch dann nicht leicht sein. Aber dann treten wir wieder an; dann lohnt es sich auch.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	28 Stimmen
Für den Antrag Aeby	10 Stimmen

An die Einigungskonferenz – A la Conférence de conciliation

96.057

**StGB und MStG.
Medienstraf- und Verfahrensrecht
CP et CPM. Droit pénal
et procédure pénale des médias**

Botschaft und Gesetzentwürfe vom 17. Juni 1996 (BBI IV 525)
Message et projets de loi du 17 juin 1996 (FF IV 533)

Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1997
Décision du Conseil national du 19 mars 1997

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Marty Dick (R, TI), rapporteur: Les rapports entre les médias et les institutions sont souvent conflictuels, presque toujours problématiques. Cela est dans la nature des choses et il est inutile de s'en offusquer excessivement. Je pense même au contraire qu'il y aurait de quoi s'inquiéter si tel n'était pas le cas. Le rôle de la presse, d'une presse indépendante et pluraliste, est, nul ne le conteste, fondamental et irremplaçable dans une société libre et démocratique.

Nous savons également que la notion même de liberté implique la possibilité d'abus. Les médias n'échappent certainement pas à cette règle et nous avons tous à l'esprit maints exemples de dérapages commis au nom de la liberté de la presse. Nous ne pouvons certes pas nier que sur ce débat plane encore l'ombre de l'affaire Jagmetti, une affaire grave, parce qu'elle a provoqué un indiscutable dommage à notre pays. La responsabilité principale de cette affaire est imputable, ne l'oublions pas, surtout au fonctionnaire, au magistrat ou au parlementaire qui a violé son obligation de maintenir le secret. La faute du journaliste, une faute grave, réside non pas dans le fait d'avoir publié ce document – il est vrai qu'une pesée des intérêts aurait pu toutefois l'induire à y renoncer –, mais réside surtout dans la façon sensationnelle et surtout partielle, et donc fautive, avec laquelle a été reproduit le rapport confidentiel.

Le média est en fait une entreprise économique et les motifs de marketing peuvent, hélas, prévaloir sur la dimension éthique que présupposent la reconnaissance et la garantie de la liberté de la presse. Je crois que nous devons affronter ce débat sans le conditionnement d'émotions, certes légitimes, mais jamais bonnes conseillères lorsqu'il s'agit de légiférer. Il me paraît néanmoins indiscutable que le monde des médias puisse, dans son propre intérêt, trouver l'inspiration et les ressources nécessaires pour mettre sur pied une autoréglementation crédible et efficace. Un postulat en ce sens vous est d'ailleurs proposé.

La révision législative qui nous est soumise aujourd'hui concerne les dispositions pénales et de procédure pénale qui se réfèrent à la presse. Ces dispositions n'ont guère été modifiées depuis l'introduction du Code pénal, c'est-à-dire depuis 1942. Si l'on songe à l'évolution spectaculaire des médias, d'un point de vue soit technologique, soit économique ou social, on comprend aisément qu'une mise à jour s'impose. La présence et l'importance des médias au cours de ces dernières décennies se sont en effet fortement développées.

Comme nous le rappelle le message du Conseil fédéral, une étude récente a démontré que pour les cadres dirigeants ce sont les médias qui ont le plus de pouvoir dans le pays, bien davantage que le Conseil fédéral, le Parlement ou les partis politiques.

La révision vise essentiellement quatre objectifs:

1. étendre et adapter les dispositions de droit pénal concernant la presse traditionnelle écrite à l'ensemble des médias électroniques modernes; les dispositions pénales pour la presse dans le Code pénal actuel se réfèrent en effet exclu-

sivement à la presse écrite et ne prévoient pas les médias électroniques;

2. éliminer le principe de la responsabilité en cascade qui prévoit une responsabilité pénale, même sans faute, lorsqu'une infraction est commise par le biais de la presse et consommée à travers la publication; on adopte désormais le principe de la culpabilité qui est à la base de la responsabilité dans tout notre Code pénal;

3. revoir et adapter le rapport entre l'aspiration des médias à informer, d'une part, et l'exigence de maintenir secrets certains faits pour protéger des intérêts légitimes publics et privés, d'autre part;

4. une meilleure protection des sources des journalistes par l'introduction du droit de refuser de témoigner; c'est indiscutablement l'aspect le plus important et aussi le plus controversé de la réforme.

Les délibérations de notre commission ont abouti à deux divergences vraiment significatives par rapport au projet du Conseil fédéral. Une troisième divergence avec le Conseil fédéral et le Conseil national concerne un aspect moins important, qui n'a pas fait l'objet d'opposition au cours de la phase de consultation, ni au cours des débats au Conseil national: il s'agit de ne plus considérer la publication de secrets d'Etat par un média comme un acte ordinaire d'espionnage, voire de trahison, mais de punir ce fait par une peine moins sévère. Une faible majorité de notre commission, cependant, a refusé de suivre le Conseil fédéral et le Conseil national. On y reviendra.

Le Conseil fédéral propose d'abroger l'article 293 du Code pénal. Cette disposition punit d'une peine des arrêts ou de l'amende celui qui publie des actes «se référant à des débats d'une autorité qui sont secrets en vertu de la loi ou d'une décision prise par l'autorité».

Cette disposition n'est en fait pratiquement pas appliquée aujourd'hui. «Es handelt sich wirklich um einen alten Zopf!», s'est exclamé le président de la Confédération au cours du débat au Conseil national. Le Conseil fédéral fait, d'autre part, valoir que les véritables secrets sont de toute façon protégés par d'autres dispositions pénales. Le détenteur du secret qui le rend accessible au journaliste reste en effet punissable sur la base de la disposition qui réprime la violation du secret de fonction.

Sur cette discussion a indiscutablement plané et plane toujours l'affaire de l'ambassadeur Carlo Jagmetti. On a fait ainsi valoir que, sans l'article 293 du Code pénal, on ne pourrait plus poursuivre le journaliste de la «SonntagsZeitung». On pourrait rétorquer que cette disposition n'a en tout cas pas empêché l'affaire de se produire, et qu'il pourrait être assez choquant de punir le journaliste facilement identifiable et qui a agi dans l'exercice de son métier, alors que le véritable responsable, le fonctionnaire ou le magistrat infidèle, a de fortes chances d'échapper à toute sanction.

Le Conseil national a toutefois refusé de suivre le projet du Conseil fédéral et s'est opposé à la suppression de l'article 293 du Code pénal. La majorité de votre commission s'est alignée sur cette position, estimant que le bien juridique protégé par l'article 293 du Code pénal devait prévaloir sur l'exigence du journaliste d'exercer sa fonction d'informer.

Quant au thème essentiel de cette réforme, la majorité de votre commission se rallie au principe de la reconnaissance du droit du journaliste de refuser de témoigner, mais elle a choisi un système différent par rapport à la solution proposée par le Conseil fédéral et adoptée par le Conseil national. Le secret rédactionnel est en fait une très ancienne revendication de la presse. Celle-ci estime qu'il s'agit d'un instrument indispensable pour l'accomplissement de sa mission, qui est d'informer de la meilleure façon possible. Les journalistes en ont fait un véritable principe éthique. Pour eux, c'est désormais un point d'honneur de refuser de témoigner pour révéler leurs sources, et les condamnations pour refus de témoigner sont pour ainsi dire considérées comme des médailles reçues au combat.

Le fait de savoir s'il fallait ou pas consacrer le secret rédactionnel constitue un débat qui rebondit régulièrement et qui suscite aujourd'hui de vives discussions, même au sein de la

Commission de la révision de la constitution. Un arrêt du 27 mars 1996 de la Cour européenne des droits de l'homme semble bien modifier les données de la question. Dans le célèbre arrêt Goodwin, la Cour européenne affirme que le secret des sources constitue la pierre angulaire de la liberté de la presse. Cet arrêt, il est vrai, ne consacre pas un secret des sources absolu. Il reconnaît que, dans certains cas, l'intérêt de révéler la source peut prévaloir sur le secret rédactionnel. Le droit suisse doit, par conséquent, s'adapter à cette jurisprudence et quelques cantons l'ont déjà fait. Le Conseil fédéral propose ainsi un article 27bis (nouveau) du Code pénal qui consacre le principe de la protection des sources, dans la mesure du moins où ne prévaut pas l'intérêt de la poursuite pénale. C'est au juge, selon le Conseil fédéral, qu'il appartient de trancher entre l'intérêt de la poursuite et celui de la protection des médias. Mais le projet essaie de fixer des garde-fous à l'appréciation du magistrat. Il illustre ainsi, d'une part, les cas où il y a toujours présomption d'un intérêt prévalant des médias – ce sont en fait les cas pénaux de moindre importance – et établit, d'autre part, que dans tous les cas définis comme graves, c'est toujours la poursuite pénale qui doit prévaloir. Entre ces deux situations extrêmes, il incombe au juge d'évaluer chaque cas d'espèce. Le Conseil national s'est rallié à ce concept et n'a pas suivi sa commission qui proposait une protection des sources plus étendue.

La majorité de notre commission propose de reconnaître la protection des sources, sauf dans les cas graves. Le journaliste ne pourrait ainsi pas se prévaloir de son droit de refuser de révéler ses sources lorsqu'il s'agit d'une poursuite pour un crime, c'est-à-dire une infraction pour laquelle le Code pénal prévoit une peine de réclusion. D'après la majorité de la commission, une telle solution est plus claire. Elle va surtout dans le sens de la sécurité du droit, car elle évite des interprétations différentes de juge à juge, de canton à canton, et surtout elle évite de nombreux incidents de procédure qui ne feraient qu'entraver la poursuite pénale.

La minorité I de notre commission s'aligne sur la version du Conseil national et du Conseil fédéral, tandis que la minorité II s'oppose à la reconnaissance de la protection des sources et propose, par conséquent, de biffer purement et simplement l'article 27bis. Nous reprendrons et nous préciserons mieux ces différents aspects tout à l'heure au cours de l'examen de détail.

La réforme qui nous est proposée s'impose par l'extraordinaire révolution technologique, économique et sociale. Le rôle très important des médias est une réalité, et il est tout à fait vain de vouloir l'ignorer. Les nouvelles dispositions constituent un progrès réel. Certes, elles n'élimineront pas la possibilité de tensions entre les médias et les institutions. Nous devons cependant être conscients que l'existence d'un conflit latent entre deux valeurs, la liberté de la presse et la protection d'autres biens juridiques, telles la sphère privée ou la poursuite pénale, est finalement l'expression d'une tension éthique indispensable dans une société vivante, une société qui sait évoluer et ne craint pas le changement.

A l'unanimité, votre commission vous propose d'entrer en matière.

Küchler Niklaus (C, OW): Die Medien, die im Zentrum dieses Geschäftes stehen, beeinflussen mehr oder weniger das Leben von uns allen, nicht nur von uns als Politiker, sondern auch als ganz gewöhnliche Bürger. Zeitungen, Zeitschriften, Radio, Fernsehen und ganz zu schweigen von den sogenannten neuen Medien, wie etwa dem Internet: wir alle geraten, ob wir es wollen oder nicht, in Kontakt mit ihnen. Die Medien sind zweifelsohne zu einem wesentlichen Teil unseres modernen Lebens geworden.

Es ist auch unbestritten, dass sich die Medienwelt in den letzten rund fünfzig Jahren, also seit Inkrafttreten des Strafgesetzbuches, sehr stark verändert hat. Gab es damals neben der geschriebenen Presse nur gerade das Radio sowie das Kino, so ist vergleichsweise die heutige Medienlandschaft in ihrer Vielfalt fast unüberblickbar und beinahe omnipräsent geworden. Die geltenden Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Presse widerspiegeln noch die damalige – ich

möchte beinahe sagen: heile – Medienwelt. Recht und Wirklichkeit decken sich auf diesem Gebiet heute offensichtlich nicht mehr.

Dies gilt zunächst einmal für die rein technische Seite des Problems. Das geltende Strafgesetzbuch enthält lediglich Vorschriften für die geschriebene Presse. Alle anderen Medien, zumal die elektronischen, sind für das Strafgesetzbuch nicht bzw. noch nicht existent. Das ist zweifelsohne zu ändern.

Neben den technischen Veränderungen hat sich nach meinem Dafürhalten aber auch die Rolle der Medien stark gewandelt. Deutlich mehr als früher beanspruchen die Medien eine eigentliche Wächterfunktion über die politischen und gesellschaftlichen Einrichtungen, und sie stellen zweifellos heute das wichtigste Forum für die politische und gesellschaftliche Auseinandersetzung, für die Bildung und den Austausch von Meinungen dar. Dieser neuen, aufgewerteten Funktion der Medien soll mit der heutigen Vorlage durch die Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechtes für die Medienschaffenden und durch eine etwas nuanciertere Beurteilung der Geheimnisverletzung durch die Medien Rechnung getragen werden.

Neben der gewandelten Rolle der Medien dürfen wir aber keineswegs die problematischen, ja teilweise regelrecht negativen Entwicklungen auf diesem Gebiet übersehen. So stehen die Medien heute unter einem enormen Konkurrenzdruck, welcher den wirtschaftlichen Aspekt der publizistischen Tätigkeit deutlich verstärkt, was sich teilweise in einer hemmungslosen Jagd nach «Primeurs» und süffigen Schlagzeilen niederschlägt. Dass darunter gelegentlich die Sorgfalt der Recherche, aber auch der Respekt vor den ins Medienvisier genommenen Personen zu wünschen übriglassen, ist leider eine Tatsache. Das brauche ich hier nicht näher auszuführen.

«Die Medien haben ihre Unschuld längst verloren», so wurde im Erstrat ausgeführt (AB 1997 N 397). Diese gerade gegenüber Politikern oft rücksichtslos eingesetzte Macht wird aber auch kaum kontrolliert. Die Selbstregulierung der Medien – ich betone: die Selbstregulierung – ist bei uns noch relativ schwach ausgeprägt, und hier gilt es, Abhilfe zu schaffen. Deshalb unterstütze ich auch voll und ganz das Kommissionspostulat (97.3233), wodurch die Schaffung einer Ombudsstelle für Printmedien vorangetrieben werden soll.

Ich verhehle Ihnen auch nicht, dass ich in der RK auf die Vorschläge des Bundesrates nicht mit riesiger Begeisterung eingetreten bin. Ich verkenne aber weder das Bedürfnis nach einer Reform des heutigen Pressestrafrechtes noch das spürbare Bemühen des Bundesrates, in seiner Vorlage eine sachliche Distanz gegenüber den Medien zu wahren und, wo immer möglich, einen sachgerechten Ausgleich zwischen sich gegenüberstehenden Interessen vorzunehmen.

Pièce de résistance der Vorlage wird, wie Sie das bereits der Fahne entnehmen konnten oder wie sich das aus den Anträgen ergibt, das Zeugnisverweigerungsrecht für Journalisten sein. Zwar ist es durchaus legitim, ein solches Recht prinzipiell abzulehnen, etwa aus der Befürchtung heraus, die Medienleute damit ungebührlich zu privilegieren. Auf der anderen Seite – so meine ich – müssen wir aber anerkennen, dass der Quellenschutz heute ein sehr wichtiges Instrument der journalistischen Arbeit geworden ist. Spätestens seit dem Entscheid Goodwin, den auch der Berichterstatter zitiert hat, können sich die Journalisten auf die EMRK berufen, um ein solches Recht, das Zeugnis zu verweigern, tatsächlich zu beanspruchen. Der Quellenschutz ist daher von uns kritisch zu prüfen, und wir sollten einer Lösung zustimmen, bei der die richterliche Rechtsfindung nicht faktisch ausgeschaltet wird.

Ich werde daher bei Artikel 27bis der Minderheit I zustimmen. Zu prüfen ist aber auch die Frage der Verfassungsmässigkeit einer solchen Regelung. Vor noch nicht allzu langer Zeit waren ja in der «NZZ» skeptische Anmerkungen zur Verfassungsgrundlage des Quellenschutzes zu lesen. Ich persönlich teile die Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft, Seite 18ff., wonach es wohl Rechtsgebiete gibt, für welche die Verfassungsgrundlage offensichtlicher und eindeutiger

ist. Der Bundesrat hat aber meines Erachtens seine Position einlässlich begründet und auch dokumentiert.

Wie immer, wenn sich eine Interpretation auf weit zurückliegende gesetzgeberische Diskussionen stützt bzw. stützen muss, fällt es leicht, verfassungsrechtliche Haare in der Suppe zu finden, wie dies auch im Erstrat der Fall war. Ich bin der Auffassung, dass die Betrachtungsweise der Expertenkommission und des Bundesrates, der sich ja dann der Erstrat schliesslich angeschlossen hat, mindestens vertretbar ist. Es ist für uns als Gesetzgeber also letztlich eine Frage unseres politischen Willens, ob eine solche Regelung erwünscht ist oder nicht.

Wollte man die Verfassungsmässigkeit einer derartigen Vorschrift verneinen, hätte dies zur Konsequenz, dass jeder einzelne Kanton eine derartige Bestimmung einzuführen hätte. Nur einige wenige Kantone haben dies nämlich bisher getan. Jeder der 26 Kantone hat ja bekanntlich nach wie vor eine eigene Strafprozessordnung. Als praktizierender Anwalt weiss ich aus eigener Erfahrung bestens, wie hinderlich dies bei kantonsübergreifenden Fällen sein kann. Im Falle der Medien, die ja fast naturgemäss grenzüberschreitend tätig sind, wäre eine derartige Rechtszersplitterung beim Zeugnisverweigerungsrecht nicht nur hinderlich, sondern sie würde zu einer manifesten Rechtsunsicherheit und Rechtsungleichheit führen. Auch von dieser Seite her gesehen ist daher ein gesetzgeberisches Eingreifen des Bundes als richtig und zweckmässig anzusehen.

Aus all diesen Gründen bin ich für Eintreten auf die Vorlage, bin gleichzeitig aber auch für die Überweisung des Kommissionspostulates (97.3233) betreffend die Schaffung einer Medienombudsstelle.

Aeby Pierre (S, FR): Vous me permettez, comme membre de la majorité de la commission, d'ajouter quelques réflexions générales à l'occasion de ce débat d'entrée en matière, me réservant de reprendre la parole tout à l'heure lors de l'examen de détail.

Il est incontestable que le Conseil fédéral a travaillé dans la sérénité à moderniser une législation qui était en décalage total avec l'évolution de la vie sociale, avec l'évolution des moyens techniques de communication ainsi qu'avec les possibilités que nous avons, nous tous, aujourd'hui, de nous renseigner et de saisir la foule d'informations que nous recevons jour après jour.

Un élément qui me frappe, c'est que nous qui sommes d'une certaine génération, nous avons une autre perception de l'information que la jeunesse. La jeunesse prête beaucoup moins d'attention et attache moins d'importance aux milliers de signes d'information auxquels nous avons accès tous les jours – les signaux sonores, la radio, la télévision, la presse écrite, naturellement, la discussion, et j'en passe. Il est incontestable qu'il y a aujourd'hui en Suisse un décalage entre la façon dont toute cette information est perçue par la jeunesse et par les plus anciens.

Si nous faisons une loi, c'est pour l'avenir. Si nous modernisons une loi dont les dispositions ont près de 50 ans, c'est bien pour nous doter d'un outil utilisable tout de même pendant une génération. Nous ne voulons pas modifier ce droit pénal des médias tous les dix ans.

Il y a des valeurs fondamentales qui sont en jeu. C'est clair que la première valeur, c'est la protection de la personnalité. C'est une valeur individuelle à laquelle chacun d'entre nous attache une grande importance. Je pense que dans cette salle, il n'y a personne qui n'ait jamais réagi face à certaines informations des médias le concernant en disant: c'est injuste, c'est faux, ce n'est pas comme ça, je subis un certain tort. Mais nous sommes des femmes et des hommes politiques et nous sommes habitués à ce genre de réaction. Il faut simplement savoir prendre une certaine distance et essayer de réfléchir, comme tout un chacun, par rapport aux médias.

A côté de cette première valeur, il y a évidemment la valeur fondamentale, dans une démocratie, de la formation de l'opinion publique. Il y a aussi la valeur fondamentale de la transparence des affaires publiques. Lorsqu'on déplore une

course au scoop, une course à la première page, une course à l'exclusivité, lorsqu'on déplore que la presse se livre de plus en plus à cette concurrence, on ne fait rien d'autre que de déplorer l'évolution de notre société. La course à la vente d'un produit, la course au succès, c'est la société, c'est notre système de marché, notre système économique qui en dicte le rythme. Ce n'est pas la presse.

Cette course au succès, parfois, donne lieu à des dérapages. On a cité l'affaire du rapport Jagmetti, cette affaire qui a fortement marqué le Conseil national – à la fois sa Commission des affaires juridiques et le plénum –, parce que nos collègues ont siégé tout de suite après. On remarque que, dans notre commission par exemple, on avait déjà retrouvé une certaine sérénité, puisqu'il s'est trouvé une majorité pour soutenir globalement le projet du Conseil fédéral, qui est un bon projet auquel, comme d'autres aussi, je pourrais souscrire sans autre. Je crois que nous ne devons pas trop tenir compte des débats du Conseil national, qui ont été une manifestation de mauvaise humeur. Manifestation de mauvaise humeur justifiée par un abus, mais, en matière de presse – et ce sera ma dernière remarque dans ce débat d'entrée en matière –, nous sommes toujours sur le fil du rasoir. La ligne d'équilibre est presque impossible à tenir: ou nous avons de temps à autre des abus par excès d'utilisation de la liberté de la presse ou alors nous sommes tout de suite dans un système de censure ou d'autocensure.

Cet équilibre constamment instable, je crois qu'il fait partie de notre mode de vie. J'aimerais dès lors vous inviter, dans ce débat d'entrée en matière, à nous distancer de la réaction de mauvaise humeur du Conseil national lorsqu'il a examiné ce projet, et à suivre la commission qui, à mon sens, a fait un excellent travail et a approfondi toutes les questions qui méritaient de l'être.

Reimann Maximilian (V, AG): Wir befinden uns mit dieser Vorlage in der Tat in einem echten Spannungsfeld zwischen der Pressefreiheit einerseits und anderen Rechtsgütern andererseits. Zweifellos sind der Quellenschutz und das Zeugnisverweigerungsrecht für die Medienschaffenden hohe Rechtsgüter, an denen nicht ohne Not gerüttelt werden soll. Aber: Die hohe Ethik, die Sorgfaltspflicht und die Rücksichtnahme auf den Schutz der Persönlichkeit, die einst zum Inbegriff des journalistischen Handwerks gehört haben, werden heute von einem Teil der Medien – ich betone bewusst: von einem Teil der Medien, also nicht von allen – zunehmend unterlaufen und missachtet. Die Konkurrenz, der Wettbewerbsdruck und der Kampf um Marktanteile und Einschaltquoten haben dazu geführt – ich nehme dieses Zitat von Herrn Bundespräsident Koller auch noch einmal auf, weil es treffender nicht sein könnte –: «Die Medien haben ihre Unschuld längst verloren.» (AB 1997 N 397)

Dennoch bin auch ich für Eintreten auf diese Vorlage, die die Stellung der Medienschaffenden in bezug auf ihr Verhältnis zum Strafrecht verbessern wird. Ich gehe aber nicht so weit wie der Bundesrat und zum Teil auch die Mehrheit unserer Kommission. Aus der Fahne geht hervor, dass ich mich da und dort bei einer Minderheit befinde, die eine etwas weniger weitgehende Lockerung der heute noch geltenden Normen befürwortet.

Zu einer gänzlichen Streichung von Artikel 293 StGB («Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen») gemäss Entwurf des Bundesrates und gemäss Antrag Schoch könnte ich gar nicht Hand bieten. Es geht nicht an, dass unter dem Deckmantel der Pressefreiheit und der angeblichen Informationsverpflichtung zunehmend ein rechtsfreier Raum geschaffen wird. Der Verrat einer laufenden Strafuntersuchung gegen eine algerische Terroristenorganisation in der Schweiz durch eine der Sonntagszeitungen und der bereits mehrfach angesprochene Fall Jagmetti sind nur die Spitze eines in jüngerer Vergangenheit leider immer grösser gewordenen Eisbergs.

Gegen eine vernünftige Lockerung der strafrechtlichen Schranken der Pressefreiheit ist dagegen nichts einzuwenden. Als Korrelat dazu sollten die Medien aber auch die Bereitschaft zu mehr Selbstkontrolle zeigen, die Bereitschaft,

sich wieder vermehrt einer journalistischen Ethik, wo diese abhanden gekommen ist, zuzuwenden.

In diese Richtung tendiert denn auch das Postulat der Kommission, das darauf abzielt, die Printmedien zur Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle analog derjenigen von Radio und Fernsehen zu bewegen. Mit einer solchen Einrichtung könnte auf schnelle und unbürokratische Weise viel Konfliktstoff zwischen der schreibenden Presse und den sich von dieser unkorrekt behandelt fühlenden natürlichen oder juristischen Personen beseitigt werden.

Ich habe mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass der Verband Schweizer Presse diesem Postulat Nachachtung verschaffen will. Ebenso gefreut und in meiner Einstellung bestärkt hat mich, dass der Bundesrat bereit ist, dieses Postulat der Kommission entgegenzunehmen.

Wicki Franz (C, LU): Nicht nur in der Kommission für Rechtsfragen, sondern auch in der Verfassungskommission haben wir uns eingehend mit der heute zur Diskussion stehenden Problematik befasst. In Artikel 14 des Verfassungsentwurfes, der den Titel «Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit» trägt, spielt das Problem des Redaktionsgeheimnisses hinein.

Die zitierten bekannten Vorfälle in letzter Zeit machten deutlich, dass in bezug auf den ganzen Problembereich «Medienfreiheit, Quellenschutz, Zeugnisverweigerungsrecht» ein deutliches Unbehagen besteht. Vor kurzem habe ich in der «Handelszeitung» ein Interview mit Herrn Michael Ringier gelesen. Er erklärte, der Journalismus sei in der Schweiz schlechter geworden: «Der Journalismus wird zum Teil zu Recht nicht mehr ernst genommen, weil er liederlich betrieben wird, weil oft die journalistische und die Sachkompetenz fehlen.» Das ist das Problem.

Wir sprechen hier von Redaktoren, von Journalisten, von Medienleuten. Um wen handelt es sich dabei? Ein Journalist muss keine Prüfung ablegen. Er wird nicht gefragt, auf welche Art und Weise er das Handwerk betreibt und wie lange er das schon tut und noch tun wird. Gleichwohl wird er die Privilegien des Journalismus haben und auch bekommen. Dazu kommt die Tatsache, dass gewisse Zeitungen auf die Publikation vertraulicher Informationen regelrecht «abonnieren» sind. Damit laden sie Geheimnisträger geradezu zur Verletzung ihrer Pflicht zur Vertraulichkeit ein.

Trotz dieser Schwachstellen, trotz der Fehlleistungen, die in der Medienlandschaft passieren, dürfen wir nicht alle Journalisten und Journalistinnen in den gleichen Topf werfen. Ich bin daher grundsätzlich für Eintreten auf die Vorlage des Bundesrates.

Zurückhaltung ist aber am Platz. Eine allzu extensive Lockerung des Medienstrafrechtes wäre ein falsches Signal. Ein falsches Signal wäre es insbesondere, wenn wir entgegen dem Beschluss des Nationalrates Artikel 293 StGB, d. h. die Strafbestimmung betreffend Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen, aufheben würden. Ich weiss zwar, dass mit dieser Strafbestimmung Indiskretionen nicht unterbunden werden können. Es wäre aber ein falsches Signal, es käme einer Prämierung der verschiedensten Indiskretionen und der Herausgabe von geheimen oder vertraulichen Papieren gleich, wenn wir diese StGB-Bestimmung nun im heutigen Zeitpunkt aufheben würden.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich aber an den Bundesrat, an Herrn Bundespräsident, appellieren, hier das Möglichste zu unternehmen, damit solche Vorfälle unterbleiben. Ich weiss, es ist nicht einfach. Aber wenn Sie auf der Strasse an einem Sonntag oder auch an einem Montag angegangen und gefragt werden: «Hat der Bundesrat, hat der Bundeskanzler, haben Sie Ihren Laden nicht besser im Griff, dass alles hinausgeht?», dann müssen Sie uns die Antwort geben, Herr Bundespräsident, wie Sie dieses Problem in den Griff bekommen. Die Bürgerin, der Bürger sagt: In einem privaten Unternehmen würde so etwas nie passieren, in einem privaten Angestelltenverhältnis würde man besser aufpassen und entsprechende Konsequenzen ziehen. Ich weiss, es ist leichter gesagt als getan; aber, Herr Bundespräsident, ich glaube, das Vertrauen in den Bundesrat würde wieder etwas gestei-

gert werden können, wenn auch dieses Problem besser an die Hand genommen würde.

Iten Andreas (R, ZG): Ich möchte zuerst meine Interessenbindung aufzeigen: Ich bin Präsident des Medienausbildungszentrums Horw/Luzern. Das möchte ich vor allem Herrn Wicki gegenüber sagen. Wir haben ein Ausbildungszentrum für Journalismus, ein gutes Ausbildungszentrum, das sich sogar im Kanton Luzern befindet. Ich befasse mich in dieser Funktion mit der Ausbildung von Journalistinnen und Journalisten.

Im Gespräch mit den leitenden Personen unserer Höheren Fachschule bin ich zum Schluss gekommen, dass das Zeugnisverweigerungsrecht für Medienschaffende generell gelten und nur ausgeschlossen werden sollte, wenn es um schwere Straftatbestände gemäss Antrag Zimmerli und um strafbare Handlungen gegen Leib und Leben – nicht gegen Leib und Seele, wie es auf der Fahne steht, sondern gegen Leib und Leben – von Menschen geht.

Warum ist die Regelung des Zeugnisverweigerungsrechtes in diesem Sinne auch für die Ausbildung von jungen Medienfachleuten von Bedeutung? In der Fachausbildung spielen Fragen der Ethik eine wichtige Rolle. Die sachgerechte Berichterstattung und die faire Behandlung von Personen und Ereignissen stehen im Mittelpunkt. Kommerziell und politisch motivierter Fertigmacher- und Sensationsjournalismus wird abgelehnt, und es werden dessen Folgen und die oft entstehende menschliche Tragik erklärt.

Wenn der Nationalrat hier von einem generellen Zeugnisverweigerungsrecht absieht, begeht er einen Denkfehler. Man kann die Selbstverantwortung der Medienschaffenden nicht vergrössern, indem man sie verkleinert. Man verkleinert sie dann, wenn man versucht, den Handlungsspielraum einzunengen, die Strafverfolgung zu verstärken, und wenn man die Rechtsunsicherheit, die durch unterschiedliche richterliche Urteile zustande kommen kann, ausdehnt. Mit Mitteln des Strafrechtes erzeugt man kein Medienwesen, das den hohen Anforderungen an die Selbstverantwortung gerecht wird.

Der Berichterstatter im Nationalrat, Marc Suter, hat ausgeführt: «Das Rechtsgefühl, also die gefühlsmässige Fähigkeit, zwischen Recht und Unrecht unterscheiden zu können, hat bei vielen Medienschaffenden erheblich abgenommen, nicht zuletzt angesichts des starken kommerziellen Druckes, der heute auch infolge der Wirtschaftsrezession vermehrt zu spüren ist.» (AB 1997 N 384) Das zeigt, dass es sich hier um eine ethische Frage handelt. Wollen wir also an die Selbstverantwortung im Sinne von «Mehr Freiheit und weniger Staat» appellieren, dann lässt sich das nicht mit einer strafrechtlichen Drohgebärde tun. Allerdings ist die zugestandene Freiheit auch eine Verpflichtung.

Der Verband Schweizer Presse hat nach dem Beschluss des Nationalrates bei etwa zwanzig Chefredaktoren eine Umfrage gemacht. Er wollte unter anderem wissen, wieweit sich die Branche den Beschluss des Nationalrates selbst zuzuschreiben habe. Die Antworten fielen unterschiedlich aus. Man sprach von einem Racheakt wegen des Falles Jagmetti. Man konnte aber auch selbstkritische Urteile lesen: Es mangle – so wird geltend gemacht – an einer wirkungsvollen Selbstkontrolle. In der Tat: Die Medienkritik hat in der Schweiz noch keinen hohen Stand. Es gibt keine sogenannte Kritikkultur. Im Fall Jagmetti war sie nur in Ansätzen wahrnehmbar. Viele Probleme im Grenzbereich von Indiskretionen und Veröffentlichung von vertraulichen Informationen sind von berufsethischer Natur. Medienkritik ist deshalb von essentieller Bedeutung. Sie muss sich aber branchenspezifisch abspielen. Eine solche Selbstkritik im Bereich von journalistischen Fehlleistungen würde das Ansehen des Berufsstandes erhöhen, sogenannte schwarze Schafe würden öffentlich benannt.

Den Medien wird zugestanden, dass sie eine Wächterfunktion über die gesellschaftlichen Vorgänge ausüben; das wurde auch heute in diesem Saal wiederum gesagt. Diese Wächterfunktion ist unentbehrlich, Pressefreiheit deshalb ein sehr hohes Gut. Dieses Wächteramt gilt aber auch im Bin-

nenbereich der eigenen Branche. Wenn dieses ausgeübt wird, wächst die Glaubwürdigkeit.

In seiner Antwort auf die erwähnte Frage des Presseverbandes hält ein Bundeshausredaktor selbstkritisch fest: «Journalisten und Verleger sind am Malaise» – gemeint ist der Frust der Parlamentarier über die Medien – «mitschuldig, da sie in der Öffentlichkeit den Eindruck verstärken, die vierte Gewalt sei unfehlbar.» Daraus kann man schliessen, dass sie eben auch Fehler machen, aber sie selten zugeben. Was mir bei diesem Zitat übrigens auffällt, ist die Tatsache, dass der Begriff «vierte Gewalt» nicht in Anführungs- und Schlusszeichen gesetzt ist. Die Medien sind aber keine «vierte Gewalt» im eigentlichen Sinne. Eine Gewalt im institutionellen Sinn ist demokratisch abwählbar, sie ist belangbar. Der Journalist hingegen kann sich jederzeit in die Unbelangbarkeit absetzen und hat dennoch das letzte Wort. Dieser Tatbestand ruft im Sinne der Selbstverantwortung nach Selbstkontrolle und Selbstkritik der Medien. Es muss doch in unserem Land souveräne Geister und Intellektuelle geben, die eine solche Funktion wahrnehmen können und wollen!

In seiner Antwort auf die zitierte Umfrage schreibt ein Chefredaktor, Kollegenschelte liege ihm fern. Dann folgt ein grosses Aber. Dieses Aber bezieht sich auf Fehlleistungen im Fall Jagmetti und auf den Checkbuch-Journalismus, mit dem man Indiskretionen bezahlt. Wenn wir hier im Ständerat diesen Appell an die Selbstverantwortung im Sinne einer hohen Medienkultur und den Aufruf zur Selbstkritik ernst meinen, dann müssen wir das Urteil des Nationalrates korrigieren. Es könnte den Ständerat und seine Glaubwürdigkeit als besonnenen Rat nichts mehr treffen, als wenn unisono von zwanzig Redaktoren der Vorwurf erhoben würde, die Verschärfung des Strafrechtes sei ein Racheakt oder eine Folge unseres Medienfrustes.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Zimmerli zu unterstützen und ebenfalls dem Antrag Schoch zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundespräsident: Die Eintretensdebatte hat klargemacht, dass das geltende Medienstrafrecht, weil sehr, sehr lückenhaft, überholt ist. Das ist auch nicht verwunderlich, denn es stammt aus einer Zeit, als die Medien noch einen ganz anderen – viel kleineren – Stellenwert hatten als heute. Als die eidgenössischen Räte in den zwanziger und dreissiger Jahren das Strafgesetzbuch berieten, dürfte der Begriff Medien kaum je gefallen sein. In der damaligen Zeit kannte man nur die Presse. Film und Radio steckten erst in ihren Anfängen, und weitere Medien, vor allem die elektronischen, geschweige denn die neuen Medien, gab es noch gar nicht. Die Vorschriften des Strafgesetzbuches beziehen sich daher ausschliesslich auf die sogenannten Printmedien.

Nach der herrschenden Lehre und Praxis sind diese auf die Printmedien zugeschnittenen Strafnormen nicht auf die modernen Medien, also auf Radio, Fernsehen, Film und die sogenannten neuen Medien, übertragbar. Diese neuen Medien sind für das geltende Strafgesetzbuch gänzlich inexistent. Der Reformbedarf hinsichtlich der Ausdehnung des Medienstrafrechtes auf alle diese neuen Formen der Medien ist denn auch grundsätzlich nicht bestritten. Wir stehen hier also vor der klassischen Revisionssituation, wo Recht und Wirklichkeit nicht mehr übereinstimmen und durch eine Gesetzesrevision wieder in Einklang zu bringen sind.

Der Grundgedanke, unser Medienstrafrecht zu überarbeiten, ist im übrigen nicht neu. Parlamentarische Vorstösse haben schon in den siebziger Jahren dringend eine Reform unseres Medienstrafrechtes verlangt. Erste konkrete Vorschläge unterbreitete dann Anfang der achtziger Jahre die Expertenkommission für eine Mediengesamtkonzeption. Das EJPD stellte in der Folge ein Inventar der als nötig angesehenen Änderungen des Medienstrafrechtes zusammen, und gestützt darauf prüfte eine von mir 1989 eingesetzte Expertenkommission unter der Leitung von Professor Franz Riklin den Revisionsbedarf. Ein entsprechender Vorentwurf ging dann 1991/92 in die Vernehmlassung. Sie sehen: Wir haben in bezug auf diese wirklich überfällige Revision unseres Medienstrafrechtes schon recht viel Zeit verloren.

In den letzten sechzig Jahren hat sich aber auch die Bedeutung der Medien als gesellschaftlicher und politischer Faktor entscheidend geändert. Heute ist es, glaube ich, unbestritten, dass die Medien in modernen Demokratien eine unverzichtbare Aufgabe in bezug auf eine freie, pluralistische Meinungsbildung erfüllen. Die Medien sind heute der eigentliche Marktplatz, der Basar, für Ideen und politische Positionen. Sie sind daher für unseren Rechtsstaat und unsere Demokratie unverzichtbar. Wir müssen, im Gegenteil – soweit wir Rahmenbedingungen zu setzen haben –, dafür sorgen, dass die Medien in der modernen Demokratie wirklich unabhängig und lebendig bleiben können. Dieses öffentliche Wächteramt der Medien – im englischen Sprachraum spricht man ja treffend von den «public watchdogs» – ist grundsätzlich auch anerkannt und unbestritten.

Trotzdem ist es so – ich bin diesbezüglich zitiert worden –, dass die Medien natürlich ihre Unschuld längst verloren haben. Die heutige Medienwelt hat nicht nur gute Seiten. Der ideelle Antrieb der Medien wird heute stark überlagert durch zum Teil extreme kommerzielle Interessen, denen sehr oft – das muss ich gegenüber Herrn Iten doch festhalten – ethische Postulate geopfert werden. Es kommt auch nicht selten vor, dass gewisse Medien sogar gewisse politische Machtgüste zeigen. Wie Sie selber richtig gesagt haben, Herr Iten, sind die Medien keine «vierte Gewalt»; denn es fehlt ihnen eindeutig jede demokratische Legitimation, wie Sie selber treffend ausgeführt haben. Man hat, im Gegenteil, zurzeit den Eindruck, dass die kommerzielle Dimension der Medien leider immer mehr an Bedeutung gewinnt. Es ist zweifellos eine Aufgabe des Staates, nicht nur für freie und unabhängige Medien zu sorgen, sondern auch die Medienmacht in gewissen Grenzen zu halten. Ich glaube, das ist die doppelte Aufgabe, die wir haben.

Neu ist auch – ich glaube, daran dürfen Sie nicht vorbeigehen –, dass spätestens seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Strassburg in Sachen Goodwin eindeutig feststeht, dass Artikel 10 EMRK, der die Meinungsfreiheit umschreibt, in unserem Land unmittelbar anwendbar ist. Insofern die Entscheidung Goodwin ein Zeugnisverweigerungsrecht als Ausfluss von Artikel 10 EMRK festhält, ist das heute in unserem Land unmittelbar anwendbares Recht. Was wir noch tun können, ist einzig, den Richtern bei der Anwendung dieses unmittelbar anwendbaren Völkerrechtes gewisse Leitplanken mit auf den Weg zu geben. Das ist ja der Sinn jener Vorschrift, auf die wir nachher im einzelnen noch besonders intensiv eingehen werden. Ein Quellenschutzrecht in Abrede zu stellen wäre heute nicht mehr möglich, das wäre eine klare Unvereinbarkeit mit Artikel 10 EMRK.

Vielleicht noch ein Wort zur Verfassungsmässigkeit: Wie richtig ausgeführt worden ist, ist die Verfassungsmässigkeit unserer Vorlage in den Medien – und von Frau Vallender im Nationalrat – in Frage gestellt worden. Der Bundesrat ist der Meinung, dass unsere Verfassungslage alles andere als einfach ist, dass die Bejahung der Verfassungsmässigkeit aber durchaus vertretbar sei. Denn der ursprüngliche Artikel 55 der Bundesverfassung enthielt, wie wir in der Botschaft näher ausgeführt haben, ein Mitwirkungsrecht des Bundes auf dem Gebiete des Pressestrafrechtes. Es ist historisch erwiesen, und das war der eigentliche Ansatzpunkt der Expertenkommission, dass man bei der Ablösung der betreffenden Absätze von Artikel 55 der Verfassung durch Artikel 64bis an dieser Rechtslage eines Mitwirkungsrechtes des Bundes auf dem Gebiete des Pressestrafrechtes nichts ändern wollte.

Fest steht ferner, dass Artikel 55bis der Bundesverfassung eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiete der elektronischen Medien statuiert. Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit wäre es schlechterdings nicht erklärbar, wenn nun für die Presse und die elektronischen Medien vollständig andere Lösungen zum Tragen kämen. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass bereits der geltende Artikel 27 Ziffer 3 des Strafgesetzbuches, der dem Redaktor erlaubt, den Namen eines Autors zu verschweigen, eine strafprozessuale Bestimmung ist. Aus die-

ser Sicht wäre schon diese geltende Bestimmung verfassungswidrig; davon kann aber offensichtlich nicht die Rede sein.

Ich möchte nicht schon der Detailberatung vorgreifen. Mir ist auch klar, dass in letzter Zeit einige sehr unerfreuliche Ereignisse – es wurden zu Recht der Fall Jagmetti und andere Indiskretionen genannt – wenig günstige Voraussetzungen für die Beratung dieser Vorlage geschaffen haben.

Ich möchte gegenüber Herrn Wicki klar festhalten: Indiskretionen durch die Medien sind für die Regierung nicht nur ärgerlich; viel schwerer wiegt, dass Indiskretionen die Handlungsfreiheit der Regierung sehr einschränken. Das müsste man übrigens einmal in extenso darlegen. Das eindrücklichste Beispiel ist die Frage der 28- oder der 40-Tonnen-Limite: Aufgrund einer Indiskretion wurde der ganze freie Meinungsbildungsprozess in unserem Lande auf Jahre hinaus blockiert. Das Bedenkliche an Indiskretionen ist, dass sie die Handlungs- und Willensbildungsfreiheit im politischen Prozess derart einschränken können.

Ich muss zugeben, dass wir bisher trotz Einleitung von Strafverfahren beim Aufdecken von Amtsgeheimnisverletzungen in der Verwaltung wenig erfolgreich waren. Wir haben zwar glücklicherweise in meinem eigenen Departement einen Erfolg zu verzeichnen; aber es war typischerweise ein Beamter, der unterdessen den Bundesdienst verlassen hat. Ich kann Ihnen versichern: Wir werden auch weiterhin alles daransetzen, aus diesem genannten Grund Amtsgeheimnisverletzungen konsequent zu verfolgen. Uns scheint nur – aber darauf werden wir in der Detailberatung eingehen –, dass es nicht sehr sachgerecht ist, wenn wir die eigentlichen Täter nicht erwischen, einfach die Zweittäter, in erster Linie die Presse, zu bestrafen. Aber darauf werden wir in der Detailberatung noch näher eingehen.

Ich möchte Sie daher bitten, auf die Vorlage einzutreten.

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

Schweizerisches Strafgesetzbuch und Militärstrafgesetz

Code pénal suisse et Code pénal militaire

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Schmid Carlo, Danioth, Reimann)

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

.... werden oder hat die Veröffentlichung ohne sein Wissen oder gegen seinen Willen stattgefunden, so ist der verantwortliche Redaktor strafbar.

Abs. 2bis

Der Redaktor ist nicht verpflichtet, den Namen des Autors zu nennen. Weder gegen den Redaktor noch gegen jene Person, die für die Veröffentlichung verantwortlich ist, dürfen prozessuale Zwangsmittel angewendet werden, um den Namen des Autors zu ermitteln.

Abs. 2ter (neu)

Fehlt ein verantwortlicher Redaktor, so ist jene Person strafbar, die für die Veröffentlichung verantwortlich ist.

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4 (neu)

Die Bestimmungen des Absatzes 2bis finden keine Anwendung bei Hochverrat und Landesverrat (Art. 265–267), bei Unterstützung ausländischer Unternehmungen und Bestrebungen, die gegen die Sicherheit der Schweiz gerichtet sind (Art. 266bis), bei verbotenen Nachrichtendienst (Art. 272–274), bei Angriffen auf die verfassungsmässige Ordnung (Art. 275), bei staatsgefährlicher Propaganda (Art. 275bis), bei rechtswidriger Vereinigung (Art. 275ter) und bei Störung der militärischen Sicherheit (Art. 276 und 277).

(= geltendes Recht, Ziff. 6)

Art. 27

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Schmid Carlo, Danioth, Reimann)

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

.... devant un tribunal, ou si la publication a été faite à son insu ou contre sa volonté, le rédacteur responsable est punissable.

Al. 2bis

Le rédacteur n'est pas contraint de communiquer le nom de l'auteur. Ni le rédacteur, ni aucune personne responsable de la publication ne peuvent faire l'objet de mesures de contrainte prévues par la législation de procédure et qui seraient appliquées dans le but de découvrir le nom de l'auteur.

Al. 2ter (nouveau)

S'il n'y a pas de rédacteur responsable, la personne qui est responsable de la publication est punissable.

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4 (nouveau)

Les dispositions de l'alinéa 2bis ne sont pas applicables en matière de haute trahison, d'atteinte à l'indépendance de la Confédération et de trahison diplomatique (art. 265 à 267), en matière d'infractions consistant à soutenir des entreprises et menées de l'étranger contre la sécurité de la Suisse (art. 266bis), en matière d'espionnage (art. 272 à 274), d'atteinte à l'ordre constitutionnel (art. 275), de propagande subversive (art. 275bis), de groupements illicites (art. 275ter) et d'atteinte à la sécurité militaire (art. 276 et 277).

(= texte actuel du ch. 6)

Schmid Carlo (C, AI), Sprecher der Minderheit: Die Revision des Artikels 27 StGB hat einerseits zum Ziel, die Verantwortlichkeit der Presse auch terminologisch in eine Verantwortlichkeit der Medien auszudehnen, und andererseits, diese Verantwortlichkeit dem neuen Konzept des Quellenschutzes anzupassen. Das erste Ziel unterstütze ich, das zweite dagegen nicht.

Mit dem Antrag der Minderheit zu Artikel 27 bleibt Absatz 1 in der neuen Fassung des Bundesrates unverändert; dazu haben wir keinen Antrag eingereicht. Es ist vom «Medium» und nicht von der «Druckerpresse» und es ist vom «Autor» und nicht vom «Verfasser» zu sprechen.

Im Gegensatz zum Entwurf des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates fügen wir mit unserem Absatz 2bis eine Norm wieder ein, die dem geltenden Recht entspricht, nämlich Artikel 27 Ziffer 2 StGB. Es geht um den Schutz des anonymen Autors. Weder der Redaktor noch der für die Veröffentlichung Verantwortliche kann verhalten werden, den Namen des Autors zu nennen. Dies als Grundsatz, und selbstverständlich ist dieser Grundsatz nicht absolut; er findet seine Ausnahmen bei besonders schweren Verstössen gegen den Staat. Das ist in unserem Antrag der neue Ab-

satz 4; auch dieser ist nicht neu, sondern im geltenden Recht bereits in Artikel 27 Ziffer 6 enthalten.

Aus diesen Darlegungen zu Artikel 27 StGB ergibt sich nach unserer Auffassung, dass es hier doch um ein anderes Konzept geht als beim Bundesrat. Der Bundesrat streicht den Autorenschutz aus Artikel 27 neu heraus, weil dieser Autorenschutz ein Teil des umfassenden Quellenschutzes im Rahmen des neugefassten Absatzes 1 von Artikel 27bis StGB ist. Artikel 27 in der Fassung der Minderheit und Artikel 27bis in der Fassung des Entwurfes und der Mehrheit schliessen sich aus. Man hat also nach unserer Auffassung, den Antrag der Minderheit zu Artikel 27 und den Antrag der Minderheit II zu Artikel 27bis zusammen zu behandeln.

Dann darf ich zu Artikel 27bis auch sprechen. Die Minderheit II beantragt Ihnen, Artikel 27bis zu streichen, mithin es im Rahmen des geschriebenen Strafrechtes beim Autorenschutz wie bis anhin zu belassen. Aus welchen Gründen?

Es ist ein Grundsatz, dass die Glaubwürdigkeit des Rechtes unter jeder Ausnahme leidet. Der Bürger untersteht dem Recht; die demokratische Legitimation solchen Rechtes ist der Mehrheitsentscheid, welches Recht gelten soll. Dazu kommt die moralische Legitimität unseres Rechtes; diese liegt darin, dass sich jedermann daran zu halten hat. Vor dem Gesetz sind alle gleich. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit gilt für alle. Hier wird nun ein Sonderrecht geschaffen, und der allgemeine Grundsatz der Bürgerpflicht der Zeugenaussage im strafprozessualen Verfahren wird durchbrochen. Wenn ein Sonderrecht geschaffen werden soll, dann muss das begründet sein.

Es ist mithin die Frage zu beantworten, ob es eine hinreichende Begründung gibt, Journalisten und ihre Hilfspersonen von der allgemeinen prozessualen Pflicht zur Zeugenaussage auszunehmen, wenn es um Quellen- und Informantenschutz geht. Man sagt, diese Begründung liege in der staatspolitischen Bedeutung der Medien. Diese ihrerseits liege in einem doppelten Sinne vor:

1. Bundespräsident Koller hat die Medien als den «Basar der Meinungen» bezeichnet, der für eine Demokratie notwendig sei. Ob das in der heutigen Zeit tatsächlich noch stimmt, ist eine andere Frage, denn der Zugang zu den Medien ist jeweils äusserst beschränkt, wenn man sich nicht mit einer mehrheitsfähigen Meinung umgibt. Ich will Ihnen als Beweis darlegen, dass es offenkundig unmöglich ist, in den Medien der USA den schweizerischen Standpunkt durchzubringen. Es war im Dezember, Januar, Februar nicht möglich, in der «New York Times» mit schweizerischen Argumenten überhaupt Eingang zu finden.

Es war einer Partei, der SVP, im Rahmen des Abstimmungskampfes über die Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» praktisch nicht möglich, so wie die anderen Parteien in die redaktionellen Teile der Zeitungen hineinzukommen. Das sind Dinge, die man zur Kenntnis nehmen muss. Damit relativiert sich diese Geschichte.

2. Die andere staatspolitische Bedeutung liege darin, dass die Medien eine Wächterfunktion hätten. Indessen: Die Medien sind heute weniger ideale Hüter der Freiheit des Bürgers gegenüber der Obrigkeit als vielmehr knallharte Wirtschaftsunternehmen.

Immerhin: Dieser Autoren- und Informantenschutz mag seinen Sinn haben, er hat aber zwei Facetten. Die eine Facette betrifft die Tatsache, dass dem anonym bleibenden Autor und Informanten mit der Aufdeckung ein persönlicher Nachteil angedroht oder in Aussicht gestellt würde. Das will man in bestimmten Fällen zu Recht umgehen: Dort, wo Missstände und Skandale verdeckt bleiben, wo sie aus Angst vor Repression nicht ans Tageslicht kommen, haben die Medien ihre Funktion. Sie müssen dort eine bestimmte Wächteraufgabe wahrnehmen. Es geht hier um die Möglichkeit, gegen die herrschende Staatsgewalt Missstände ans Licht zu bringen. Das ist der ideale Zweck des Autoren- und Informantenschutzes. Hier meine ich: Dieser Teil des Autoren- und Informantenschutzes ist durchaus legitimiert. Hier kann man sagen: Diese Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der Rechtsgleichheit kann sich sehen lassen.

Nicht legitimiert ist indessen der andere Teil des Schutzes. Sein Hintergrund ist, dass ein Journalist, wenn er seine Quellen aufdeckt, in Zukunft keine Informationen mehr erhält, und zwar völlig unabhängig davon, welchen staatspolitischen Inhalt, welchen Bedeutungsgrad diese Informationen haben. Damit wird diese ganze Geschichte zu einer Frage des wirtschaftlichen Überlebens. Eine Zeitung, die von den Informanten nicht mehr als «dicht» betrachtet wird, erhält keine Informationen mehr. Das ist kein ideeller Grund, sondern ein rein wirtschaftlicher, mit dem andere Zeugen, die nicht gerade bei der Presse sind, auch auszukommen haben. Es wird ihnen kein Richter das Recht geben, das Zeugnis zu verweigern. Die Handels- und Gewerbefreiheit ist kein Grund für den Quellenschutz, für die Zeugnisverweigerung.

Es muss uns klar sein: Es geht bei der Zeugnisverweigerung im Bereiche des Quellenschutzes nicht in jedem Fall um grundsätzliche Werte. Es geht hie und da, wie Herr Bundespräsident Koller gesagt hat, auch darum, dass man solche Werte eher vernichtet, wenn man in der Presse tätig ist. Nicht jede Information betrifft einen Übelstand. Vielmehr ist hie und da eine Information gerade die Quelle des Übelstandes. Man schädigt mit der Information über solche Übelstände bestimmte Interessen:

1. Es ist auf die Publikation eines Verhandlungskonzeptes des Bundesrates gegenüber Brüssel zu verweisen; Herr Bundespräsident Koller hat es bereits erwähnt. Das war nicht die Aufdeckung eines Missstandes, den die Öffentlichkeit kennen musste; das war die Erzeugung eines Übelstandes.

2. Die Offenlegung einer Strafuntersuchung gegen Terroristen – war das die Aufdeckung eines Übelstandes? Im Gegenteil, es war die Erzeugung eines Übelstandes.

3. Der Fall Jagmetti ist die dritte Perle in dieser Krone. Die Verantwortung des Journalisten bestünde hier wohl darin, zwischen der Aufdeckung eines Übelstandes und der Erzeugung eines solchen zu unterscheiden. Wenn er es kann und z. B. trotzdem, gegen die Interessen des Staates oder der Öffentlichkeit, Verhandlungskonzepte veröffentlicht, geht es hier nicht mehr um den ideell geschützten Teil der Pressefreiheit, sondern um die Lancierung eines Scoops. Es geht darum, eine sensationelle Meldung zu veröffentlichen und damit Einschaltquoten oder Leserzahlen zu erhöhen.

Ich will Ihnen klar sagen, dass ich der Auffassung bin, dieser zweite Teil der Begründung des Quellenschutzes sei nicht hinreichend, um den allgemeinen Grundsatz der strafprozessualen Zeugnispflicht zu durchbrechen. Ich will auch gleich anfügen, dass in dieser Frage die Verantwortung von einzelnen Journalisten nicht wahrgenommen wird und dass hier eine Tendenz zu Wellenbewegungen besteht: Wer ungestraft solche Dinge machen kann, der hat am Ende eben Erfolg und damit recht; und dumm und misserfolggeschädigt ist derjenige, der sich an die Spielregeln hält. Ich meine, mit der Strafloserklärung des Redaktors, der seinen Informanten nicht nennt, wird insbesondere solchem Verhalten wirtschaftlicher Art Vorschub geleistet.

Nun sagt man mir natürlich, ein Journalist würde sich ohnehin wegen einer Busse nicht davon abhalten lassen, seine Quelle zu schützen. Der Verlust der Quelle sei gravierender als der Verlust von einigen Franken, die ohnehin der Verlag bezahle. Das mag sein, aber mit der Strafloserklärung honorieren wir nicht nur Checkbuch-Journalismus, wir honorieren nicht nur Ansätze von Korruption im Recherchierbereich, wir hängen solchem Verhalten auch noch den Mantel von Wohlständigkeit um, und das sollten wir nicht tun.

Mit Artikel 27bis würden wir einen rechtsfreien Raum schaffen, denn letzten Endes sind es die Wächter selbst, die bestimmen, ob sie sich einer Überwachung unterstellen wollen oder nicht. Sie selbst entscheiden, ob sie Zeugnis ablegen wollen oder nicht, ob sie eine Straftat aufdecken wollen oder nicht. Wenn dem so ist, dann bin ich der Auffassung, dass die Gefahr des rechtsfreien Raums doch recht nahe ist.

Die diabolische Kombination zwischen organisiertem Verbrechen und einer durch ein wasserdichtes Zeugnisverweigerungs- und Quellenschutzrecht geschütztes Medienunter-

nehmen ist eine relativ brisante Vorstellung. Man soll mir nicht sagen, das sei nicht möglich. Selbstverständlich habe ich kein Unternehmen im Visier, aber es gibt Murphy's law: «What can happen, happens.» In dieser Situation kann ich aus diesen Gründen dem absoluten Quellenschutz nicht zustimmen.

Nun kommt man mir mit der EMRK. Dass ich von dieser EMRK ohnehin nur noch Erschütterungen unseres Staatssystems und nichts Gutes mehr erwarte, ist das eine. Aber ich meine, Artikel 10 EMRK darf nicht so ausgelegt werden, dass irgendwelche «Quellenschutzveranstaltungen» nun einfach gedeckt sind. Ich meine, auch im Rahmen der EMRK muss die Differenzierung Platz greifen, wonach Quellenschutz nur dort gerechtfertigt ist, wo es sich um den ideellen Anspruch der Presse handelt, Missstände aufzudecken, Einzelmenschen, das Land oder die Gesellschaft dadurch vor schwerem Schaden zu bewahren, dass sie Öffentlichkeit und Transparenz schafft.

Aber der andere Teil des Quellenschutzes, wo es um die reine Verfolgung wirtschaftlicher Interessen ohne höheren Zweck geht, kann durch Artikel 10 EMRK nicht gedeckt sein. Hier gibt es eine Kollision zwischen dem Anspruch der Pressefreiheit auf der einen Seite, die in höherem Interesse den Strafprozess durchlöchern kann, und der Handels- und Gewerbefreiheit auf der anderen Seite, die in diesen Fragen ein unerhört leichtes Gewicht beanspruchen muss. Hier ist es notwendig, die Austarierung noch zu finden. Es scheint mir, dass weder die Mehrheit noch die Minderheit I eine hinreichende Austarierung gefunden haben. In welchen Bereichen kann man es so formalisieren, dass der ideelle Teil richtigerweise geschützt wird? Zuchthaus bis drei Jahre? Zuchthaus ganz allgemein? Wir wissen das noch nicht. Ich meine, dass wir diese Geschichte den Gerichten überlassen dürfen.

Man wird sagen, es gebe Kantone, die das noch gar nicht hätten. Die Entwicklung wird – gesteuert vom Bundesgericht – dazu führen, dass wir in einigen Jahren eine klare Praxis haben werden. Warum sage ich das?

Ich sage es auch etwas aus Gründen der Selbstkritik als Parlamentarier. Ich bin aus zwei Gründen der Meinung, dass wir die Falschen sind, um im Bereiche der Presse zu legiferieren: Einerseits, weil wir uns gerne etwas emotional über die Presse auslassen. Es macht uns Freude, wenn wir – geschrieben von einem Journalisten – lesen, welches heute Formen und Methoden des Journalistenberufes seien: «Um die Herabsetzung von Menschen geht es, um Häme als Stilmittel, um Fertigmacherei durch handwerkliche Manipulation, um Diffamierung durch Unterstellung. Zynisch zielen die Medien auf die Person. Der Abschluss eines Akteurs des öffentlichen Lebens hat höchsten Unterhaltungswert. Fairness gehört in die Mottenkiste.» Kaum jemand von uns, der nicht schon ähnliches gedacht hat und von daher unter Umständen die notwendige Serenität eben nicht hat, hier mit Bedacht zu legiferieren.

Aber ebenso gefährlich ist die andere Seite. Wir sind die Falschen, um hier Schranken zu setzen. Denn trotz allen Resentiments sind wir von dieser Presse und ihrem Goodwill eben abhängig. Wir müssen oder wollen wiedergewählt werden. Wir sind in einem bestimmten Sinne durch die Medien viel erpressbarer als durch die Unternehmungen, durch die Industrie und die Banken.

Herr Iten hat es schön – nicht gerade gewollt, aber schön – gesagt: Das Schlimmste, was uns passieren kann, ist, dass zwanzig Chefredaktoren hingehen und sagen: Der Ständerat hat aus Rache gehandelt. Wir sind von der Presse wirklich abhängig, mein lieber Andreas Iten! Wir haben Mühe, hier richtig zu legiferieren, Schranken am richtigen Ort zu setzen, und zwar aus Angst, bei Unbotmässigkeit von den Medien mit der für einen Volksvertreter schlimmsten aller denkbaren Strafen belegt zu werden, nämlich der Strafe des Schweigens. Wer verrissen wird, ist immerhin in den Medien. Wer als Politiker nicht mehr in den Medien ist, der hat sein Element, in dem er sich mitteilen kann, verloren wie der Fisch das Wasser.

Überlassen wir diese Aufgabe der Definition der Rechtsgüterabwägung den Gerichten! Sie sind die einzige Gewalt in

diesem Staate, die sich noch mit innerer Freiheit und einer unbeschränkten Serenität mit den Medien auseinandersetzen können.

Ich möchte am Schluss noch ein Wort anfügen: Wenn wir von Medien sprechen, dann meinen wir meistens Journalisten. Hier meine ich, dass wir unseren Fächer etwas öffnen sollten. Wie viele Journalisten gibt es, die sich in ihrem Beruf, was die Ethik anbelangt, deswegen unwohl fühlen, weil sie den Druck der Verleger spüren, weil sie nicht mehr in der Lage sind, ethisch so zu handeln, wie sie es möchten, weil dann die Kasse nicht mehr stimmt? Ich meine, dass wir hier ein Problem haben. Es geht um die Frage, ob der Wettbewerb in seiner gesamten Härte dort statthaft ist, wo es auch darum geht, als Wächter und Hüter dieses Staates Aufgaben im öffentlichen Interesse zu übernehmen. Gefordert ist also nicht nur das Journalistenhandwerk, sondern auch die Verlegerethik! Seien wir etwas zurückhaltend, und geben wir den Gerichten die Gelegenheit, hier die richtigen Jalons zu setzen! Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Marty Dick (R, TI), rapporteur: Au sujet de l'article 27 en tant que tel, il n'y a pas grand-chose à ajouter. Les nouveautés introduites par le Conseil fédéral ne sont en fait pas contestées.

La proposition de minorité Schmid Carlo est en fait la conséquence d'une différence de conception, d'un système complètement différent pour ce qui a trait au droit du journaliste de ne pas révéler ses sources. Dans la mesure où la minorité Schmid Carlo s'oppose in toto à l'article 27bis, cela rétablit pratiquement plus ou moins les normes actuelles de l'article 27. Il y a donc, me semble-t-il, un lien évident entre les articles 27 et 27bis selon les propositions de minorité Schmid Carlo.

Quant à ce qu'a dit M. Schmid, je crois qu'il n'y a pas grand-chose à ajouter, sinon relever qu'il s'agit de deux conceptions, je dirais même de deux cultures complètement différentes. Je fais tout d'abord remarquer que, quand il dit qu'on créerait un «Sonderrecht» pour le journaliste, cela ne me paraît pas tout à fait correct. En fait, il y a déjà toute une série de personnes qui, aujourd'hui déjà, ne sont pas tenues de témoigner dans le cadre d'une procédure pénale: les médecins, les avocats, les sages-femmes, toutes les personnes qui ont un lien de parenté, etc. Donc, aujourd'hui déjà la notion de «Zeugnisverweigerungsrecht» est un concept qui existe.

Nous l'avions déjà pour les journalistes, dans la mesure où le rédacteur n'était pas tenu de dire qui est l'auteur d'un article qui est l'objet, en tant que tel, d'une infraction pénale. Aujourd'hui, on veut élargir ce concept de droit de refuser de témoigner parce que le secret rédactionnel est de plus en plus reconnu. Nous voyons qu'il est aussi reconnu au niveau de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière va, semble-t-il, jusqu'à le considérer comme un droit fondamental.

Or, il est vrai que, lorsqu'on a des droits et des libertés, on implique aussi par définition la possibilité de commettre des abus. Mais il serait faux de conclure que parce qu'il y a des abus cette liberté et ce droit doivent être niés. On doit s'opposer à cette équation qui est suggestive, mais extrêmement dangereuse.

A tous les exemples donnés par M. Schmid, on peut aussi et on doit opposer toute une série d'exemples où la liberté de la presse a servi à la liberté et à la démocratie. Il n'est pas nécessaire de rappeler l'affaire du Watergate. Dans tous les pays, la presse a servi un jour ou l'autre la démocratie, a servi la liberté en révélant des faits que d'autres avaient intérêt à cacher. Il n'appartient d'ailleurs pas au droit pénal d'imposer une éthique aux médias par des mesures pénales. Il appartient au droit pénal de garantir des droits et des libertés. C'est ce que l'on fait et que l'on veut faire aujourd'hui.

D'autre part, lorsque M. Schmid dit: «Laissons aux juges le soin de décider!», c'est faux. Sa solution n'implique pas la liberté pour le juge, parce que dès le moment où une personne est tenue de témoigner elle doit témoigner, et il n'appartient pas au juge de renoncer à ce témoignage. S'il n'y a pas une

base légale précise qui permet au juge de refuser le témoignage, il suffit que le procureur, que l'avocat ou d'autres parties intéressées demandent le témoignage du journaliste pour que le juge soit tenu de l'interroger. C'est donc un argument qui, selon moi, n'est pas valable. Avec la proposition de la minorité II (Schmid Carlo) on ne laisse nullement au juge la faculté de décider.

M. Schmid a aussi dit que «Zeugnisverweigerungsrecht» est absolu. Ce n'est pas vrai. La Cour européenne des droits de l'homme elle-même dit très bien qu'il y a des situations où les intérêts de la poursuite pénale sont plus importants que le droit du journaliste de taire ses sources. Donc, que ce soit la proposition de la minorité I (Danioth) ou celle de la majorité, elles n'introduisent nullement un refus généralisé et absolu de témoigner. Il y a des nuances, mais la solution de la minorité II exclut toute possibilité de refuser de témoigner, sauf dans les cas – c'est le statu quo puisque aujourd'hui c'est déjà comme ça – où une infraction pénale est commise par la publication d'un article de presse où il subsiste le droit de ne pas révéler l'auteur. Dans tous les autres cas, le journaliste est tenu de révéler ses sources.

C'est pour cette raison que je vous demande au nom de la majorité de la commission de repousser la proposition de minorité II (Schmid Carlo). On devrait décider maintenant sur ces deux concepts et ensuite discuter l'article 27bis en tant que tel avec les différentes solutions présentées.

Koller Arnold, Bundespräsident: Artikel 27 StGB ist und bleibt die Grundnorm des Medienstrafrechtes. Sie befindet sich ja im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches, sieht daher auch keine Sanktionsnorm vor. Im neuen Konzept haben wir daher die Sanktionsnorm bei Artikel 322bis. Die Ausdehnung dieser Grundnorm des Medienstrafrechtes von den Printmedien auf die neuen, modernen Medien ist unbestritten; auch die Kommissionsminderheiten stellen das nicht in Frage.

Materiell bedeutsamer und auch einschneidender als diese doch eher formale Modifikation sind indessen beim bundesrätlichen Entwurf und beim Antrag der Mehrheit der Kommission die Änderungen in der Kaskadenhaftung. Das geltende Recht geht ja bei einem Pressedelikt immer von einer strafrechtlich verantwortlichen Person aus. Diese Regelung der Kaskadenhaftung – sie geht, wie ich übrigens gesehen habe, offenbar auf ein belgisches Pressestrafgesetz aus dem Jahre 1830 zurück – hat aber einen wichtigen Mangel: Die Übernahme der Schuld des Autors durch einen anderen steht nämlich in schroffem Gegensatz zu dem im ganzen heutigen Strafrecht allgemeingültigen Schuldprinzip. Dieser Grundsatz verlangt, dass eine Person nur für ihr eigenes Verschulden strafrechtlich belangt werden kann. Das gilt ja bei jedem anderen Delikt, und mag es noch so schwer sein. So wird z. B. auch im Falle eines Mordes, wenn der Täter nicht vor Gericht gestellt werden kann, weil man ihn nicht findet, niemand anderes bestraft. Und dafür, dass nun bei Mediendelikten eine derart zentrale Ausnahme vom Prinzip des modernen Schuldstrafrechtes gemacht werden soll, gibt es heute einfach keine genügende Rechtfertigung oder Begründung mehr.

Wir möchten daher mit unserer Revisionsvorlage das gesamte Medienstrafrecht in das moderne Schuldstrafrecht integrieren, indem wir dann eben beim neuen Artikel 322bis StGB einen Redaktor oder einen anderweitig für die Veröffentlichung Verantwortlichen selber in die Pflicht nehmen, wenn er diese Veröffentlichung – vorsätzlich oder fahrlässig – nicht verhindert hat. Das ist das Modell, das die vollständige Integration des Medienstrafrechtes in das moderne Schuldstrafrecht erlaubt.

Im übrigen darf ich der Vollständigkeit halber auch darauf hinweisen, dass die Sanktionen gegenüber deliktischen Veröffentlichungen heute ja immer häufiger auch im Zivilrecht gefunden werden. Heute wird gegen rechtswidrige Veröffentlichungen immer häufiger zivilrechtlich und auf direktem Weg gegen das Medienunternehmen vorgegangen. Das gutausgebaute Persönlichkeitsschutzrecht und die bewährten Schadenersatzvorschriften ermöglichen oft ein nicht minder

effizientes und auch nicht weniger erfolgreiches Vorgehen als das Strafrecht.

Erlauben Sie mir noch ein Wort zum Antrag der Minderheit Schmid Carlo. Dieser läuft ja – neben der unbestrittenen Ausdehnung des Medienstrafrechtes von den Printmedien auf die modernen Medien – auf eine Streichung des Artikels über den Quellenschutz hinaus; Herr Schmid hat Ihnen das dargelegt. Ich kann ihm vollständig folgen, wenn er sagt, jedes Zeugnisverweigerungsrecht brauche eine besondere Rechtfertigung. Das gilt für jenes des Anwalts, des Geistlichen, aber auch für alle übrigen Zeugnisverweigerungsrechte; deshalb muss es auch hier gelten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seinem Urteil im Fall Goodwin diese besondere Begründung denn auch geliefert. Er betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung des journalistischen Quellenschutzes als eines Ecksteins der Pressefreiheit. Wie übrigens auch Herr Marty ausgeführt hat, sagt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ganz klar: Dieses Zeugnisverweigerungsrecht muss nicht absolut gelten, aber es darf – damit es mit der Meinungsfreiheit gemäss Artikel 10 EMRK vereinbar ist – nur dann eingeschränkt werden, wenn es durch ein klar überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist.

Ich glaube, hier liegt ein zentraler Unterschied zwischen der Argumentation von Herrn Schmid und jener des Bundesrates sowie wohl auch der Mehrheit Ihrer Kommission. Es ist ja gerade die zivilisatorische Errungenschaft in einem liberalen Rechtsstaat, dass Freiheitsrechte zwar nicht schrankenlos sind, aber inhaltlich voraussetzungslos gelten müssen. Denn wenn man damit beginnt – und vor allem hier hat Herr Schmid angesetzt –, Freiheitsrechte in bezug auf ihre Rechtfertigung und ihre Voraussetzungen nach dem inhaltlichen Gebrauch zu überprüfen, weicht man natürlich von den liberalen rechtsstaatlichen Errungenschaften ab, wie wir sie in den letzten Jahrzehnten durchgesetzt haben.

Daher sind wir bei aller Problematik, die die Pressefreiheit als institutionelle Freiheit in sich trägt, der Überzeugung, dass sie – wie die Meinungsfreiheit generell – voraussetzungslos und unabhängig von ihrem inhaltlichen Gebrauch gewährt werden muss. Wie dieses Zeugnisverweigerungsrecht, das, wie gesagt, ein Ausfluss der Meinungsfreiheit und damit von Artikel 10 EMRK ist, abgegrenzt werden muss, werden wir dann bei der Detailberatung von Artikel 27bis im einzelnen behandeln, wo es ja mehrere Abgrenzungsanträge gibt.

Ich bitte Sie daher, der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen und bei Artikel 27 den Antrag der Minderheit Schmid Carlo abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	26 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	7 Stimmen

Art. 27bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

.... Zeugnis verweigern. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Die Bestimmung von Absatz 1 gilt nicht, wenn der Richter feststellt, dass:

- das Zeugnis erforderlich ist, um eine Person aus einer unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben zu retten; oder
- ohne das Zeugnis eine mit Zuchthausstrafe bedrohte Tat nicht aufgeklärt oder die einer solchen Tat verdächtige Person nicht ergriffen werden kann.

c. Streichen

Abs. 3

Streichen

Minderheit I

(Danioth, Kuchler, Wicki)

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Streichen

Minderheit II

(Schmid Carlo, Danioth, Reimann)
Ganzen Artikel streichen

*Antrag Zimmerli**Abs. 1*

.... Zeugnis verweigern. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Die Bestimmung von Absatz 1 gilt nicht, wenn der Richter feststellt, dass:

- a. das Zeugnis erforderlich ist, um eine Person aus einer unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben zu retten; oder
- b. ohne das Zeugnis ein Tötungsdelikt im Sinne der Artikel 111 bis 113 oder ein anderes Verbrechen, das mit einer Mindeststrafe von drei Jahren Zuchthaus bedroht ist, nicht aufgeklärt oder der einer solchen Tat Beschuldigte nicht ergriffen werden kann.

Abs. 3

Streichen

Art. 27bis*Proposition de la commission**Majorité**Al. 1*

.... de leurs informations. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

La règle de l'alinéa 1er ne s'applique pas si le juge constate que:

- a. le témoignage est nécessaire pour prévenir une atteinte imminente à la vie ou à l'intégrité corporelle d'une personne; ou
- b. à défaut du témoignage, une infraction punissable d'une peine de réclusion ne pourra pas être élucidée ou la personne soupçonnée d'un tel acte ne pourra pas être arrêtée.
- c. Biffer

Al. 3

Biffer

Minorité I

(Danioth, Kuchler, Wicki)

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Biffer

Minorité II

(Schmid Carlo, Danioth, Reimann)

Biffer tout l'article

*Proposition Zimmerli**Al. 1*

.... de leurs informations. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

La règle de l'alinéa 1er ne s'applique pas si le juge constate que:

- a. le témoignage est nécessaire pour prévenir une atteinte imminente à la vie ou à l'intégrité corporelle d'une personne; ou
- b. à défaut du témoignage, un homicide au sens des articles 111 à 113 ou un autre crime réprimé par une peine minimale de trois ans de réclusion ne pourront être élucidés ou la personne inculpée d'un tel acte ne pourra être arrêtée.

Danioth Hans (C, UR), Sprecher der Minderheit: Ich glaube, niemand in diesem Saal – auch nicht Herr Kollege Schmid mit seinem fulminanten Plädoyer für die andere Freiheit, die bedroht ist – möchte sich dem Vorwurf aussetzen, die Pressefreiheit ungebührlich einzuschränken. Die Meinungsvielfalt und die Demokratie in diesem Land hängen wesentlich von einem einwandfreien Funktionieren der Medien ab. Die Unabhängigkeit muss aber nicht nur gegenüber den staatlichen Behörden respektiert werden, sondern auch gegenüber der wirtschaftlichen Macht der Verlage.

Viele Medien sind heute Wirtschaftsfaktoren ersten Ranges. Es ist daher unvermeidlich, dass Interessenkollisionen zwischen dem Bestreben nach objektiver Berichterstattung und

nach Sensationsjournalismus zwecks Hebung der Einschaltquoten und Auflage entstehen. Wie jede andere Freiheit ist also auch die Medienfreiheit keine schrankenlose.

Aber auch der Missbrauch der Medienfreiheit im Einzelfall darf diese im Kerngehalt nicht in Frage stellen. Wir haben also immer eine Interessenkollision und haben daher eine Interessenabwägung vorzunehmen. In dieses Gesamtbild ist aber auch der Quellenschutz bzw. das Zeugnisverweigerungsrecht des Journalisten zu stellen. Selbst der Bundesrat geht ja nicht so weit, das Zeugnisverweigerungsrecht der Journalistinnen und Journalisten zu verabsolutieren. Es wird also in gewissen heiklen Fällen immer zu einer Interessenabwägung kommen. Laut bundesrätlicher Botschaft soll der Gesetzgeber diese Interessenabwägung vornehmen.

Nach meiner Überzeugung – und hier treffe ich mich speziell mit Kollege Schmid – müsste dem Richter eine vermehrte Kompetenz eingeräumt werden, diese Interessenabwägung im Einzelfall selber zu treffen. Ein institutionalisiertes Misstrauen des Gesetzgebers dem Richter gegenüber, wie das nun der Bundesrat und die Mehrheit vorschlagen, wäre, auch im Lichte der bisherigen Vergangenheit, in der der Richter seine Aufgabe durchaus verantwortungsbewusst wahrgenommen hat, nicht gerechtfertigt.

Dieser Grundüberlegung entspringt unser Minderheitsantrag. Er geht von folgender Konzeption aus: In Absatz 1 möchte unsere Minderheit die Version des Nationalrates und des Bundesrates übernehmen. Der Grundsatz der Interessenabwägung zwischen dem Quellenschutz und damit Arbeitsschutz des Journalisten einerseits und der Wahrheitsfindung in einem Strafverfahren andererseits soll gesetzlich verankert werden. Mit dieser Verankerung ist auch dem Strassburger Urteil, das erwähnt worden ist, Rechnung getragen. Das Zeugnisverweigerungsrecht ist aber gemäss Antrag der Mehrheit auf die berufsmässige im Journalismus Tätigen zu beschränken.

In Absatz 2 beantragen wir ebenfalls Zustimmung zu Nationalrat und Bundesrat, d. h. zur ursprünglichen Fassung von Absatz 2. Dies bedeutet, dass es eine absolute untere Grenze, also eine absolute Garantie, für das Zeugnisverweigerungsrecht in den drei dort zitierten Fällen gibt. Dies bezieht sich vor allem auf die Übertretungstatbestände – das ist ein sehr grosser Bereich, der tagtäglich angesprochen ist; sämtliche Übertretungen sind abgedeckt durch den Quellenschutz – und zusätzlich auf alle Strafverfahren, wo das Zeugnis eines Journalisten nur subsidiär oder überhaupt keine relevante Bedeutung hätte. Hier soll also eine absolute Befreiung des Journalisten davon, als Zeuge vorgeladen und einvernommen zu werden, eintreten.

Demgegenüber beantragen wir die Streichung von Absatz 3 der ursprünglichen Fassung des Bundesrates, der nun in seinem Aussagegehalt von der Mehrheit der Kommission in den Absatz 2 hinaufgenommen wurde. In allen übrigen Fällen von Absatz 2, wo das Interesse am Quellenschutz also absolut Vorrang hat, soll nicht der Gesetzgeber, sondern weiterhin der Richter entscheiden.

Die sowohl vom Bundesrat als auch von der Mehrheit der Kommission vorgenommene Abgrenzung bezüglich mit Zuchthausstrafe bedrohter Taten ist eine willkürliche und nicht sachgemässe. Es gibt durchaus Delikte, welche zwar von Gesetzes wegen nicht mit Zuchthaus-, sondern bloss mit Gefängnisstrafe bedroht sind, die aber von der Tragweite des Verschuldens her, vor allem von den Auswirkungen auf die geschädigte Person her, ebenso bedeutungsvoll sind wie die mit Zuchthaus bedrohten Taten. Es ist daher nicht einzusehen, weswegen ein Journalist bei derartigen Vergehen nicht zur Zeugenaussage verhalten werden soll.

Ich muss hier dem geschätzten Kommissionssprecher, Herrn Marty, widersprechen, wenn er erklärt, der Richter müsse in einem solchen Fall immer den Journalisten als Zeugen vorladen und ihn einvernehmen. Er kann ihn vorladen; der Journalist kann aber darauf hinweisen, dass das Interesse des Quellenschutzes höher zu gewichten sei. In diesem Falle hat der Richter eben die Interessenabwägung zwischen Quellenschutz und Wahrheitsfindung vorzunehmen. Trauen wir doch dem Journalisten und dem Richter etwas zu!

Etwas Weiteres kommt noch dazu: Die Beurteilung, ob ein Delikt mit Zuchthausstrafe bedroht ist, wird ja vom Untersuchungsrichter vorgenommen werden müssen; es ist also eine Prognose, die er stellt. Letztlich entscheidet aber nicht er über den Straftatbestand, sondern der urteilende Richter entscheidet, ob ein mit Zuchthausstrafe bedrohter Tatbestand gegeben ist oder nicht. Wie soll nun der Untersuchungsrichter die richterliche Beurteilung voraussehen können? Im Zweifelsfalle wird er, wie das in der Praxis der Fall ist, eher von einer umfassenderen Anklage ausgehen und daher vorsorglich auch schwerere Delikte in die Abklärungen einbeziehen. Auch hier besteht eine Rechtsunsicherheit gemäss der Fassung der Mehrheit.

Um all diesen formalistischen Abgrenzungen vorzubeugen, ist auf jede Beschränkung nach oben zu verzichten. Der Untersuchungsrichter soll in Anbetracht der Schwere der Tat und der Notwendigkeit eines Zeugnisses entscheiden können, ob er einen Journalisten, eine Journalistin zur Einvernahme aufbietet – dies getreu der Richtlinie von Absatz 1. Man sollte nach meinem Dafürhalten also die ganze Frage des Zeugnisverweigerungsrechtes in diesem Bereich nicht überbewerten, weil diese Liste, vor allem wenn Sie sie dann auf alle mit Zuchthausstrafe bedrohten Taten ausdehnen, eine sehr weitgehende sein wird.

Ich bin überzeugt, dass jeder vernünftige Untersuchungsrichter die Anliegen des Quellenschutzes ernst nimmt. Ich bin auch überzeugt, dass auf der anderen Seite jeder seriöse Journalist keinerlei Interesse daran hat, bei strafbaren Handlungen, bei welchen bedeutende Rechtsgüter auf dem Spiele stehen und wo er zufällig Zeuge ist, sich hinter der Anonymität zu verschanzen und damit die Aufdeckung eines Vergehens zu verhindern. Aus diesem Grund trägt mein Kompromissvorschlag den beiderseitigen Interessen besser Rechnung; er liesse damit auch den Bedenken Rechnung tragen, die vorhin mit Recht geäussert worden sind.

Ich ersuche Sie daher, hier eine klare Differenz zum Nationalrat zu schaffen, damit er sich mit der Problematik nochmals befassen kann. Ich empfehle Ihnen Zustimmung zum Antrag der Minderheit I.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Wie Herr Iten möchte ich zu Beginn meines Votums meine Interessenbindungen bekanntgeben: Ich bin Verwaltungsratspräsident der Bundesstadtzeitung «Der Bund»; das ist die erste. Ich bin auch Präsident der Subkommission 2 der Verfassungskommission, die sich – wie das Herr Wicki schon gesagt hat – unter anderem mit der Medienfreiheit befasst; das ist die zweite.

Natürlich habe ich jetzt, nach dem eindrücklichen Votum von Herrn Schmid, etwas Hemmungen, mich wegen dieser Interessenbindung auch noch zur wohlverstandenen Pressefreiheit und zu ihrer Umsetzung im Strafgesetzbuch zu äussern Aber ich hoffe, Sie gestatten es mir trotzdem.

Auch wenn es sich nicht direkt aus dem Wortlaut des Antrages der Kommissionmehrheit zum Buchstaben a von Absatz 2 ergäbe – ich verweise auf die Fahne, auch Herr Iten hat es bereits erwähnt –, würde ich der Kommissionmehrheit durchaus zubilligen, dass sie sich mit «Leib und Seele» um eine vernünftige Regelung des Redaktionsgeheimnisses bemüht hat – gemeint ist natürlich «Leib und Leben», Herr Freud lässt grüssen!

Anerkannt sei auch, dass die Kommissionmehrheit versucht hat, eine bessere Lösung als jene des Nationalrates es darstellt, zu suchen. Dafür möchte ich ihr danken.

In ihrem Bemühen, vom kaum praktikablen Konzept des Bundesrates abzukommen und – für mich unschwer nachvollziehbar – auf eine fallbezogene Interessenabwägung zu verzichten, hat sie meines Erachtens aber das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Warum? Lassen Sie mich zunächst festhalten, dass der Schutz eines wohlverstandenen Redaktionsgeheimnisses heute schon zur Verfassungswirklichkeit gehört. Ob uns das nun passt oder nicht und wie wir zur EMRK stehen, spielt meines Erachtens in diesem Zusammenhang keine Rolle. Spätestens nach dem bereits mehrfach erwähnten Urteil in Sachen Goodwin vom März des letzten Jahres bestehen keine Zweifel mehr daran. Auch der

Bundesrat geht in der Verfassungsvorlage davon aus, dass wir hier etwas Vernünftiges zu den Grenzen und zum Umfang des Redaktionsgeheimnisses zu sagen haben. Das bedeutet eben, dass auch das Zeugnisverweigerungsrecht auf Bundesebene sachgerecht – d. h. verfassungskonform – ausgestaltet werden muss. Hier habe ich eine grundsätzliche Differenz mit Herrn Schmid. Herr Schmid, wenn ich das vielleicht etwas burschikos sagen darf, reduziert die Medienfreiheit zur «intellektuellen Handels- und Gewerbefreiheit». Das ist mir doch etwas grob.

Der Bundesrat ist der Meinung, in diesem Zusammenhang eine differenzierte Interessenabwägung fordern zu müssen. Auch ich anerkenne, dass Interessenabwägungen als zivilisatorische Errungenschaft gelten; das ist selbstverständlich. Aber: Mir graut vor der Interessenabwägung des Richters oder der Richterin, die mit den Medien schlechte Erfahrungen gemacht haben. Ich will auch nicht erst in einigen Jahren eine überzeugende Praxis, sondern ich möchte sie sofort.

Der Gesetzgeber ist meines Erachtens aufgerufen, selber zu sagen, wo er die Grenzen dieser Medienfreiheit setzen will. Die Kommissionmehrheit fordert deshalb meines Erachtens mit Recht etwas anderes als das, was uns der Bundesrat vorschlägt, nämlich eine vom Gesetzgeber zu treffende, klare Regelung der Grenzen des Redaktionsgeheimnisses bzw. des Zeugnisverweigerungsrechtes; notabene wie dies auch andere in Strafverfahrensgesetzen getan haben, so beispielsweise der Kanton Bern in seinem neuen Strafverfahren vom 15. März 1995 im Artikel 118. Der Bundesrat zitiert diesen Erlass in der Botschaft selber (Ziff. 141.2).

Ich teile die Auffassung der Kommissionmehrheit aus voller Überzeugung, dass auch dem ordnungsgemässen Gang eines Strafverfahrens am besten gedient ist, wenn sich klar aus dem Gesetz selber ergibt, wo ein Medienschaffender das Zeugnis verweigern darf und wo nicht. Der Kanton Bern hat mit dieser Regelung keine schlechten Erfahrungen gemacht. Die Rechtspflege hat jedenfalls nicht Schaden genommen, und wegen Artikel 118 des neuen Strafverfahrens ist der Kanton Bern auch nicht zum rechtsstaatlichen Entwicklungsland geworden.

Der von der Kommissionmehrheit nach diesem Konzept erwähnte erste Fall in Artikel 27bis Absatz 2 Buchstabe a – die extreme Notsituation im Sinne einer «unmittelbaren Gefahr für Leib und Seele» – dürfte unbestritten sein. Er findet sich auch in der Parallelbestimmung von Artikel 118 Absatz 2 Ziffer 1 des bernischen Strafverfahrens wörtlich wieder.

Bei Buchstabe b empfiehlt uns die Kommissionmehrheit aber eine Lösung, die sie selber nicht gewollt haben kann, nämlich den Ausschluss des Zeugnisverweigerungsrechtes für eine «mit Zuchthausstrafe bedrohte Tat». Ich war nicht in der Kommission, sonst hätte ich dort interveniert. Was heisst das? Bei näherem Zusehen läuft dies auf eine weitgehende Abschaffung des Zeugnisverweigerungsrechtes hinaus. Ich will Ihnen ein paar der über sechzig Delikte aufzählen, die mit Zuchthausstrafe bedroht sind. Das sind beispielsweise Untreue, Diebstahl, gewöhnlicher Raub, unbefugte Datenbeschaffung, Betrug, Erpressung, Wucher, ungetreue Geschäftsführung, Hehlerei, betrügerischer Konkurs, Verbreiten von Schädlingen – um Missverständnissen vorzubeugen: es sind die biologischen und tierischen gemeint –, dann die Fälschung von Mass und Gewicht, Urkundenfälschung, Erschleichen einer falschen Beurkundung, falsches Zeugnis usw. Sie gestatten, dass ich hier mit dieser Aufzählung aufhöre!

In allen diesen Fällen gilt das Zeugnisverweigerungsrecht nicht, wenn es nach dem Willen der Kommissionmehrheit geht. Das kann sie nicht gewollt haben. Das steht in offensichtlichem Widerspruch zu ihren Bemühungen, für die Medien offenbar liberaler legiferieren zu wollen, als dies der Nationalrat getan hat.

Wie können wir Abhilfe schaffen? Man kann hier eine Anleihe beim Formulierungsvorschlag des Bundesrates in Absatz 3 Buchstabe b machen – den Sie an sich streichen wollen –, nämlich bei der abschliessenden Aufzählung einzelner schwerer Verbrechen, wo das Zeugnisverweigerungsrecht vernünftigerweise nicht gelten kann. Der Bundesrat nennt

diese Verbrechen in seiner Botschaft in der Fussnote 85 zu Ziffer 212.433 selber. Als Beispiele seien neben den Tötungsdelikten die gewerbsmässige Abtreibung, der qualifizierte Raub, die qualifizierte Geiselnahme, qualifizierte Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft usw. genannt. Kriterium ist hier die angedrohte Mindeststrafe von drei Jahren Zuchthaus.

Ich nehme jetzt diese Formulierung einmal auf und bitte Sie, den Buchstaben b gemäss Kommissionsmehrheit durch die von mir beantragte Alternative zu ersetzen. Nur so können Sie verhindern, dass das Zeugnisverweigerungsrecht, dessen Rechtfertigung nicht in Zweifel gezogen werden kann, zum blossen Lippenbekenntnis wird.

Herr Schmid hat vorhin eine Formulierung gewählt, die ich als Volltreffer bezeichnen möchte. Er hat vom «wasserdichten Zeugnisverweigerungsrecht» gesprochen. «Wasserdicht» ist in der Tat ein hervorragendes Kriterium für dieses Zeugnisverweigerungsrecht. Es ist nur die Frage, ob Sie die Armbanduhr unter dem Wasserhahn waschen wollen, ohne dass sie bereits kaputtgeht, ob die Uhr einen Sprung vom Einmeterbrett oder ob sie ohne Schaden einen Tauchgang auf 100 Meter Tiefe überstehen soll.

Mein Vorschlag liegt etwa bei 30 Meter, also beim Qualitätsstandard einer guten Schweizer Uhr. Natürlich kann man darüber diskutieren, ob man nicht einige zusätzliche Delikte bei dieser Aufzählung anführen müsste. Man kann auch darüber reden, ob man allenfalls die Formulierung des bernischen Strafverfahrens übernehmen möchte. Dort wird in Anlehnung an die ursprünglichen Vorschläge der Kommission Riklin, die Herr Bundespräsident Koller erwähnt hat, an Verbrechen angeknüpft, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren bedroht sind. Das ist auch eine Lösung.

Aber wenn Sie dem Konzept der Kommissionsmehrheit zustimmen wollen – und ich möchte das aus den Gründen, die bereits erläutert wurden und die der Berichterstatter sicher noch einmal darlegen wird, gerne tun –, dann bitte ich Sie, bei Buchstabe b so zu formulieren, wie ich es Ihnen beantrage. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen und im übrigen der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Cottier Anton (C, FR): Artikel 27bis ist das Herzstück dieser Revision. Hier wird das Recht auf freie Meinungsäusserung, ein Grundrecht gemäss Artikel 10 EMRK, gewährleistet. Man kann zur EMRK stehen, wie man will, dieser Artikel ist für den schweizerischen Richter direkt anwendbar. Er ist also gezwungen, ihn zu respektieren. Deshalb müssen wir bei der Ausgestaltung dieses Grundrechtes in Artikel 27bis auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Betracht ziehen. Rechtsprechung besteht hier; bereits erwähnt wurde der Entscheid Goodwin gegen das Vereinigte Königreich. In diesem Entscheid hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Quellenschutz weit gefasst, Ausnahmen sind restriktiv zu handhaben. Dieser Entscheid wurde von Strassburg in einem späteren belgischen Entscheid noch bestätigt, und der Quellenschutz wurde noch verstärkt. In diesem Entscheid hat der Richter insbesondere die demokratische Wächterrolle der Medienschaffenden hervorgehoben.

Demokratie braucht Transparenz, damit wird Vertrauen geschaffen. Demokratie lebt von Spannungen, von Konflikten und Konfrontation. Legen wir die Meinungsäusserungsfreiheit in Fesseln, dann lähmen wir die demokratische Debatte und die Auseinandersetzung. Mit dem Quellenschutz, mit der Garantie der Anonymität, fördern wir die Transparenz im demokratischen Prozess.

Unser Kollege Carlo Schmid hat in seinem Votum zu den Artikeln 27 und 27bis vom rechtsfreien Raum für den Journalisten gesprochen, der mit Artikel 27bis gewährt und geschaffen würde. Nein, dieser rechtsfreie Raum besteht eben gerade nicht, denn der Journalist hat auch mit dem Zeugnisverweigerungsrecht für seinen Artikel, für seine Veröffentlichung, geradezustehen. Er bleibt strafbar, wenn er gegen das Strafgesetzbuch verstösst. Er hat auf zivile Ansprüche zu antworten. Die rechtlichen Sanktionen sind auf ihn anwendbar. Nicht der Journalist ist schlussendlich der Geheimnis-

brecher; er ist das letzte Glied in der Kette. Der Journalist hat auch die deontologischen Regeln zu beachten. Missachtet er seinen Berufskodex, dann hat er sich vor dem Presserat zu verantworten. Recht und Rechtsordnung gelten also weiterhin.

Ein Vergleich zwischen der Fassung des Bundesrates und der Minderheit I einerseits und dem Antrag der Mehrheit: Bundesrat und Minderheit I bejahen das Zeugnisverweigerungsrecht, aber die Regelung der Ausnahmen ist so large und so vage, dass sie diesen Ausnahmen freien Lauf lassen. Gemäss der Fassung des Bundesrates und der Minderheit I soll der Richter entscheiden. Sie schaffen also Richterrecht und damit Unklarheit und Rechtsunsicherheit. Gerade in der Anwendung des Quellenschutzes ist der wichtigste Grundsatz die Rechtssicherheit.

Fallbeispiele erhärten und zeigen diese Rechtsunsicherheit des Richterrechtes auf, z. B. das sogenannte Bernina-Urteil, wo ein Missstand mit zu drastischen Worten angeprangert wurde. Das Bundesgericht hat die journalistische Publikation in wesentlichen Punkten anders als das Obergericht des Kantons Thurgau beurteilt; es hat sie gegenteilig beurteilt. Das schafft eben Rechtsunsicherheit. Der Journalist kann hier nicht warten, bis das Bundesgericht den Fall nach Jahren beurteilt hat.

Oder ein anderer Fall, der einen Beitrag über Aids zum Gegenstand hatte: Der Richter anerkannte den Beitrag als für die Öffentlichkeit wertvoll. Die Öffentlichkeit sei aufgerüttelt worden, sagte der Richter. Trotzdem hat er die Journalisten strafrechtlich verurteilt, weil sie sich weigerten, die Personalien der Prostituierten anzugeben. Ohne absolute Zusage der Anonymität wäre dieser für die öffentliche Gesundheit wichtige Beitrag nie entstanden.

Für Bundesrat und Minderheit I ist die Tauglichkeit der Beweismittel das Kriterium. Welche Beweismittel tauglich sind oder nicht, entscheidet sich oft am Schluss eines Untersuchungsverfahrens oder gar während des Strafprozesses. Je nach Beweislage, je nach Beweismittel also, soll das Grundrecht der freien Meinungsäusserung, das Zeugnisverweigerungsrecht, gewährt werden oder nicht. Damit wird die Anwendung dieses Grundrechtes geschwächt und durchlöchert. Gemäss Entwurf des Bundesrates könnten alle Delikte mit Ausnahme von Übertretungen je nach Qualifikation des Beweismittels als Ausnahme zum Zeugnisverweigerungsrecht behandelt werden. Hier zeigt sich die Rechtsunsicherheit. Die Anonymität der journalistischen Quellen ist nicht mehr gewährleistet, und so werden diese Quellen auch versiegen. «Verlierer» ist schlussendlich die Transparenz in der Demokratie.

Anders der Antrag der Kommissionsmehrheit, der betreffend System dem Antrag Zimmerli gleichkommt. Hier sind klare Kriterien festgelegt: «Gefahr für Leib und Leben.» Das Verbrechen wird als Ausnahme behandelt; so hat der Quellenschutz Bestand. Mit dieser Regelung wird die demokratische Auseinandersetzung nicht durch Barrieren und Hindernisse gelähmt, sondern die Rechtsordnung wird durch klare Kriterien abgesteckt. So verwirklichen wir eine dem Grundrecht der freien Meinungsäusserung und unserer demokratischen Praxis würdige Regelung.

Ich lade Sie ein, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Marty Dick (R, TI), rapporteur: Je pense que les points de vue sont clairs maintenant. Par notre rejet de la proposition de minorité Schmid Carlo à l'article 27, nous reconnaissons au journaliste le droit de refuser de témoigner et de révéler ses sources dans certaines situations particulières.

Cela ne signifie pas, comme l'a rappelé M. Cottier, que l'on crée un «Freiraum» pour les journalistes. Le journaliste reste, pénalement et civilement, responsable des infractions qu'il pourrait commettre. On estime simplement que pour accomplir sa tâche d'informer, il doit avoir la possibilité de ne pas révéler ses sources. Or, pour concrétiser ce principe, il y a deux systèmes en présence: l'un se fonde sur l'appréciation du juge, dans le cas d'espèce; l'autre consiste à dire que l'on fixe avec précision les cas dans lesquels le journaliste a le droit de refuser de témoigner.

Le concept du Conseil fédéral est de s'en remettre en grande partie à l'appréciation du juge. Il fixe à l'alinéa 2 de l'article 27bis les cas dans lesquels il y a toujours l'intérêt à la protection des sources pour le journaliste, et où ce dernier a donc le droit de refuser de témoigner. Ce sont des cas tout à fait mineurs: les contraventions, «Übertretungen», ou, lettres a et b, lorsque «des moyens de preuve valables autres que le témoignage sont à disposition pour élucider l'infraction, ou (que) le témoignage ne sert pas directement à élucider l'infraction». Dans ces cas, le journaliste n'est pas tenu de témoigner.

Ensuite, à l'alinéa 3, le Conseil fédéral prévoit les cas graves en précisant aux lettres a et b: lorsque «le témoignage est nécessaire pour prévenir une atteinte imminente à la vie ou à l'intégrité corporelle d'une personne, ou, à défaut du témoignage, un homicide ou un autre crime réprimé par une peine minimale de trois ans de réclusion ne pourront être élucidés ou la personne inculpée d'un tel acte ne pourra être arrêtée». C'est toujours, dans le concept du Conseil fédéral, la poursuite pénale qui a la priorité et le journaliste est tenu de témoigner. Dans tous les autres cas, entre ces deux situations extrêmes, il appartient au juge de décider.

La conception de la majorité correspond à celle de la commission des experts. On ne l'a pas encore relevé jusqu'à présent, mais les experts qui se sont occupés de ce problème vont dans le même sens que la majorité, et plus encore dans le sens de la proposition Zimmerli, analogue à la solution adoptée dans le canton de Berne.

Dans ce système, on précise exactement les infractions sur lesquelles le journaliste est tenu de témoigner ou, au contraire, de ne pas témoigner. Il s'agit de deux philosophies différentes. Je suis persuadé qu'au niveau du concept, le système de la majorité – reste à voir lequel on veut choisir, le système Zimmerli ou le système de la majorité – est indiscutablement plus clair et garantit surtout, comme vient de le dire M. Cottier, la sécurité du droit.

Permettez à quelqu'un qui a travaillé pendant quinze ans comme praticien dans ce domaine de dire que si on s'en remet très largement au jugement du magistrat qui conduit l'instruction ou qui préside le tribunal, on va multiplier les incidents de procédure, avec des recours auprès de toutes les instances possibles, et retarder ainsi toutes les procédures dans lesquelles un journaliste intervient ou devrait intervenir comme témoin.

Du point de vue de la politique législative, il n'est pas admissible qu'un parlement, que le législatif démissionne et s'en remette tout simplement à l'avis du juge sur des sujets aussi importants. Cela signifierait que les décisions pourraient changer d'un juge à l'autre, d'un canton à l'autre, et cela précisément dans un domaine, la presse, qui va au-delà des districts judiciaires et des frontières cantonales. Dans un domaine aussi sensible et aussi délicat, nous devons fixer des règles tout à fait claires et garantir la sécurité du droit.

Il est évident qu'il n'y a pas de solution idéale et qu'il s'agit de choisir celle qui offre le moins de désavantages. La solution de la majorité de la commission est indiscutablement celle qui permettra d'avoir une plus grande sécurité. Le journaliste sait où il en est, et le juge verra exactement dans quels cas il peut interroger ou non un journaliste.

Il est vrai qu'à l'intérieur de ce système, on peut prévoir différents degrés de protection du secret rédactionnel.

La majorité de la commission vous dit: «Chaque fois qu'il y a un crime, le journaliste est tenu à témoigner.» M. Zimmerli dit: «Attention! on va trop loin, il y a beaucoup trop de cas où le journaliste devra témoigner, et on diminue trop la dimension du secret rédactionnel.» M. Zimmerli dit encore: «Prenez les cas, les crimes où il y a un minimum de trois ans de réclusion, et cela restreint considérablement les cas où le journaliste doit témoigner.» Ça, c'est une différence d'intensité, pas une différence de conception.

Je pense que la première décision que l'on doit prendre, c'est le choix du concept: donner au juge le pouvoir de décider, avec le risque que l'on ait une jurisprudence qui change de tribunal à tribunal, ou prévoir un catalogue précis qui crée une clarté.

J'aimerais encore insister – je l'ai déjà dit, mais cela me paraît important: si vous donnez la décision au juge, chaque décision du juge sera attaquée soit par le journaliste, soit par la partie civile ou l'inculpé qui a un intérêt à entendre le journaliste. Vous aurez un recours au Tribunal cantonal. Vous aurez, après le Tribunal cantonal, un recours au Tribunal fédéral. Vous introduisez ainsi un contentieux qui va contre les intérêts de la poursuite pénale, cette poursuite pénale que justement l'on dit vouloir sauvegarder.

Voilà les termes du problème tels qu'ils se posent.

Koller Arnold, Bundespräsident: Aufgrund aller Anträge, die jetzt gestellt worden sind, scheint die Ausgangslage recht verworren und verwirlich zu sein. Im Grunde genommen ist aber das Problem nicht derart kompliziert:

Es ist davon auszugehen, dass heute ein Zeugnisverweigerungsrecht für Journalisten Bestandteil unseres Verfassungsrechtes ist. Das ist nach dem Entscheid Goodwin eigentlich nicht mehr zu diskutieren. Nun ist aber offensichtlich, dass dieses Zeugnisverweigerungsrecht der Medien in einem eminenten Spannungsverhältnis zum Interesse der Strafverfolgung steht. Die ganze Kunst der Gesetzgebung muss also darin bestehen, hier eine gute Interessenabwägung zwischen dem Zeugnisverweigerungsrecht der Medienschaffenden auf der einen und dem Interesse des Staates an einer effizienten Strafverfolgung auf der anderen Seite vorzunehmen.

Nun ist es an sich rühmlich für den Gesetzgeber – das hat ja schon die Kommission von Herrn Professor Riklin gemacht –, dass er von Anfang an eine klare Regelung darüber haben möchte, wo das Strafverfolgungsinteresse und wo das Zeugnisverweigerungsinteresse vorgeht.

Nur hat sich schon in der Vernehmlassung gezeigt, dass sich eine derart eindeutige, klare Regelung eben nicht finden lässt. Die Kommission Riklin hat nämlich seinerzeit eine Lösung in Anlehnung an das sogenannte Berner Modell vorgeschlagen: Grundsätzlich solle das Zeugnisverweigerungsrecht vorgehen, doch würde das Strafverfolgungsinteresse nur bei bestimmten schweren Verbrechen vorgehen. Dieses Modell geriet aber unter harte Kritik, weil man – wohl zu Recht – sagte, da würden sehr, sehr gewichtige, vor allem neue Straftatbestände unter den absoluten Schutz des Zeugnisverweigerungsrechtes geraten. Ich nenne nur die wichtigsten Beispiele: die Geldwäscherei, das organisierte Verbrechen, die Bestechung, die Pornographie mit Kindern. Das kann ja nicht eine gute, moderne Gesetzgebung sein, die von vornherein sagt, bei derart aktuellen und brisanten neuen Deliktformen gelte ein absolutes Zeugnisverweigerungsrecht der Medien.

Das war der Grund, weshalb der Bundesrat vorsah, bei dieser Interessenabwägung gewisse Leitplanken zu setzen: einerseits die einfachen Übertretungen und andererseits, wenn das Zeugnis bloss subsidiär ist. Dort geht eindeutig der Quellschutz vor. Andererseits sollen ganz wenige, sehr schwerwiegende Delikte vorgesehen werden, wie sie auch Herr Zimmerli in seinem Antrag aufgenommen hat, wo eindeutig das Strafverfolgungsinteresse vorgehen muss und es daher kein Zeugnisverweigerungsrecht geben kann. Zwischen diesen Leitplanken – bei Übertretungen ein absolutes Zeugnisverweigerungsrecht und bei wenigen, besonders schweren Straftaten kein Zeugnisverweigerungsrecht – muss der Richter eine Interessenabwägung vornehmen.

Deshalb sind wir nach wie vor der Meinung, dass das zwar unter dem Gesichtspunkt der Berechenbarkeit vielleicht nicht die allerbeste Lösung ist, dass es aber die einzige fast gerechte Lösung ist. Davon bin ich überzeugt, denn alle anderen Versuche, zu klaren, eindeutigen Lösungen zu kommen, greifen entweder zu kurz oder gehen zu weit – so beispielsweise der verdienstvolle Versuch der Kommissionsmehrheit, bei allen Verbrechen, wo eine Zuchthausstrafe angedroht ist, kein Zeugnisverweigerungsrecht gelten zu lassen. Das schränkt das Zeugnisverweigerungsrecht ganz klar zu stark ein, denn Veruntreuung oder auch Betrug werden mit Zuchthausstrafe bedroht. Aber es ist doch wohl nicht sachgerecht, wenn man bei einem relativ geringen Betrugstatbestand von wenigen hundert Franken von vornherein sagt, da gehe das

Strafverfolgungsinteresse vor. Das hat mit einer sachgerechten Interessenabwägung nichts mehr zu tun. Dieser Vorschlag geht viel zu weit. Denn es gäbe dann bei etwa achtzig Delikten – auch wenn im konkreten Fall die Deliktsumme sehr gering wäre – von vornherein kein Zeugnisverweigerungsrecht mehr.

Andererseits «sündigt» – entschuldigen Sie diesen Ausdruck – auch Herr Zimmerli mit seinem Antrag: Wenn Sie das Zeugnisverweigerungsrecht nur noch bei einer unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben und bei ganz wenigen besonders schweren Delikten nicht gelten lassen, dann fallen alle diese neuen Straftatbestände, die ich Ihnen genannt habe – kriminelle Organisation, Geldwäscherei, Pornographie mit Kindern usw. –, auch wieder unter ein absolutes Zeugnisverweigerungsrecht. Das kann gerade bei der Mühe, die wir heute bei der Verfolgung des organisierten Verbrechens haben, keine gute Lösung sein.

Nach eifrigem Bemühen sind wir daher zum Schluss gekommen, dass es eine eindeutige Kataloglösung nicht geben kann, dass der Gesetzgeber nur Leitplanken nach beiden Seiten aufstellen kann und dass der Richter die Interessenabwägung dazwischen selber vornehmen muss.

Ich bitte Sie daher dringend, dem Nationalrat und dem Bundesrat zuzustimmen und alle anderen Anträge abzulehnen.

Le président: A l'article 27bis, la proposition de la minorité II (Schmid Carlo) est devenue sans objet.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Zimmerli	19 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	13 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Zimmerli	20 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	13 Stimmen

Art. 267

Antrag der Kommission

Unverändert

Antrag Aeby

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 267

Proposition de la commission

Inchangé

Proposition Aeby

Adhérer à la décision du Conseil national

Aeby Pierre (S, FR): Ma proposition est simplement de maintenir le projet du Conseil fédéral, solution qui a également été retenue par le Conseil national, et qui est de ne pas traiter de la même façon le journaliste qui révèle ou rend accessible à un Etat étranger, de par sa fonction de journaliste, de par sa fonction de trait d'union entre les faits et l'opinion publique, de ne pas traiter cette personne exactement de la même manière qu'un traître à la patrie. C'est d'ailleurs ce qu'explique de manière extrêmement claire le message du Conseil fédéral, et cette disposition n'a pas fait l'objet d'un débat particulier au sein du Conseil national. Il paraît normal qu'il y ait un traitement spécial.

De toute façon, si nous adoptons la proposition de la commission – en l'occurrence de notre commission –, le juge devra appliquer les circonstances atténuantes. Et on voit mal un journaliste, déféré devant un tribunal, être jugé sans circonstances atténuantes très fortes s'il se trouve dans le cas qui est précisément visé ici concernant le secret d'Etat, concernant la trahison notamment.

Donc, il se justifie, comme le Conseil fédéral l'avait proposé, comme le Conseil national l'a estimé fondé, que nous aussi nous adoptons cet article 267 qui introduit la nuance nécessaire dans ce domaine.

Marty Dick (R, TI), rapporteur: Il est intéressant de remarquer qu'au cours de la consultation et des débats du Conseil national, cette modification n'a fait l'objet d'aucune discussion particulière.

Du point de vue de la législation pénale, il me paraît que le projet du Conseil fédéral est tout à fait logique. Un journaliste qui publie un document comme prévu à l'article 267 ne peut pas être assimilé, ipso facto, à un traître à la patrie, exactement comme le serait un fonctionnaire ou une autre personne qui, pour de l'argent par exemple, donne ce document à des personnes étrangères.

On n'en arrive pas non plus au point de donner une médaille au journaliste qui publierait ces documents. On dit simplement que, dans le cas classique de trahison, la peine va jusqu'à vingt ans de réclusion. Lorsqu'il y a publication de la part du journaliste, dont la volonté n'est avant tout pas de trahir, mais d'informer, la peine va jusqu'à cinq ans. Je tiens à souligner qu'il s'agit d'un article qui n'a pas une immense portée pratique, ce n'est certainement pas un point essentiel de la réforme, mais je crois pouvoir dire que la proposition est justifiée. Il est vrai que la majorité de notre commission – une faible majorité, d'une voix je crois – estime que l'article doit rester tel quel. Elle vous propose par conséquent de refuser l'article 267 modifié comme le propose le Conseil fédéral et comme l'a accepté le Conseil national.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ich bitte Sie, dem Antrag Aeby und damit dem Bundesrat zuzustimmen, und zwar aus folgenden Überlegungen:

Es geht nur um eine Anpassung des angedrohten Strafrahmens. Wir sind der Meinung, dass doch ein wichtiger Unterschied besteht zwischen einem Landesverräter, der aus unehrenhaften Motiven – sei es, weil er sich daraus Vorteile verschaffen will, sei es, weil er der Schweiz schaden will – einem anderen Staat ein Staatsgeheimnis verrät, und einem Journalisten, der ein solches Geheimnis publik macht. Ein Unterschied besteht vor allem auch darin, dass ja der eigentliche Landesverräter seinen Verrat auch im geheimen begeht und es deshalb weitestgehend verunmöglicht, dass der Staat entsprechende Abwehr- und Gegenmassnahmen treffen und damit den Schaden begrenzen kann. Demgegenüber wird die Sache durch eine Veröffentlichung in den Medien gerade publik, und deshalb ist der Staat auch in der Lage, den Schaden zu begrenzen und sofort Gegenmassnahmen zu treffen. Es scheint uns daher nicht sachgerecht, für beide Tatbestände die gleiche Strafandrohung im Gesetz vorzusehen. Deshalb empfehlen wir Ihnen, dieser differenzierten Strafandrohung zuzustimmen.

Das Delikt bleibt schwerwiegend – das möchte ich doch festhalten –, auch wenn es durch die Medien begangen wird. Wir sehen daher auch in diesem Falle fünf Jahre Zuchthaus vor. Aber es ist unverhältnismässig, für diese Begehung durch die Medien die genau gleiche Strafe, nämlich zwanzig Jahre Zuchthaus, vorzusehen wie für den eigentlichen Landesverräter.

Das ist der Vorschlag, den wir Ihnen machen und den Herr Aeby wiederaufnimmt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	17 Stimmen
Für den Antrag Aeby	14 Stimmen

Art. 293

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Schoch

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 293

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Schoch

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Schoch Otto (R, AR): Der Bundesrat hat mit seiner Botschaft die Aufhebung des heute geltenden Artikels 293 des Strafgesetzbuches beantragt. Den Wortlaut dieses Artikels können Sie auf Seite 3 der Fahne in kursiver Schrift nachlesen. Um das, was dort unter dem Titel «Geltendes Recht zur Information» abgedruckt ist, geht es hier. Soll dieser Artikel gestrichen werden, oder soll er im Strafgesetzbuch stehenbleiben? Der Nationalrat hat den bundesrätlichen Antrag abgelehnt, und zwar mit einem Stimmenverhältnis von 74 zu 64 Stimmen, also 74 Stimmen gegen die Aufhebung, 64 Stimmen für die Aufhebung. Ihre Kommission für Rechtsfragen beantragt Ihnen, dem Nationalrat zu folgen. Es ist indessen wesentlich – ich möchte das hier doch festhalten – zu wissen, dass der Entscheid der RK mit einer hauchdünnen, mit der dünnsten aller möglichen Mehrheiten zustande gekommen ist: Das Stimmenverhältnis betrug 5 zu 5 Stimmen. Weil der Präsident der Kommission bei der Mehrheit war, ist dann zugunsten des nationalrätlichen Entscheides und gegen den Antrag des Bundesrates entschieden worden. Das alles kam erst noch in einem Rückkommensverfahren zustande, nachdem die Kommission im Normalverfahren – allerdings auch mit knapper Mehrheit, nämlich mit 5 zu 4 Stimmen – der Aufhebung von Artikel 293 noch zugestimmt hatte.

Ich nehme mit meinem Antrag den ursprünglichen bundesrätlichen Entwurf wieder auf und bitte Sie, diesem Antrag zu folgen und dementsprechend Artikel 293 aus dem Strafgesetzbuch herauszustreichen. Was sind die Gründe für diesen Antrag?

Ich möchte zunächst auf die Botschaft verweisen. Sie können dort auf Seite 40f. nachlesen, was den Bundesrat dazu bewegen hat, die Aufhebung von Artikel 293 zu beantragen. Ich möchte auch jenen Rednern danken, die beim Eintreten dazu bereits gesprochen haben, allen voran dem Berichterstatter der Kommission und auch Herrn Bundespräsident Koller.

Die Hauptüberlegung – und das ist auch für mich der wesentliche Grund für den Antrag, den ich gestellt habe – ist die, dass die Erfüllung von Artikel 293 stets und ausnahmslos voraussetzt, dass zunächst ein Politiker oder ein Beamter, der Zugang zu geheimen Akten hat, das Geheimnis bricht. Ein Medienschaffender kann also nur dann den Tatbestand von Artikel 293 erfüllen, wenn vorgängig ein Politiker oder ein Beamter seinerseits sich den Verrat eines Geheimnisses zuschulden kommen liess. Der Tatbestand besteht dann darin, dass der Medienschaffende das, was er erfahren hat, also die geheimen Fakten, publiziert oder, wie es im Strafgesetzbuch heisst, «an die Öffentlichkeit bringt».

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass der Tatbestand der Geheimnisverletzung strafrechtlich verpönt ist, also der Tatbestand, den sich ein Politiker zuschulden kommen lässt, und nicht primär die Veröffentlichung eines Geheimnisses. Im Moment ist die Veröffentlichung zwar noch mit Strafe bedroht, aber der relevante Sachverhalt ist die Geheimnisverletzung, und diese ist und bleibt strafbar; es ist ganz wesentlich, das hier festzuhalten. Ein Politiker oder ein Beamter, der einen Geheimnisbereich verletzt, ein Geheimnis bricht, bleibt auch bei Aufhebung von Artikel 293 strafbar und kann wie bis anhin ins Recht gefasst werden.

Aber gerade das Belangen des strafrechtlich wirklich verantwortlichen Täters, desjenigen, der die Geheimnisverletzung zu verantworten hat, ist häufig schwierig. In vielen Fällen ist es unmöglich, herauszufinden, wer ein Schreiben, z. B. das Schreiben von Botschafter Jagmetti, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat. Weil es so schwierig ist, Lecks in der Verwaltung oder in der politischen Behörde ausfindig zu machen, nimmt man dann denjenigen, der am nächsten liegt, den Überbringer der Botschaft, den Medienschaffenden. Das ist nicht nur unbillig, das erinnert an das alte Griechenland, also an Urzeiten, als man jeweils dem Überbringer einer schlechten Botschaft, z. B. eines verlorenen Krieges oder einer verlorenen Schlacht, das Leben nahm, weil er die schlechte Botschaft überbrachte. Auf dieser Ebene bewegen wir uns zwar mit Artikel 293 nicht, aber die Denkweise geht in die fragliche Richtung. Mit dieser Denkweise sollten wir auf-

hören. Wir sollten auf eine aufgeschlossenerere, modernere, zeitgemässere Lösung kommen.

Diese Lösung haben wir dann, wenn wir Artikel 293 aufheben. Ich sagte bereits, dass die Aufhebung von Artikel 293 nicht bedeutet, dass Geheimnisverletzungen nicht weiterhin bestraft werden. Sie werden bestraft wie bis anhin, und – das ist wesentlich – auch der Medienschaffende, der einen Beamten oder einen Politiker dazu verleitet, ein Geheimnis zu verletzen, um in seiner Zeitung oder seinem elektronischen Medium einen Primeur bringen zu können, wird weiterhin bestraft. Nur wer ein geheimes Dokument zugespielt erhält, ohne sich aktiv darum bemüht zu haben, wird bei der Aufhebung von Artikel 293 von Strafe befreit.

Wesentlich ist vielleicht noch ein weiterer Hinweis: Herr Bundespräsident Koller hat es in der Kommission bestätigt, und Herr alt Staatsanwalt Marty hat es als Fachmann seinerseits bekräftigt: Delikte wegen und Verurteilungen aufgrund von Artikel 293 sind in der Praxis ausserordentlich selten.

Wir streichen also, wenn Sie meinem Antrag folgen, eine Norm, die nie in der Lage war, grössere Strafverfahren auszulösen, weil sie eben nicht greift und von der Sache her nicht richtig, nicht am Platz ist in unserem Strafgesetzbuch – schon deshalb nicht richtig und nicht am Platz, weil sie Geheimnisverletzungen nie verhindern konnte. Sie konnte nie dazu führen, dass Geheimnisverletzungen unterblieben. Wenn wir dafür einen Beweis gebraucht hätten, wären es die Hinweise auf die in letzter Zeit zu verzeichnenden, häufigen Geheimnisverletzungen gewesen, die in der Eintretensdebatte in mannigfacher Form immer wiederholt worden sind.

Im Nationalrat – Sie sehen das, wenn Sie das Amtliche Bulletin lesen – hat in erster Linie der Fall Jagmetti, von dem heute bereits mehrfach die Rede war, dazu geführt, dass mit dem Stimmenverhältnis von 74 zu 64 dem Antrag des Bundesrates nicht entsprochen wurde. Wir sind aber immer schlecht beraten, wenn wir uns aus aktuellen politischen Situationen heraus zu Entscheiden hinreissen lassen. Wir müssen Probleme grundlegend, von der Basis her, prüfen. Wir sollten uns nicht mit Bezug auf ganz aktuelle Situationen zu spontanen, meist eben von Gefühl und Gemüt bestimmten Entscheidungen hinreissen lassen.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zu entsprechen und mit dem Bundesrat Artikel 293 im geltenden Strafgesetzbuch aufzuheben.

Schmid Carlo (C, AI): Ich bitte Sie, der Kommission zu folgen und diesen Artikel im Gesetz zu belassen. Das aus zwei Gründen:

1. Herr Schoch hat gesagt, Artikel 293 setze immer eine strafbare Vortat voraus, indem ein Beamter oder ein Politiker einen Geheimnisbruch veranstaltet. Das ist nicht so. Die Realität ist weit differenzierter. Es ist durchaus denkbar, dass geheime oder vertrauliche Akten liegengelassen und dann weggenommen werden und so den Weg ins Medium finden. Von einer vorsätzlichen, bewussten und gewollten Geheimnisverletzung durch einen Parlamentarier oder einen Beamten kann in diesem Fall keine Rede sein.

Nicht selten ist es auch, dass man sich verplaudert. Man wird gekonnt gefragt. Das ist ein Puzzlespiel: Bestimmte Informationen holt der Journalist bei diesem Parlamentarier. Er weiss dann aufgrund einer negativen Antwort, dass es nicht so sein kann und dass er beim anderen Parlamentarier etwas anders fragen muss. Am Schluss ist er dort, wo er will, und dann geht das Geheimnis an die Presse. Ich kann nicht einsehen, warum dann seitens jener Unglücklicher, die der Fragekunst des Journalisten nicht ganz gewachsen sind, der Tatbestand der Geheimnisverletzung vorliegen soll. Es ist nicht so, dass Beamte und Parlamentarier a priori die Bösewichte sind und die Medienleute die strahlenden Ritter im weissen Gewand – keineswegs.

2. Es kommt dazu, dass Sie mir, wenn Sie Artikel 293 aufheben, erklären müssen, warum Sie Artikel 160 im Strafgesetzbuch aufrechterhalten, warum Sie die Hehlerei als separaten Tatbestand bestehenlassen. Wer von einem anderen etwas erhält, das er – wie er weiss – nicht erhalten dürfte, und es weiterverkauft, ist ein Hehler. Wer Informationen erhält, von

denen er weiss, dass er sie nicht erhalten dürfte, und diese dann weitergibt, ist ein Informationshehler. Warum soll das eine besser sein als das andere?

Wir sind daran, Preisgelder für Rechtsverletzungen zu verteilen. Das sollten wir nicht tun. Stimmen Sie der Kommission zu!

Marty Dick (R, TI), rapporteur: Vous avez entendu les deux positions en présence. Votre commission était très divisée, scindée pratiquement en deux parties égales sur ce problème. Le Conseil national a voté contre le projet du Conseil fédéral. La commission du Conseil national était, elle, favorable au projet du Conseil fédéral.

D'une part, vous l'avez entendu, en supprimant cet article 293 du Code pénal on craint de donner un signal négatif et d'encourager d'une certaine manière cette déplorable habitude de faire passer des documents à la presse qui les publie. D'autre part, on fait valoir qu'après des décennies de présence de cet article dans le Code pénal, les fuites de documents ont quand même eu lieu, que cet article 293 du Code pénal n'a pratiquement servi à rien; pire, que cet article 293 du Code pénal n'est pratiquement jamais appliqué. Je dois dire que les magistrats ont une certaine retenue («Hemmung») en condamnant le journaliste et en ne pouvant rien entreprendre contre celui qui a brisé le secret. C'est particulièrement choquant pour les parlementaires qui sont au bénéfice de l'immunité, alors que le journaliste ne l'est pas. L'article 293 du Code pénal ne sert en rien à résoudre ces problèmes, et ceux-ci doivent être affrontés d'une autre manière. Personnellement, je pense qu'un article qui n'est pratiquement jamais appliqué doit être aboli dans l'intérêt même de la crédibilité de la loi, surtout lorsqu'il s'agit d'une loi pénale. M. Schoch l'a bien rappelé, le secret en tant que tel reste protégé. Le fonctionnaires qui viole le secret est punissable, au titre de la violation du secret de fonction. Mais la publication de documents extrêmement importants reste aussi protégée à l'avenir. On a parlé tout à l'heure de l'article 267 du Code pénal (trahison diplomatique): la publication de documents qui constituent une trahison diplomatique reste punissable en vertu de l'article 267 du Code pénal. Il y a d'autres exemples: violation de secrets militaires (article 329 du Code pénal). Là aussi la publication de secrets militaires en tant que tels resterait punie et ne tomberait de toute façon pas sous le coup de l'article 293 du Code pénal.

Voilà les termes du débat. Il est vrai que sur celui-ci a pesé et pèse toujours l'affaire Jagmetti, mais cette dernière a eu lieu nonobstant l'article 293 du Code pénal. Nous devons légiférer sans nous laisser influencer par les émotions, aussi légitimes soient-elles.

Koller Arnold, Bundespräsident: Warum schlägt Ihnen der Bundesrat die Aufhebung von Artikel 293 StGB vor? Ganz entscheidend ist – da muss ich den Unterschied zur Hehlerei hervorheben – erstens der Umstand, dass die materiell wichtigen Staats- und militärischen Geheimnisse doppelt sanktioniert sind und bleiben. Wir empfehlen Ihnen in keiner Weise, beispielsweise die Verletzung von Staats- oder militärischen Geheimnissen nicht mehr zu sanktionieren. Dass man aber den Tatbestand von Artikel 293 StGB eigentlich nie als grosses Unrecht angesehen hat, zeigt auch die Strafdrohung. Diese ist lediglich Haft oder Busse, weil hier jedes Dokument geschützt ist, das bloss durch einen formellen Entscheid als geheim erklärt worden ist. Es geht hier wirklich um zwei ganz unterschiedliche Probleme. Das ist das eine.

Zweitens ist der Bundesrat der Meinung, dass es irgendwie störend ist, wenn man gegen die primären Täter – das sind vor allem Angehörige der Verwaltung, die Amtsgeheimnisverletzungen begehen, es können aber auch, wie wir wissen, Parlamentarier oder andere Mandatsträger sein – strafrechtlich nie vorgehen kann oder wenn, wie sich jetzt leider gezeigt hat, diese Strafverfahren praktisch nie zu einem Erfolg führen. Da scheint es uns ungerecht und unbillig zu sein, wenn nur die «Zweitverwerter» tatsächlich bestraft werden.

Der dritte Grund, weshalb wir Ihnen die Aufhebung von Artikel 293 StGB empfehlen, ist der folgende: Es ist eine erhärtete Tatsache, dass dieser Artikel überhaupt keine Wirkung hat. Wir beschönigen das nicht. Ich gebe zu, dass das ethisch ein problematisches Verhalten ist. Es ist aber ein offensichtlich Faktum, dass dieser Artikel überhaupt keine Wirkung mehr hat.

Ich habe es im Nationalrat gesagt: Ein Journalist von einer Landzeitung ist vielleicht von dieser Strafdrohung, Haft oder Busse, noch beeindruckt. Aber bei den grossen Medienkonzernen ist es doch von vornherein klar, dass sie die Busse noch gerne bezahlen. Es scheint mir auch eine unglaubliche Ungleichbehandlung zu sein, wenn wir genau wissen, dass wir mit dieser Strafdrohung überhaupt keine Chance haben. Es ist für gewisse Medienkonzerne sogar noch eine Auszeichnung, wenn es ihnen gelingt, gegen diesen Artikel zu verstossen und dafür nur eine im Rahmen des Gesamtumsatzes vergleichsweise lächerliche Busse zu bezahlen.

Das ist keine Beschönigung des Tatbestandes, aber das Recht hat letztlich nur Wirkung, wenn es auch ernst genommen wird. Artikel 293 StGB wird eben im Unterschied zu den materiellen Schutzvorschriften für militärische und staatliche Geheimnisse heute nicht mehr ernst genommen. Man sollte ihn deshalb nach Meinung des Bundesrates aufheben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	16 Stimmen
Für den Antrag Schoch	15 Stimmen

Art. 322; 322bis; 347; 352 Abs. 2, 3; Ziff. II Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 322; 322bis; 347; 352 al. 2, 3; ch. II introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 26a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Schmid Carlo, Danioth, Reimann)

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

.... werden oder hat die Veröffentlichung ohne sein Wissen oder gegen seinen Willen stattgefunden, so ist der verantwortliche Redaktor strafbar.

Abs. 2bis

Der Redaktor ist nicht verpflichtet, den Namen des Autors zu nennen. Weder gegen den Redaktor noch gegen jene Person, die für die Veröffentlichung verantwortlich ist, dürfen prozessuale Zwangsmittel angewendet werden, um den Namen des Autors zu ermitteln.

Abs. 2ter (neu)

Fehlt ein verantwortlicher Redaktor, so ist jene Person strafbar, die für die Veröffentlichung verantwortlich ist.

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4 (neu)

Die Bestimmungen des Absatzes 2bis finden keine Anwendung bei Hochverrat und Landesverrat (Art. 265–267), bei Unterstützung ausländischer Unternehmungen und Bestrebungen, die gegen die Sicherheit der Schweiz gerichtet sind (Art. 266bis), bei verbotenen Nachrichtendienst (Art. 272–274), bei Angriffen auf die verfassungsmässige Ordnung (Art. 275), bei staatsgefährlicher Propaganda (Art. 275bis), bei rechtswidriger Vereinigung (Art. 275ter) und bei Störung der militärischen Sicherheit (Art. 276 und 277).

(= geltendes Recht, Ziff. 6)

Art. 26a*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Schmid Carlo, Danioth, Reimann)

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

.... devant un tribunal, ou si la publication a été faite à son insu ou contre sa volonté, le rédacteur responsable est punissable.

Al. 2bis

Le rédacteur n'est pas contraint de communiquer le nom de l'auteur. Ni le rédacteur, ni aucune personne responsable de la publication ne peuvent faire l'objet de mesures de contrainte prévues par la législation de procédure et qui seraient appliquées dans le but de découvrir le nom de l'auteur.

Al. 2ter (nouveau)

S'il n'y a pas de rédacteur responsable, la personne qui est responsable de la publication est punissable.

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 4 (nouveau)*Les dispositions de l'alinéa 2bis ne sont pas applicables en matière de haute trahison, d'atteinte à l'indépendance de la Confédération et de trahison diplomatique (art. 265 à 267), en matière d'infractions consistant à soutenir des entreprises et menées de l'étranger contre la sécurité de la Suisse (art. 266bis), en matière d'espionnage (art. 272 à 274), d'atteinte à l'ordre constitutionnel (art. 275), de propagande subversive (art. 275bis), de groupements illicites (art. 275ter) et d'atteinte à la sécurité militaire (art. 276 et 277).
(= texte actuel du ch. 6)**Le président:** La proposition de la minorité est liquidée à la suite du vote à l'article 27 du Code pénal.*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 26b***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1*

.... Zeugnis verweigern. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Die Bestimmung von Absatz 1 gilt nicht, wenn der Richter feststellt, dass:

a. das Zeugnis erforderlich ist, um eine Person aus einer unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben zu retten; oder
b. ohne das Zeugnis eine mit Zuchthausstrafe bedrohte Tat nicht aufgeklärt oder die einer solchen Tat verdächtige Person nicht ergriffen werden kann.

c. Streichen

Abs. 3

Streichen

Minderheit I

(Danioth, Kuchler, Wicki)

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Streichen

Minderheit II

(Schmid Carlo, Danioth, Reimann)

Ganzen Artikel streichen

*Antrag Zimmerli**Abs. 1*

.... Zeugnis verweigern. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Die Bestimmung von Absatz 1 gilt nicht, wenn der Richter feststellt, dass:

a. das Zeugnis erforderlich ist, um eine Person aus einer unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben zu retten; oder

b. ohne das Zeugnis ein Tötungsdelikt im Sinne der Artikel 111 bis 113 oder ein anderes Verbrechen, das mit einer Mindeststrafe von drei Jahren Zuchthaus bedroht ist, nicht aufgeklärt oder der einer solchen Tat Beschuldigte nicht ergriffen werden kann.

Abs. 3

Streichen

Art. 26b*Proposition de la commission**Majorité**Al. 1*

.... de leurs informations. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

La règle de l'alinéa 1er ne s'applique pas si le juge constate que:

a. le témoignage est nécessaire pour prévenir une atteinte imminente à la vie ou à l'intégrité corporelle d'une personne; ou

b. à défaut du témoignage, une infraction punissable d'une peine de réclusion ne pourra pas être élucidée ou la personne soupçonnée d'un tel acte ne pourra pas être arrêtée.

c. Biffer

Al. 3

Biffer

Minorité I

(Danioth, Kuchler, Wicki)

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Biffer

Minorité II

(Schmid Carlo, Danioth, Reimann)

Biffer tout l'article

*Proposition Zimmerli**Al. 1*

.... de leurs informations. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

La règle de l'alinéa 1er ne s'applique pas si le juge constate que:

a. le témoignage est nécessaire pour prévenir une atteinte imminente à la vie ou à l'intégrité corporelle d'une personne; ou

b. à défaut du témoignage, un homicide au sens des articles 111 à 113 ou un autre crime réprimé par une peine minimale de trois ans de réclusion ne pourront être élucidés ou la personne inculpée d'un tel acte ne pourra être arrêtée.

Le président: C'est la proposition Zimmerli qui l'emporte selon vos décisions à l'article 27bis du Code pénal.*Angenommen gemäss Antrag Zimmerli**Adopté selon la proposition Zimmerli***Art. 86 Ziff. 1; 106 Abs. 1; Ziff. III***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 86 ch. 1; 106 al. 1; ch. III*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes
Dagegen

24 Stimmen
1 Stimme

*Abschreibung – Classement**Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté**An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.3233

Postulat RK-SR (96.057)
Ombudsstelle für Printmedien

Postulat CAJ-CE (96.057)
Organe de médiation pour la presse

Wortlaut des Postulates vom 15. Mai 1997

Der Bundesrat wird eingeladen, die Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle für Printmedien, analog derjenigen für Radio und Fernsehen, zu prüfen.

Insbesondere wird er gebeten, bei den zuständigen privaten Adressaten (Zeitungsverlegerverband usw.) abzuklären, ob sie von sich aus bereit sind, innert angemessener Frist eine zentrale oder mehrere dezentrale solcher Ombudsstellen einzurichten.

Texte du postulat du 15 mai 1997

Le Conseil fédéral est invité à examiner la question de l'instauration d'un organe de médiation indépendant pour la presse, à l'instar de celui qui existe pour la radio et la télévision.

Il est notamment invité à demander aux instances privées compétentes (associations de presse) si elles sont disposées de leur propre chef à mettre sur pied, dans un délai raisonnable, un organe de médiation centralisé ou plusieurs organes de médiation décentralisés.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates vom 9. Juni 1997

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral du 9 juin 1997

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

Antrag Brunner Christiane
Ablehnung des Postulates*Proposition Brunner Christiane*
Rejeter le postulat

Aeby Pierre (S, FR): A mon sens, et aussi de l'avis de Mme Brunner Christiane, dont je soutiens ici la proposition, puisqu'elle est malade et qu'elle ne peut être des nôtres, il y a une différence fondamentale entre la presse écrite et la radio et la télévision. N'importe lequel d'entre nous peut demain matin décider de publier un journal et le distribuer, sans l'autorisation de personne. Personne n'a besoin d'une autorisation pour lancer un journal: ça fait partie de la liberté démocratique fondamentale, de la liberté individuelle, de la liberté d'expression. Pour la radio et la télévision, il faut un acte de l'autorité, il faut une concession: nous sommes donc dans un régime concessionné, et il est normal, si les pouvoirs publics octroient une concession, qu'ils contrôlent l'usage de cette concession. C'est pour cela que nous avons un organe de médiation en matière de radio et de télévision.

Comment peut-on justifier que les autorités suisses se mêlent de médiation en ce qui concerne la presse? Je crois que, démocratiquement, c'est injustifiable. C'est certainement un faux pas de la commission, et c'est une décision prise un peu à la hâte. Et je donne, après examen approfondi par le Conseil fédéral, peu de chances à ce postulat. Je crois qu'il vaudrait mieux ne pas l'accepter, quitte à examiner alors d'autres formes pour sauvegarder l'éthique des médias. Mais ça ne peut en aucun cas être un organe de médiation entre l'autorité et la presse.

Pour ces raisons, je vous prie de ne pas donner suite à ce postulat, conformément à la proposition Brunner Christiane.

Reimann Maximilian (V, AG): Was wollen wir mit diesem Postulat, das von Kollege Aeby soeben als Fauxpas bezeichnet worden ist? Ich kann diese Bezeichnung natürlich nicht im Raum stehen lassen; deshalb möchte ich Ihnen doch kurz sagen, was wir wollen. Wir wollen nämlich zwei Dinge:

1. Wir wollen, dass sich der Bundesrat einmal grundsätzlich zur Frage äussert, ob im Bereich der Printmedien nicht das nachvollzogen werden kann, was sich im Bereich der elektronischen Medien bewährt hat. Dort haben wir eine unabhängige Ombudsstelle. Sie wird von unserem ehemaligen Kollegen, alt Ständerat Arthur Hänsenberger, unbürokratisch, mit viel Geschick und viel Einfühlungsvermögen für die Betroffenen ausgeübt. Vom Staat selber verlangen wir nichts ausser eben diese Prüfung, und der Bundesrat hat sich bereit erklärt, dies zu tun.

2. Wir appellieren auf dem Vermittlungsweg über den Bundesrat an die involvierte Wirtschaftsbranche, also an die Eigentümer und Verleger der Printmedien, von sich aus eine solche unbürokratische Schlichtungsstelle einzurichten.

Der federführende Verband Schweizer Presse hat bereits positiv darauf geantwortet. Mit Schreiben vom 27. Mai teilt uns der Verband mit: «Wir sind jederzeit bereit, eine unabhängige Ombudsstelle zu schaffen. Dies ist Ausdruck für unseren Willen, adäquat auf die Vorschläge der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen zu reagieren.» Warum also soll etwas verhindert werden, das erstens den Staat nichts kostet, zweitens bei der direktbetroffenen Branche der Printmedien auf fruchtbaren Boden gefallen ist und drittens – und das ist das Wichtigste – im Spannungsfeld zwischen Pressefreiheit und Medienstrafrecht einerseits sowie Persönlichkeitsschutz und Sorgfaltspflicht andererseits eine schnelle und bewährte Brücke der Verständigung zum Wohl der Öffentlichkeit baut? Wir haben heute die strafrechtliche Stellung der Medienschaffenden eindeutig verbessert. Verbessern wir nun auch die Stellung jenes Teils unserer Öffentlichkeit, der als Objekt der Medienschaffenden häufig im Vordergrund steht und nicht immer mit der nötigen Fairness und Sorgfalt behandelt wird.

Man mag nun einwenden, wir hätten ja schon den Presserat, wir hätten das Gegendarstellungsrecht. Der Presserat ist sicher eine gute Einrichtung, aber er ist nicht unabhängig, und das Gegendarstellungsrecht setzt faire Redaktionen voraus, was leider häufig nicht der Fall ist. Weigert sich eine Redaktion, eine Gegendarstellung abzurufen, dann muss der zeit- und kostspielige Weg über den Richter eingeschlagen werden. Bei den elektronischen Medien gibt es – diesen prozessualen Verteidigungsmitteln vorgelagert – nun eben die

Ombudsstelle; ich denke, wir sollten den Printmedien doch die Chance geben, diese praxisbewährte Einrichtung auch in ihren Gemarkungen einzurichten.

Koller Arnold, Bundespräsident: Der Bundesrat ist bereit, dieses Postulat entgegenzunehmen, und zwar aus zwei Gründen:

1. Wir sind der Meinung, dass eigentlich das System der Selbstregulierung in unserem Land im Bereich der Medien noch wenig entwickelt ist und unbedingt einer weiteren Entwicklung bedarf, wie jüngste Vorfälle auf diesem Gebiet ganz klar zeigen.

2. Es ist tatsächlich so, dass sich diese Institutionen im Bereich der elektronischen Medien, wo ja Ihr ehemaliger Kollege, Herr Hänsenberger, sehr fruchtbar wirkt, bewährt haben.

Es lohnt sich daher sicher, diese Sache zu prüfen.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates	19 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

96.315

Standesinitiative Glarus Schaffung einer schweizerischen Strafprozessordnung

Initiative du canton de Glaris Création d'un code suisse de procédure pénale

Wortlaut der Initiative vom 3. Oktober 1996

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung schlägt der Kanton Glarus der Bundesversammlung vor, es sei durch eine Änderung der Bundesverfassung dem Bund die Befugnis zur Gesetzgebung im Gebiete der Strafprozessordnung zu erteilen und eine einheitliche schweizerische Strafprozessordnung zu schaffen.

Texte de l'initiative du 3 octobre 1996

S'appuyant sur l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, le canton de Glaris propose à l'Assemblée fédérale d'inscrire dans la Constitution fédérale une disposition visant à donner à la Confédération la compétence d'édicter une loi en matière de procédure pénale et de créer un code suisse de procédure pénale harmonisé.

Küchler Niklaus (C, OW) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat die Standesinitiative Glarus gemäss Artikel 21octies des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeprüft. Diese Initiative verlangt die Schaffung einer schweizerischen Strafprozessordnung.

Erwägungen der Kommission

1. Stand der bereits eingeleiteten Verfahren, die mit der Initiative im Zusammenhang stehen

Zwischen März 1995 und Februar 1996 haben sechs Kantone (Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St. Gallen, Solothurn, Thurgau) Standesinitiativen eingereicht, welche das gleiche Ziel verfolgen wie die vorliegende Initiative des Kantons Glarus. Der Ständerat und der Nationalrat beschlossen am 21. März 1996 bzw. am 13. Dezember 1996 einstimmig, den Standesinitiativen Folge zu geben.

Auch wurden 1995 bereits zwei Motionen mit demselben Ziel überwiesen, nämlich die Motion des Ständerates (Rhinow) «Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes» (94.3311) und

die Motion des Nationalrates (Schweingruber) «Vereinheitlichung der Strafprozessordnung in der Schweiz» (94.3181) (vgl. AB 1995 S 329; AB 1995 N 19).

Die verfassungsmässige Bereinigung ist bereits in die Wege geleitet worden. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung gibt es einen Vorschlag für die Schaffung der entsprechenden Rechtsgrundlagen. Deshalb wurden die bereits in den Räten behandelten Standesinitiativen der Verfassungskommission zur Behandlung in der zweiten Phase zugeleitet.

2. Beratungen

Bereits bei der Vorprüfung der sechs früheren Standesinitiativen vertrat die Kommission die Auffassung, insbesondere aufgrund der Entwicklung neuer Verbrechenformen, wie organisierte Kriminalität und Geldwäscherei, die Kantons- und Landesgrenzen überschreiten, sei heute ein System mit 26 kantonalen Strafprozessordnungen nicht mehr zeitgemäss. Deshalb solle ein einheitliches Strafverfahren realisiert werden. Die föderalistischen Anliegen müssten jedoch berücksichtigt werden und es solle nicht in die Organisationsautonomie der Kantone eingegriffen werden. Die Kantone müssten weiterhin bestimmen können, wie die einzelnen Verfahrensschritte in den Kantonen organisiert würden.

Die Kommission hat über die Standesinitiative Glarus an ihrer Sitzung vom 11. April 1997 beraten. Da der Prozess zur Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen bereits in Gang ist, kam die Kommission zum Schluss, es solle dem Rat beantragt werden, auch der vorliegenden Standesinitiative Folge zu geben.

Küchler Niklaus (C, OW) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21octies de la loi sur les rapports entre les Conseils, la Commission des affaires juridiques a procédé à l'examen préalable de l'initiative du canton de Glaris, visant à créer un code suisse de procédure pénale.

Considérations de la commission

1. Etat des procédures déjà engagées en rapport avec la présente initiative

Entre le mois de mars 1995 et le mois de février 1996, six cantons (Argovie, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Saint-Gall, Soleure, Thurgovie) ont déposé des initiatives visant le même objectif que celle du canton de Glaris. C'est à l'unanimité que le Conseil des Etats et le Conseil national ont respectivement décidé le 21 mars 1996 et le 13 décembre 1996 de donner suite à ces initiatives cantonales.

Déjà en 1995, deux motions poursuivant le même objectif avaient été transmises. Il s'agit de la motion du Conseil des Etats (Rhinow; 94.3311): «Uniformisation du droit de procédure pénale» et de la motion du Conseil national (Schweingruber; 94.3181): «Unification de la procédure pénale en Suisse» (cf. BO 1995 E 329; BO 1995 N 19).

L'adaptation des bases constitutionnelles a déjà débuté. En effet, une proposition correspondante figure dans le projet de réforme de la Constitution fédérale. Aussi les initiatives cantonales déjà traitées par les Chambres ont-elles été attribuées, pour la deuxième phase, aux commissions chargées de la révision constitutionnelle.

2. Délibérations

Déjà au cours de l'examen préalable des six premières initiatives cantonales, la commission avait estimé qu'au regard de l'évolution de certaines formes de criminalité (crime organisé, blanchiment d'argent) au-delà des limites des cantons et des frontières nationales, le système actuellement en vigueur des 26 procédures pénales n'était plus adapté. La commission estimait donc qu'il fallait unifier les procédures pénales. Cependant, il conviendra dans cette démarche de concilier l'objectif d'harmonisation au niveau fédéral sans toutefois porter atteinte à l'autonomie des cantons, qui devraient pouvoir déterminer les différentes étapes de la procédure.

Le 11 avril 1997, la commission a délibéré au sujet de l'initiative du canton de Glaris. Etant donné que l'harmonisation des procédures pénales est déjà en cours, la commission en

a conclu qu'elle devait proposer au Conseil de donner également suite à la présente initiative cantonale.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, der Initiative Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de donner suite à l'initiative.

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Ich kann grundsätzlich auf den schriftlichen Bericht verweisen. Daraus ersehen Sie, dass die Kommission beantragt, dieser Standesinitiative Folge zu geben. Bereits am 21. März 1996 haben wir sechs Standesinitiativen, nämlich jene von Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn, Aargau, St. Gallen und Thurgau, zum gleichen Thema behandelt und ihnen damals ebenfalls Folge gegeben.

Bereits letztes Jahr konnten wir zur Kenntnis nehmen, dass eine Expertenkommission eingesetzt worden ist, die den Auftrag hat, ein Konzept für eine vereinheitlichte Strafprozessordnung vorzubereiten. Der Bericht sollte, wie mir aus dem EJPD versichert wurde, in den nächsten Monaten fertiggestellt werden und jedenfalls spätestens bis Herbst 1997 vorliegen. Ferner ist die verfassungsmässige Vorbereitung zur Schaffung der Bundeskompetenz betreffend Vereinheitlichung der Strafprozessordnung bereits in die Wege geleitet. Die sechs 1996 behandelten Initiativen wurden zur Behandlung in der zweiten Phase der Verfassungskommission zugewiesen. Dasselbe soll auch mit der vorliegenden Initiative geschehen, sobald ihr von den beiden Kammern Folge gegeben wird.

Nachdem sich unser Rat bereits früher verschiedentlich für die Vereinheitlichung der Strafprozessordnung ausgesprochen hat, beantrage ich Ihnen namens der einstimmigen Kommission, der Standesinitiative Glarus Folge zu geben.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ich kann mich kurz fassen: Wir sind am Werk. Je mehr Kantone Standesinitiativen mit diesem Inhalt einreichen, um so grösser ist auch die Realisierungschance für eine einheitliche Strafprozessordnung. In diesem Sinne empfiehlt Ihnen der Bundesrat, der Standesinitiative Folge zu geben.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Sammeltitel – Titre collectif

**Lex Friedrich.
Kantonale Kompetenzen**

**Lex Friedrich.
Compétences cantonales**

96.301

**Standesinitiative Waadt
Bundesgesetz
über den Erwerb von Grundstücken
durch Personen im Ausland**

**Initiative du canton de Vaud
Loi fédérale
sur l'acquisition d'immeubles
par des personnes à l'étranger**

Beschluss des Nationalrates vom 28. April 1997
Décision du Conseil national du 28 avril 1997

Wortlaut der Initiative vom 25. April 1996

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung ersucht der Kanton Waadt die Bundesversammlung mit dieser Standesinitiative, das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) so zu ändern, dass die Kantone, die dies wünschen:

a. auf gesetzlichem Wege den Vollzug so regeln können, dass:

– der Erwerb durch eine natürliche Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit eines am Ort ihres rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitzes als Hauptwohnung dienenden Grundstückes nicht mehr der Bewilligungspflicht unterstellt ist;

– der Erwerb eines im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a BewG als ständige Betriebsstätte dienenden Grundstückes durch Personen im Ausland, die rechtmässig im Handelsregister eingetragen sind, nicht mehr der Bewilligungspflicht unterstellt ist;

b. für Ferienwohnungen oder Wohneinheiten in einem Aparthotel ein zusätzliches Reservekontingent beanspruchen können, auf das direkt zurückgegriffen werden kann, wenn ihre volkswirtschaftlichen Interessen es erfordern.

Texte de l'initiative du 25 avril 1996

En application de l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, le canton de Vaud demande aux Chambres fédérales, par voie d'initiative, la modification de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE), de manière à permettre aux cantons qui le souhaitent:

a. de prendre, par voie législative, les dispositions d'application pour:

– ne plus soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeuble à titre de résidence principale par une personne physique étrangère au lieu de son domicile légalement constitué et effectif;

– ne plus soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeuble à titre d'établissement stable au sens de l'article 8 alinéa 1er lettre a LFAIE par des personnes à l'étranger valablement inscrites au Registre du commerce;

b. de bénéficier d'un contingent supplémentaire de réserve, pour les logements de vacances ou appartements dans un apparthôtel, contingent auquel ils peuvent directement faire appel lorsque leur intérêt économique l'exige.

96.303

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

Beschluss des Nationalrates vom 28. April 1997
Décision du Conseil national du 28 avril 1997

Wortlaut der Initiative vom 15. Mai 1996

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung er sucht der Kanton Wallis die Bundesversammlung mit dieser Standesinitiative, das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) in dem Sinne zu ändern, dass diejenigen Kantone, die darum ersuchen:

- a. im Gesetzgebungsverfahren Ausführungsbestimmungen erlassen können, damit:
- der Erwerb eines Grundstückes durch eine natürliche Person im Ausland als Hauptwohnung am Ort ihres rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitzes nicht der Bewilligungspflicht unterstellt ist;
 - der Erwerb eines Grundstückes durch Personen im Ausland, die rechtmässig im Handelsregister eingetragen sind, als ständige Betriebsstätte im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a BewG nicht der Bewilligungspflicht unterstellt ist;
- b. direkt ein zusätzliches Reservekontingent für Ferienwohnungen oder Wohneinheiten in einem Aparthotel beanspruchen können, wenn ihre wirtschaftlichen Interessen es erfordern.

Texte de l'initiative du 15 mai 1996

En application de l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, le canton du Valais demande aux Chambres fédérales, par voie d'initiative, la modification de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) de manière à permettre aux cantons qui le souhaitent:

- a. de prendre, par voie législative, les dispositions d'application pour:
- ne plus soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeuble à titre de résidence principale par une personne physique étrangère au lieu de son domicile légalement constitué et effectif;
 - ne plus soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeuble à titre d'établissement stable au sens de l'article 8 alinéa 1er lettre a LFAIE par des personnes à l'étranger valablement inscrites au Registre du commerce;
- b. de bénéficier d'un contingent supplémentaire de réserve, pour les logements de vacances ou appartements dans un apparthôtel, contingent auquel ils peuvent directement faire appel lorsque leur intérêt économique l'exige.

96.304

**Standesinitiative Genf
Bundesgesetz
über den Erwerb von Grundstücken
durch Personen im Ausland
Initiative du canton de Genève
Loi fédérale
sur l'acquisition d'immeubles
par des personnes à l'étranger**

Beschluss des Nationalrates vom 28. April 1997
Décision du Conseil national du 28 avril 1997

Wortlaut der Initiative vom 13. Juni 1996

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung er sucht der Kanton Genf die Bundesversammlung, das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland so zu ändern, dass die Kantone, die dies wünschen:

- a. auf gesetzlichem Wege den Vollzug so regeln können, dass:
- der Erwerb eines Grundstückes durch eine Person ausländischer Staatsangehörigkeit mit nach fremdenpolizeilichen Vorschriften rechtmässigem Wohnsitz im Standortkanton des Grundstückes direkt in das Grundbuch eingetragen werden kann;
 - der Erwerb eines Grundstückes durch ein Unternehmen, das vorschriftsgemäss im Handelsregister des Standortkantons des Grundstückes eingetragen ist, direkt in das Grundbuch eingetragen werden kann mit dem Vermerk, dass das betreffende Grundstück dem Eigenbedarf dieses Unternehmens zu dienen hat;
- b. für Ferienwohnungen oder Wohneinheiten in einem Aparthotel ein zusätzliches Reservekontingent beanspruchen können, auf das direkt zurückgegriffen werden kann, wenn ihre volkswirtschaftlichen Interessen es erfordern.

Texte de l'initiative du 13 juin 1996

En application de l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, le canton de Genève propose aux Chambres fédérales de modifier la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, de manière à permettre aux cantons qui le souhaitent:

- a. de prendre, par voie législative, les dispositions d'application nécessaires pour:
- faire inscrire directement au Registre foncier l'acte portant sur l'acquisition d'un immeuble par une personne étrangère valablement domiciliée, conformément aux règles de la police des étrangers, dans le canton du lieu de situation de l'immeuble;
 - faire inscrire directement au Registre foncier l'acte portant sur l'acquisition d'un immeuble par une entreprise, régulièrement inscrite au Registre du commerce du canton du lieu de situation de l'immeuble, avec mention que l'immeuble en question doit être affecté aux besoins propres de ladite entreprise;
- b. de bénéficier d'un contingent supplémentaire de réserve, pour les logements de vacances ou appartements dans un apparthôtel, contingent auquel ils peuvent directement faire appel lorsque leur intérêt économique l'exige.

96.307

**Standesinitiative Neuenburg
Bundesgesetz
über den Erwerb von Grundstücken
durch Personen im Ausland
Initiative du canton de Neuchâtel
Loi fédérale
sur l'acquisition d'immeubles
par des personnes à l'étranger**

Beschluss des Nationalrates vom 28. April 1997
Décision du Conseil national du 28 avril 1997

Wortlaut der Initiative vom 8. Juli 1996

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung er-
sucht die Republik und Kanton Neuenburg die Bundesver-
sammlung mit dieser Standesinitiative, das Bundesgesetz
vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken
durch Personen im Ausland (BewG) so zu ändern, dass die
Kantone, die dies wünschen:

a. auf gesetzlichem Wege den Vollzug so regeln können,
dass:

– der Erwerb durch eine natürliche Person mit ausländischer
Staatsangehörigkeit eines am Ort ihres rechtmässigen und
tatsächlichen Wohnsitzes als Hauptwohnung dienenden
Grundstückes nicht mehr der Bewilligungspflicht unterstellt
ist;

– der Erwerb eines im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buch-
stabe a BewG als ständige Betriebsstätte dienenden Grund-
stückes durch Personen im Ausland, die rechtmässig im
Handelsregister eingetragen sind, nicht mehr der Bewilli-
gungspflicht unterstellt ist;

b. für Ferienwohnungen oder Wohneinheiten in einem Apart-
hotel ein zusätzliches Reservekontingent beanspruchen kön-
nen, auf das direkt zurückgegriffen werden kann, wenn ihre
volkswirtschaftlichen Interessen es erfordern.

Texte de l'initiative du 8 juillet 1996

En application de l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédé-
rale, la République et canton de Neuchâtel demande aux
Chambres fédérales, par voie d'initiative, la modification de la
loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeu-
bles par des personnes à l'étranger (LFAIE), de manière à
permettre aux cantons qui le souhaitent:

a. de prendre, par voie législative, les dispositions d'applica-
tion pour:

– ne plus soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeu-
ble à titre de résidence principale par une personne physique
étrangère au lieu de son domicile légalement constitué et ef-
fectif;

– ne plus soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeu-
ble à titre d'établissement stable au sens de l'article 8
alinéa 1er lettre a LFAIE par des personnes à l'étranger va-
lablement inscrites au registre du commerce;

b. de bénéficier d'un contingent supplémentaire de réserve,
pour les logements de vacances ou appartements dans un
apparthôtel, contingent auquel ils peuvent directement faire
appel lorsque l'intérêt économique l'exige.

96.327

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

Beschluss des Nationalrates vom 28. April 1997
Décision du Conseil national du 28 avril 1997

Wortlaut der Initiative vom 27. November 1996

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung er-
sucht der Kanton Tessin die Bundesversammlung mit dieser
Standesinitiative, das Bundesgesetz vom 16. Dezember
1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im
Ausland (BewG) so zu ändern, dass die Kantone, die dies
wünschen:

a. auf gesetzlichem Wege den Vollzug so regeln können,
dass:

– der Erwerb durch eine natürliche Person mit ausländischer
Staatsangehörigkeit eines am Ort ihres rechtmässigen und
tatsächlichen Wohnsitzes als Hauptwohnung dienenden
Grundstückes nicht mehr der Bewilligungspflicht unterstellt
ist;

– der Erwerb eines im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buch-
stabe a BewG als ständige Betriebsstätte dienenden Grund-
stückes durch Personen im Ausland, die rechtmässig im
Handelsregister eingetragen sind, nicht mehr der Bewilli-
gungspflicht unterstellt ist;

b. für Ferienwohnungen oder Wohneinheiten in einem Apart-
hotel ein zusätzliches Reservekontingent beanspruchen kön-
nen, auf das direkt zurückgegriffen werden kann, wenn ihre
volkswirtschaftlichen Interessen es erfordern.

Texte de l'initiative du 27 novembre 1996

En application de l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédé-
rale, le canton du Tessin demande aux Chambres fédérales,
par voie d'initiative, la modification de la loi fédérale du
16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des per-
sonnes à l'étranger (LFAIE), de manière à permettre aux can-
tons qui le souhaitent:

a. de prendre, par voie législative, les dispositions d'applica-
tion pour:

– ne plus soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeu-
ble à titre de résidence principale par une personne physique
étrangère au lieu de son domicile légalement constitué et ef-
fectif;

– ne plus soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeu-
ble à titre d'établissement stable au sens de l'article 8
alinéa 1er lettre a LFAIE par des personnes à l'étranger va-
lablement inscrites au Registre du commerce;

b. de bénéficier d'un contingent supplémentaire de réserve,
pour les logements de vacances ou appartements dans un
apparthôtel, contingent auquel ils peuvent directement faire
appel lorsque leur intérêt économique l'exige.

Küchler Niklaus (C, OW) unterbreitet im Namen der Kom-
mission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen
Bericht:

Die Kommission hat die Standesinitiativen 96.301, 96.303,
96.304, 96.307 und 96.327 gemäss Artikel 21octies des Ge-
schäftsverkehrsgesetzes vorgeprüft.

Diese Initiativen verlangen die Änderung des Bundesgesetz-
es über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im
Ausland (BewG) im Sinne einer Kantonalisierung des Ent-
scheidendes über die Bewilligungspflicht beim Erwerb von

Grundstücken. Die Kantone sollen in Zukunft auf die Bewilligungspflicht verzichten können, wenn Personen im Ausland ein Grundstück zur Benutzung als Hauptwohnung am Ort ihres rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitzes erwerben wollen und wenn Unternehmen ein Grundstück zwecks Errichtung einer ständigen Betriebsstätte erwerben möchten. Ein drittes Anliegen der Standesinitiativen ist die Bereitstellung eines Reservekontingents für Ferienwohnungen oder Wohneinheiten in einem Aparthotel für diejenigen Kantone, deren wirtschaftliche Interessen es erfordern.

Begründung der Initianten (Zusammenfassung)

Anlässlich der Referendumsabstimmung vom 25. Juni 1995 hat das Schweizer Volk verschiedene Änderungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) abgelehnt, welche eine Lockerung der geltenden Bestimmungen zur Folge gehabt hätten. In dieser Frage trat eine unterschiedliche Haltung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Westschweiz und des Tessins gegenüber den deutschsprachigen Kantonen zutage. Die durch das Abstimmungsergebnis sich manifestierenden unterschiedlichen Sensibilitäten dürfen nicht übergangen, sondern müssen respektiert werden. Eine einheitliche Behandlung dieser Frage auf gesamtschweizerischer Ebene ist nicht mehr gerechtfertigt. Den Kantonen soll in diesem Zusammenhang ein grösserer Handlungsspielraum verschafft werden.

Zwar verfügen die Kantone bereits nach dem geltenden Recht beim Vollzug des BewG über gewisse Kompetenzen. Diese sind jedoch unzureichend. Die Standesinitiativen verfolgen den Zweck, denjenigen Kantonen, welche dies wünschen, beim Vollzug des BewG mehr Einfluss zu geben. Die Kantone sollen in Zukunft auf die Bewilligungspflicht verzichten können, wenn Personen im Ausland ein Grundstück zur Benutzung als Hauptwohnung am Ort ihres rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitzes erwerben wollen und wenn Unternehmen ein Grundstück zwecks Errichtung einer ständigen Betriebsstätte erwerben möchten. Damit sollen die Kantone die Möglichkeit erhalten, in diesen politisch unumstrittenen Fällen das bisherige langwierige und umständliche Verfahren aufzuheben, welches vor allem auch psychologisch einen negativen Einfluss auf die Wirtschaftsförderung hat.

Ein drittes Anliegen der Standesinitiativen ist die Bereitstellung eines Reservekontingents für Ferienwohnungen oder Wohneinheiten in einem Aparthotel für diejenigen Kantone, deren wirtschaftliche Interessen es erfordern. Damit soll vor allem den Kantonen mit einer starken Ausrichtung auf den Tourismus die Möglichkeit gegeben werden, die strengen Auswirkungen des BewG zu mildern, wenn die Wirtschaftsfrage dies verlangt.

Erwägungen der Kommission

Der Nationalrat hat am 28. April 1997 beschlossen, den Standesinitiativen keine Folge zu geben (AB 1997 N 684). Die Kommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 14. Mai 1997 mit den Standesinitiativen. Sie hält fest, dass eine Lockerung der Vorschriften des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland anzustreben ist. Insbesondere hat sie Verständnis für das in den Standesinitiativen zum Ausdruck kommende Anliegen gewisser Kantone, für ausländische Unternehmungen, die sich in der Schweiz niederlassen möchten, die Bewilligungspflicht aufheben zu können, soweit der Erwerb der Grundstücke der Errichtung einer Betriebsstätte oder der Wohnsitznahme von ausländischen Betriebsangestellten dient. Die Kantone erhoffen sich dadurch eine Verbesserung der Standortattraktivität und damit eine Ankurbelung der Wirtschaft und Verbesserung der Arbeitslage.

Die Kommission nahm davon Kenntnis, dass während der Sondersession im Rahmen des Investitionsprogrammes der Nationalrat am 28. April 1997 und der Ständerat am 29. April 1997 den vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch

Personen im Ausland zugestimmt haben. Den zwei Hauptforderungen der Standesinitiativen, auf die Bewilligungspflicht verzichten zu können, wenn Personen im Ausland ein Grundstück zur Benutzung als Hauptwohnung am Ort ihres rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitzes erwerben wollen und wenn Unternehmen ein Grundstück zwecks Errichtung einer ständigen Betriebsstätte erwerben möchten, wird damit materiell bereits auf Ebene des Bundesrechts Rechnung getragen.

Auch das Anliegen der Standesinitiativen, den Tourismusregionen eine Erhöhung der Kontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen zu ermöglichen, ist mit der Änderung der Verordnung vom 10. Juni 1996 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (in Kraft seit dem 1. August 1996), welche die Verteilung nicht ausgeschöpfter Kontingente auf Kantone mit erhöhtem Kontingentsbedarf zulässt, bereits grösstenteils abgedeckt.

Gestützt auf diese Überlegungen hat die Kommission einstimmig beschlossen, den Antrag zu stellen, den Standesinitiativen keine Folge zu geben.

Küchler Niklaus (C, OW) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21 octies de la loi sur les rapports entre les Conseils, la commission a procédé à l'examen préalable des initiatives 96.301, 96.303, 96.304, 96.307 et 96.327.

Ces initiatives visent à modifier la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) de manière à permettre aux cantons qui le souhaitent de ne plus soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeuble dans certains cas. En effet, les cantons pourraient renoncer à soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeuble à titre de résidence principale par une personne physique étrangère au lieu de son domicile légalement constitué et effectif ou par une entreprise à titre d'établissement stable.

Elles visent également à ce que les cantons dont l'intérêt économique l'exige, bénéficient d'un contingent de réserve pour les logements de vacances ou appartements dans un apparthôtel.

Développement des auteurs des initiatives (résumé)

Lors de la votation référendaire du 25 juin 1995, le peuple suisse a rejeté diverses modifications de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (LFAIE), qui visaient à permettre différents assouplissements des dispositions en vigueur. Une différence d'attitude envers cette question est alors apparue entre les électeurs de la Suisse romande et du Tessin et ceux de la Suisse alémanique. Les sensibilités différentes qui se sont manifestées ne doivent pas être ignorées, mais respectées. Un traitement uniforme de cette matière sur l'ensemble du territoire de notre pays ne se justifie plus. Il convient d'accorder une plus grande marge de manoeuvre aux cantons.

En vertu du droit en vigueur, les cantons disposent certes de certaines compétences pour appliquer la LFAIE, mais ces dernières s'avèrent insuffisantes. Les initiatives cantonales visent à conférer aux cantons qui le souhaitent davantage d'influence en ce qui concerne l'application de la LFAIE. A l'avenir, les cantons doivent pouvoir renoncer à soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeuble à titre de résidence principale par une personne physique étrangère au lieu de son domicile légalement constitué et effectif ou par une entreprise à titre d'établissement stable. Les cantons doivent ainsi avoir la possibilité de renoncer, dans ces cas où il y a consensus politique, à la longue et pénible procédure d'autorisation, procédure ayant avant tout des effets psychologiques négatifs se répercutant sur la promotion de l'économie.

Ces initiatives visent également à ce que les cantons dont l'intérêt économique l'exige, bénéficient d'un contingent de réserve pour les logements de vacances ou appartements dans un apparthôtel. Cela doit permettre avant tout aux can-

tons ayant une forte orientation touristique, de compenser les effets restrictifs de la LFAIE, si la situation économique l'exige.

Considérations de la commission

Le Conseil national a décidé, en date du 28 avril 1997, de ne pas donner suite aux initiatives cantonales (BO 1997 N 684). La commission s'est penchée sur les initiatives cantonales à sa séance du 14 mai 1997. Elle constate qu'un assouplissement des dispositions de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est souhaitable. Elle comprend particulièrement les objectifs de certains cantons, consistant à supprimer l'obligation d'autorisation, pour les entreprises étrangères qui souhaiteraient s'implanter en Suisse dans la mesure où l'acquisition d'immeubles est effectuée à titre d'établissement stable ou de résidence pour les employés de ces entreprises étrangères. Les cantons espèrent par ce biais rendre le site économique plus intéressant, donner de l'essor à l'économie et améliorer le marché du travail. La commission a pris acte que, pendant la session spéciale et dans le cadre du programme d'investissement, le Conseil national et le Conseil des Etats ont respectivement approuvé les 28 avril et 29 avril 1997 les modifications proposées par le Conseil fédéral sur la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Les objectifs principaux des initiatives cantonales, à savoir de pouvoir renoncer à soumettre à autorisation l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger à titre de résidence principale au lieu de leur domicile légalement constitué et effectif, d'une part, ainsi que l'acquisition d'immeubles par des entreprises à titre d'établissement stable, d'autre part, sont donc déjà pris en compte par la législation fédérale.

Concernant l'augmentation du contingent dans les régions touristiques, l'ordonnance du 10 juin 1996 (entrée en vigueur depuis le 1er août 1996) relative à la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger atteint dans une large mesure l'objectif visé, puisqu'elle autorise la répartition des contingents inutilisés pour les cantons qui ont besoin d'augmenter les leurs.

Au vu de ce qui précède, la commission a décidé à l'unanimité de proposer de ne pas donner suite aux initiatives cantonales.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, den Initiativen keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de ne pas donner suite aux initiatives.

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Die Kommission für Rechtsfragen hat diese Standesinitiativen am 14. Mai 1997 behandelt. Die Initiativen verlangen die Änderung der Lex Friedrich, datieren aber bereits aus dem Jahre 1996. Nun haben wir anlässlich der Sondersession von Ende April dieses Jahres im Rahmen des Investitionsprogrammes eine grössere Revision der Lex Friedrich im Sinne einer bedeutenden Lockerung des Grundstücksverkaufs an Ausländer vorgenommen. Die Hauptforderungen der Initiativen im Zusammenhang mit den sogenannten Betriebsstättengrundstücken wurden damit erfüllt. Das weitere Anliegen der Standesinitiativen, nämlich den Tourismusregionen eine Erhöhung der Kontingente für den Erwerb von Ferienwohnungen zu ermöglichen, wurde vom Bundesrat bereits mit einer entsprechenden Verordnungsänderung vom 10. Juni 1996 abgedeckt.

Der Nationalrat seinerseits hat aus diesen Gründen am 28. April 1997 beschlossen, den Standesinitiativen keine Folge zu geben.

Auch die Kommission für Rechtsfragen beantragt einstimmig, den Initiativen keine Folge zu geben, da praktisch sämtliche Forderungen inzwischen erfüllt wurden.

Angenommen – Adopté

95.3624

Motion Nationalrat (Hegetschweiler) Mietrecht. Relativierung der Kündigungssperre Motion Conseil national (Hegetschweiler) Bail à loyer. Modification des dispositions concernant le congé donné par le bailleur

Wortlaut der Motion vom 16. September 1996

Der Bundesrat wird gebeten, eine Änderung von Artikel 271a OR vorzulegen.

Absatz 2 wird durch Absatz 1 Buchstabe e ersetzt, welcher wie folgt geändert wird:

«Die Missbräuchlichkeit der Kündigung des Vermieters wird im Anfechtungsverfahren vermutet, wenn sie ausgesprochen wird vor Ablauf von drei Jahren nach Abschluss eines mit dem Mietverhältnis zusammenhängenden Schlichtungs- oder Gerichtsverfahrens, in dem der Vermieter»

Ziff. 1–4

Unverändert

Abs. 3 (neu)

«Eine Kündigung nach Absatz 2 ist gültig, wenn der Vermieter nachweist, dass er aus achtbaren Gründen gekündigt hat, oder wenn die Kündigung ausgesprochen wird»

Bst. a–f

Unverändert

Texte de la motion du 16 septembre 1996

Le Conseil fédéral est chargé de proposer aux Chambres de modifier l'article 271a du Code des obligations comme suit:

L'alinéa 2 sera remplacé par la lettre e de l'alinéa 1er et aura la teneur suivante:

«Le congé est présumé abusif lors de la procédure de contestation s'il est donné par le bailleur dans les trois ans à compter de la fin d'une procédure de conciliation ou d'une procédure judiciaire au sujet du bail et si le bailleur»

Ch. 1–4

Inchangé

Al. 3 (nouveau)

«Le congé mentionné à l'alinéa 2 est valable si le bailleur prouve qu'il l'a donné pour des raisons honorables ou s'il est donné»

Let. a–f

Inchangé

Küchler Niklaus (C, OW) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 23. Januar 1997 mit einer Motion des Nationalrates, die am 21. Dezember 1995 ursprünglich von Nationalrat Hegetschweiler eingereicht worden war.

Die Motion verlangt die Änderung von Artikel 271a OR dahingehend, dass die Kündigung eines Mietvertrages durch den Vermieter innerhalb von drei Jahren nach Abschluss eines Schlichtungs- oder Gerichtsverfahrens nicht mehr in jedem Fall missbräuchlich sein soll. Die Kündigung soll vielmehr gültig sein, wenn der Vermieter nachweist, dass er aus achtbaren Gründen gekündigt hat.

Der Nationalrat beschloss am 16. September 1996 mit 65 zu 61 Stimmen, die Motion Hegetschweiler zu überweisen.

Erwägungen der Kommission

Der Bundesrat beantragte im Nationalrat die Ablehnung der Motion Hegetschweiler. Er führte aus, der heutige Artikel 271a Absatz 1 Buchstabe e OR stelle eine Kompromisslösung dar. Anstelle des früheren zweijährigen Kündigungsschutzes gewähre die Bestimmung heute einen dreijährigen Kündigungsschutz, schwäche aber andererseits die Stellung des Mieters, indem die Kündigung nicht mehr richtig, sondern anfechtbar sei. Bereits heute sehe Artikel 271a Absatz 3 OR mehrere Fälle vor, in denen das dreijährige Kündigungsverbot nicht gilt. Hinzu komme das allgemeine Rechtsmissbrauchsverbot nach Artikel 2 ZGB, das auch auf die Anfechtung von Kündigungen innerhalb der dreijährigen Sperrfrist Anwendung finden könne. Deshalb vertrat der Bundesrat die Auffassung, dass Probleme wie das in der vorliegenden Motion anvisierte von der Rechtsprechung gelöst werden können und es sich nicht rechtfertigt, deshalb ein relativ neues Gesetz (in Kraft seit dem 1. Juli 1990) bereits wieder abzuändern. Schliesslich zweifelte der Bundesrat daran, ob der Motionär mit der vorgeschlagenen Änderung das angestrebte Ziel wirklich erreichen könne, da der Begriff der «achtbaren Gründe», welche die Kündigung rechtfertigen, sehr weit und auslegungsbedürftig sei.

Die Kommission schliesst sich diesen Erwägungen insbesondere aus folgenden Gründen an: In der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen sind noch weitere Vorstösse zu behandeln (die parlamentarischen Initiativen 92.445 und 93.429, Hegetschweiler, und 93.421, Ducret, denen der Nationalrat Folge gegeben hat), die auf eine Revision des Mietrechtes abzielen. In diesem Rahmen können die Anliegen des Motionärs in einem grösseren Zusammenhang eingebracht werden. Deshalb beantragt die Kommission einstimmig die Ablehnung der Motion.

Küchler Niklaus (C, OW) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

Réunie le 23 janvier 1997, la Commission des affaires juridiques a procédé à l'examen d'une motion du Conseil national, qui avait été déposée à l'origine le 21 décembre 1995 par M. Hegetschweiler, conseiller national.

Cette motion vise à modifier l'article 271a du Code des obligations de façon à ce que le congé ne soit plus présumé abusif dans tous les cas s'il est donné par le bailleur dans les trois ans à compter de la fin d'une procédure de conciliation ou d'une procédure judiciaire au sujet du bail. Le congé doit au contraire être considéré comme valable si le bailleur prouve qu'il l'a donné pour des raisons honorables.

Le 16 septembre 1996, le Conseil national a décidé, par 65 voix contre 61, de transmettre la motion Hegetschweiler.

Considérations de la commission

Au Conseil national, le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion Hegetschweiler, estimant que l'actuel article 271a alinéa 1er lettre e CO constitue une solution de compromis. En lieu et place de l'ancienne protection contre les congés, de deux ans, l'actuelle disposition garantit certes une protection de trois ans, mais affaiblit par contre la position du locataire par le fait que le congé n'est plus frappé de nullité, mais qu'il peut être contesté. Actuellement, l'article 271a alinéa 3 CO prévoit déjà plusieurs cas auxquels l'interdiction de signifier un congé pendant trois ans ne s'applique pas. A cela s'ajoute l'interdiction de commettre un abus manifeste d'un droit, prévue à l'article 2 du Code civil, article qui serait également applicable dans le cadre de la procédure de contestation à l'intérieur du délai des trois ans. Au vu de ces considérations, le Conseil fédéral était d'avis que les problèmes soulevés dans la motion pouvaient être résolus par la jurisprudence et qu'il n'était pas justifié de modifier une loi récente (entrée en vigueur le 1er juillet 1990). Enfin, le Conseil fédéral a émis des doutes sur le fait de pouvoir atteindre les objectifs proposés par le biais d'une modification de la loi, étant donné que le terme de «raisons honorables» est très vague et requiert une interprétation.

La commission s'est ralliée à la proposition de rejet du Conseil fédéral pour la raison suivante: la Commission des affaires juridiques du Conseil national devra encore traiter d'autres objets visant tous à une révision du droit du bail (il s'agit des initiatives parlementaires 92.445 et 93.429, Hegetschweiler, et 93.421, Ducret, auxquelles le Conseil national a donné suite). Ainsi les objectifs visés par l'auteur de la motion pourront être analysés et pris en compte dans un contexte plus large. La commission propose donc le rejet de la motion.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, die Motion abzulehnen.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de rejeter la motion.

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Die Kommission für Rechtsfragen hat diesen Vorstoss schon vor längerer Zeit, nämlich am 23. Januar 1997, behandelt. Die Motion beinhaltet die Revision eines einzigen Mietrechtsartikels, nämlich des Artikels 271a des Obligationenrechtes betreffend die Kündigung durch den Vermieter.

Der Bundesrat beantragte Ablehnung der Motion. Gleichzeitig wurde uns in der Kommission zur Kenntnis gebracht, dass in der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen noch weitere Vorstösse zu behandeln sind, die ebenfalls auf eine Revision des Mietrechtes abzielen, nämlich zwei parlamentarische Initiativen Hegetschweiler und eine parlamentarische Initiative Ducret. Eine Subkommission der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen befasst sich zurzeit mit der entsprechenden Mietrechtsrevision.

Hierzu wurde uns in der Kommission vom Vertreter des Bundesamtes für Justiz, Herrn Giacomo Roncoroni, folgendes gesagt: «In der Subkommission» – in der Subkommission der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen – «einigte man sich, dass Vorschläge im Zusammenhang mit den Grundbestimmungen der Initiative noch berücksichtigt werden könnten. Gesamtkommission und Rat können noch darüber hinausgehen. Die vorliegende Bestimmung steht im Zusammenhang mit dem Eigenbedarf. Er soll relativiert werden. Herr Hegetschweiler könnte also über ein Subkommissionsmitglied einen entsprechenden Antrag einbringen.»

Im Rahmen der weiteren Pendenzen betreffend die Mietrechtsrevision lässt sich das Einzelanliegen des Motionärs also zweckmässigerweise in einem grösseren Zusammenhang beurteilen als bloss in einem Revisionsverfahren für einen einzelnen Gesetzesartikel.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat daher beschlossen, die Motion abzulehnen; dies jedoch in der Meinung, dass es dem Motionär freigestellt sei, dafür besorgt zu sein, dass sein Anliegen im Rahmen der eben erwähnten laufenden Mietrechtsrevision noch näher überprüft und allenfalls auch berücksichtigt werden kann.

Bisig Hans (R, SZ): Die Kommission für Rechtsfragen beantragt einstimmig, die Motion des Nationalrates (Hegetschweiler) betreffend Relativierung der Kündigungssperre im Mietrecht abzulehnen. Diese Einstimmigkeit überrascht mich. Sie lässt vermuten, dass man sich nicht gerade aus Begeisterung mit dieser Motion des Nationalrates betreffend das Mietrecht befasst. Die Erwägungen der Kommission fallen denn auch aus meiner Sicht etwas dürftig aus. Ich muss auch feststellen, dass dieser Antrag jetzt vorliegt und nicht später noch einmal aufgegriffen werden muss, wie es der Kommissionspräsident vorschlägt.

Dass der Bundesrat keine zusätzliche Arbeit sucht und auf die Rechtsprechung verweist, ist für mich nachvollziehbar. Dass aber die Kommission für Rechtsfragen die Lösung von offensichtlichen Problemen den Gerichten überlassen und die notwendige Revision des Mietrechtes nicht oder noch nicht an die Hand nehmen will, verstehe ich nicht. Wir können doch nicht parlamentarische Vorstösse ablehnen, nur weil

noch andere, gleich gelagerte Vorstösse in der Pipeline sind. Die Überweisung einer Motion ist noch lange keine Zustimmung zu einer Gesetzesänderung; der Erstrat hat nach gewalteter Diskussion entgegen dem Antrag des Bundesrates und der Haltung der Vertreterin des Mieterverbandes für Überweisung gestimmt. Vorstösse der einen Kammer dürfen von der anderen sicher nicht leichtfertig über Bord geworfen werden.

Nun zur Sache: Mit der vom Nationalrat überwiesenen Motion wird vom Bundesrat verlangt, es sei eine Änderung des Mietrechtes beim Kündigungsschutz vorzunehmen. Gemäss geltendem Recht ist unter anderem eine Kündigung auch dann anfechtbar, wenn sie vor Ablauf von drei Jahren nach Abschluss eines mit dem Mietverhältnis zusammenhängenden Schlichtungs- oder Gerichtsverfahrens erfolgt. Dies führt in der Praxis zu stossenden Fällen und Missbräuchen und muss darum korrigiert werden. Dass das heutige Mietrecht erst seit 1990 – ich würde sagen: immerhin schon seit 1990 – gilt, darf meines Erachtens kein Grund sein, zwischenzeitlich erkannte Mängel nicht zu beheben.

Bei allem Verständnis für den manchmal notwendigen Schutz der Mieter komme ich nicht darum herum, festzustellen, dass daneben auch der Schutz des Eigentums immer mehr verkümmert. Es kann nicht Sinn und Zweck des angesprochenen Artikels 271a OR sein, den Mieter allein dafür zu belohnen, dass er seine Rechte geltend macht. Die Idee ist doch vielmehr, missbräuchliche Kündigungen zu bekämpfen, die aus Rache und Vergeltung infolge Rechtswahrung durch den Mieter ergangen sind.

Heute werden aber jene Mieter bevorzugt, die den Rechtsweg suchen, wird doch selbst eine Kündigung aus völlig legitimen Gründen bei Anfechtung ausgesetzt. Zwei Beispiele mögen dies verdeutlichen:

Beispiel 1: Selbst der Erwerber einer Liegenschaft fällt unter eine allenfalls laufende Kündigungssperrfrist. Auch er kann sich, um die Gültigkeit der Kündigung bei Anfechtung zu verteidigen, nur auf den Katalog von Artikel 271a Absatz 3 OR berufen. Der Käufer einer Liegenschaft kann – dringender Eigenbedarf vorbehalten – auch aus völlig legitimen Gründen nicht kündigen, ohne dass seine Kündigung auf Anfechtung hin ungültig wird, obschon wegen des Parteiwechsels auf Seiten des Vermieters von einer Rache- oder Vergeltungsvermutung nicht die Rede sein kann. So ist beispielsweise auch der nicht spekulierende Erwerber einer Altliegenschaft in der Realisierung des von ihm geplanten Sanierungsumbaus in einer kaum gerechtfertigten Weise behindert, wenn im Kaufobjekt Mietverhältnisse mit laufenden Kündigungssperrfristen bestehen.

Beispiel 2: Einen Tag nach öffentlicher Bekanntgabe einer Hypothekarzinsensenkung durch die örtliche Kantonalbank verlangt der Mieter vom Vermieter schriftlich eine Mietzinsreduktion auf den nächsten Kündigungstermin im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG). Der Vermieter, der diese Mietzinsenkung auch von sich aus gewährt hätte, erklärt sich daraufhin schriftlich mit dem Zinssenkungsbegehren des Mieters einverstanden. Damit besteht im Sinne von Artikel 271a Absatz 2 OR ein Kündigungsschutz von drei Jahren zugunsten des Mieters. Der Mieter kann nämlich mittels Schriftstücken nachweisen, dass er sich mit dem Vermieter ausserhalb eines Schlichtungs- oder Gerichtsverfahrens über eine Forderung aus dem Mietverhältnis geeinigt hat. Obwohl der Anspruch auf Mietzinsreduktion gar nicht strittig gewesen ist, gilt die unwiderlegbare Vermutung, jede innerhalb einer Zeitspanne von drei Jahren nach dem erwähnten Briefwechsel ausgesprochene Kündigung des Vermieters stelle eine Rache- oder Vergeltungskündigung dar.

Ich kann Ihnen noch eine ganze Reihe von konkreten Fällen aufzeigen, in denen die gesetzliche Regelung auf einen ungerechtfertigten Schutz des Mieters und nicht auf die Bekämpfung des Missbrauchs durch den Vermieter hinausläuft. Dem Vermieter muss darum ein Instrument gegeben werden, welches ihm erlaubt, die Vermutung des Vergeltungs- und Rachecharakters seiner Kündigung während der Kündigungssperrfrist zu widerlegen. Nur das will die vorlie-

gende Motion des Nationalrates (Hegetschweiler), nichts anderes.

Ich beantrage darum im Interesse einer rechtlichen Gleichstellung von Mietern und Vermietern, dem Nationalrat zu folgen und diese Motion zu überweisen.

Präsident: Es scheint, dass hier die Diskussion zu diesem Vorstoss lanciert werden soll. Angesichts der nicht überwältigenden Präsenz im Rat schlage ich Ihnen vor, hier die Beratungen zu unterbrechen und die Diskussion am nächsten Donnerstag zu führen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.15 Uhr
La séance est levée à 12 h 15*

Neunte Sitzung – Neuvième séance

Montag, 16. Juni 1997

Lundi 16 juin 1997

17.15 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

Le président: Je félicite notre collègue Willy Loretan qui a eu son anniversaire hier. (*Applaudissements*)

96.055

Geldwäschereigesetz

Loi sur le blanchiment d'argent

Botschaft und Gesetzentwurf vom 17. Juni 1996 (BBl III 1101)
Message et projet de loi du 17 juin 1996 (FF III 1057)

Beschluss des Nationalrates vom 20. März 1997
Décision du Conseil national du 20 mars 1997

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: Tout d'abord une observation préliminaire: le dépliant de langue française que vous avez devant vous porte encore le titre de «blanchissage d'argent». Or, notre commission, d'entente avec la Commission de rédaction, a opté pour le terme de «blanchiment».

Les dangers provoqués par le crime organisé ont sensibilisé ces dix dernières années et les acteurs de la place financière et les responsables politiques. Depuis 1990, les révisions de lois se suivent en matière de blanchiment d'argent à un rythme soutenu. En 1990, les articles 305bis et 305ter du Code pénal sont revus. En 1994, un second train de mesures de lutte contre le crime organisé – la confiscation des valeurs patrimoniales, la participation à une organisation criminelle et la dénonciation d'opérations suspectes – ont fait l'objet de cette deuxième révision, et aujourd'hui, une troisième révision, un nouveau projet de loi nous est présenté. Trois projets en sept ans.

Cette lutte sans merci est indispensable. Le Fonds monétaire international évalue le bénéfice du crime organisé à 600 milliards de francs. Si l'on admet, selon une étude de l'Université de Bâle, qu'un tiers de toutes les fortunes privées du monde sont gérées en Suisse, l'on doit constater que les prestations fournies par la place financière sont d'excellente qualité, que pour maintenir la confiance dont bénéficie la place financière suisse notre pays doit renforcer ses moyens de lutte contre le crime organisé. En effet, ces organisations criminelles constituent un très grand danger pour l'économie et pour les démocraties. Par le moyen de leurs fonds considérables, elles s'infiltrant dans les pouvoirs économiques et politiques. Dans le pire des cas, une économie toute entière peut passer sous la dépendance du crime organisé. Les véritables tremblements de terre qui ont secoué des pays européens comme l'Italie ou la Belgique – ce dernier en matière de pédophilie – montrent les dégâts que peuvent provoquer ces organisations criminelles, même dans nos solides démocraties occidentales. Le commerce illégal porte sur la drogue, sur les armes, sur les êtres humains – la pédophilie – et sur la pornographie. Les spoliations de dictateurs qui appauvrissent leur pays créent des dangers similaires. Le marché criminel se sert d'intermédiaires financiers qui versent ces fonds illé-

gaux sur un compte ou les investissent dans d'autres valeurs patrimoniales.

La convention de diligence des banques suisses, qui contient des règles de conduite et de contrôle détaillées, interdit d'accepter des fonds sans avoir d'abord identifié le client ou l'ayant droit économique. Les autres secteurs du marché financier – il s'agit là du domaine parafinancier – ne sont pas régis par ces règles privées. La nouvelle loi doit donc les englober. En vertu du principe de l'autorégulation, le projet de loi les incite à créer leur propre organisme chargé de veiller au respect des obligations légales. Les règles de diligence des banques suisses et les directives de la Commission fédérale des banques ont servi de modèle aux normes internationales suisses mises sur pied. La lutte, pour être efficace, doit aujourd'hui se faire sur un plan international, et le projet de loi prescrit la collaboration internationale aussi.

Le Groupe d'action financière, le GAFI, qui réunit 26 Etats dans le monde dont la Suisse, a édicté en 1996 40 recommandations de lutte contre le blanchiment. L'Union européenne a aussi élaboré ses directives. Le projet de loi doit donc tenir compte de ces normes internationales, et il est en parfaite compatibilité avec ces recommandations.

Quels sont les points forts du projet? Le principe de l'autorégulation est maintenu et étendu. Les intermédiaires financiers – fiduciaires, notaires, avocats – qui ne possèdent pas encore leur propre organisme chargé de veiller au respect des obligations légales, auront tout avantage à en créer un, et ce sera dans l'intérêt de leur profession. Les intermédiaires financiers non affiliés à un tel organisme devront obtenir désormais une autorisation. Aussi seront-ils soumis à la surveillance stricte et directe de l'autorité de contrôle.

Tout un arsenal de mesures et d'armes – les termes militaires sont justifiés, car il s'agit d'un combat contre un terrible fléau – est créé pour lutter contre ces crimes. Le filet qui entourera le blanchiment d'argent sera dense.

Voici le fil conducteur de la loi: le client ou l'ayant-droit des fonds doit être identifié. Des soupçons obligent l'intermédiaire à poursuivre ses investigations.

En outre, les documents doivent être conservés pour permettre de reconstituer le cheminement des fonds. Connaître, à l'aide des papiers et des documents, les traces laissées par les fonds criminels: cette mesure permet souvent de découvrir d'autres opérations illicites. Le secteur bancaire utilise aujourd'hui déjà ces moyens documentaires, mais des prescriptions à ce sujet manquent dans le secteur parabancaire. Autre obligation, celle du blocage des avoirs.

Enfin, l'intermédiaire financier, sur la base de soupçons fondés, doit annoncer sans délai au bureau de communication les faits répréhensibles supposés. Dans ce domaine, le silence ne sera plus d'or. On ne pourra plus gagner de l'argent en se taisant. S'il est violé intentionnellement, le devoir d'informer est sanctionné par une peine.

Le Conseil national et la minorité de la commission voudraient punir aussi le délit commis par négligence. Il est vrai que la majorité l'a emporté grâce à la voix prépondérante du président de la commission. Le débat aura lieu à l'article 36bis.

Pour la minorité de la commission, le fait que les intermédiaires financiers sont des professionnels mérite que la violation soit aussi sanctionnée lorsqu'elle est commise par négligence. En revanche, pour la majorité de la commission, les professionnels doivent répondre à des exigences très élevées. L'ignorance ou l'inattention seront inexcusables, donc punissables. La négligence comporte le risque que l'annonce de la part des employés de banque se fera finalement pour tout ou plutôt pour rien. Le bureau compétent serait submergé de dénonciations et l'instrument de l'annonce perdrait de sa force. La solution retenue par la majorité de la commission répond aux normes internationales.

En conclusion, la commission vous propose, à l'unanimité, d'entrer en matière, et par 11 voix sans opposition et avec 1 abstention, elle a adopté le projet au vote sur l'ensemble.

Küchler Niklaus (C, OW): Die Vorlage scheint mir wichtig genug, um mich auch als Präsident der vorberatenden Kommission noch kurz dazu zu äussern:

Das organisierte Verbrechen, zu dem auch die Geldwäscherei gehört, wird heute weltweit als eine der grössten Gefahren für sämtliche Staaten betrachtet. Es werden nicht bloss Staaten der Dritten Welt durch das organisierte Verbrechen bedroht, sondern gerade auch hochentwickelte und komplexe Volkswirtschaften bieten kriminellen Organisationen optimale Entwicklungsmöglichkeiten.

Sie haben es eben vom Kommissionssprecher gehört: Eine Studie des Internationalen Währungsfonds von 1996 schätzt den jährlichen Reingewinn des organisierten Verbrechens auf 600 Milliarden Franken. Das belegt also den enormen Stellenwert, den das organisierte Verbrechen heute weltweit hat.

Wenn die weiter erwähnte Studie der Universität Basel ergibt, dass ungefähr ein Drittel aller Privatvermögen der Welt in der Schweiz verwaltet werden, dann muss und kann daraus geschlossen werden, dass wir nicht nur eine erstklassige Finanzdienstleistung erbringen, sondern vor allem auch für das organisierte Verbrechen nach wie vor sehr interessant sind oder sehr interessant sein werden.

Jedenfalls: Wir wollen und können es uns nicht leisten – vor allem nach den Diskussionen über die Marcos- und Mobutu-Gelder, aber auch nach den Diskussionen über die nachrichtenlosen Vermögen –, dass unser Finanzplatz durch das organisierte Verbrechen missbraucht wird. Wir müssen daher, so meine ich, auch aus ethischer und moralischer Sicht alles zur Verhinderung der Geldwäscherei unternehmen, und zwar flächendeckend auf strafrechtlicher und auf verwaltungsrechtlicher Ebene.

Wir haben hier und heute Gelegenheit, die vom Parlament 1990 begonnene Reihe von Massnahmen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens zu vervollständigen und einen weiteren wichtigen Meilenstein zu setzen. Der Kommissionssprecher hat es bereits ausgeführt: 1990 haben wir dem Strafgesetzbuch die ersten Geldwäschereiartikel beigefügt. 1994 haben wir diese auf zweckmässige Art und Weise ergänzt. Vor allem haben wir 1994 das Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes beschlossen, wodurch die organisatorischen Voraussetzungen für eine schlagkräftigere Verfolgung der organisierten Kriminalität geschaffen wurden. Es besteht also schon ein recht gutes Abwehrdispositiv. Das mag aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass nach wie vor Lücken bestehen, vor allem im Nichtbankensektor, die zu schliessen wir mit dieser Vorlage nun Gelegenheit erhalten.

Meines Erachtens liegt heute eine griffige Vorlage vor, die von unnötigem Ballast befreit ist und sowohl den Gerichten als auch der Verwaltung als praktikables Instrument dienen wird. In Artikel 9 z. B. ist nun für Finanzintermediäre eine Meldepflicht vorgesehen, obwohl die Bankenkreise anfänglich gegen diese Statuierung der Meldepflicht opponierten. Diese aber ist derart vernünftig ausgestaltet, dass nicht mit einer sinnlosen, nicht zu bewältigenden Meldeflut zu rechnen ist. Es gibt auch keine unnötige Aufblähung des Beamtenstaates, wie immer wieder befürchtet wurde. Nach Artikel 9 Absatz 1 greift die Meldepflicht nur dann, aber immer dann, wenn ein Finanzintermediär weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung nach Artikel 305bis des Strafgesetzbuches stehen, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen. Die Meldung erfolgt an die beim Bundesamt für Polizeiwesen angesiedelte Meldestelle für Geldwäscherei. Diese leitet in begründeten Fällen die entsprechenden Angaben an die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden weiter.

Ich persönlich teile die Auffassung, dass die Meldepflicht nur dann ein wirklich griffiges Instrument darstellt, wenn ihre Verletzung auch Folgen nach sich zieht, wenn sie sanktioniert wird. Ohne Sanktion hätten wir es, wie es auch im Erstrat bereits ausgeführt wurde, mit einer Lex imperfecta zu tun. Entgegen dem Beschluss des Nationalrates bin ich jedoch der Meinung, dass die Bestrafung – sie ist in Artikel 36bis des Geldwäschereigesetzes geregelt – auf die vorsätzliche Be-

gehung zu beschränken ist. Wir würden sonst über die Bestimmungen des Strafgesetzbuches hinausgehen, welches die fahrlässige Geldwäscherei schliesslich auch nicht unter Strafe stellt. Abgesehen davon drängen uns weder die EU-Geldwäschereirichtlinie noch die Empfehlung der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) – bei der die Schweiz ja aktives Mitglied ist – dazu, die fahrlässige Meldepflichtverletzung zu bestrafen.

Warum also sollten wir gerade in diesem Punkt, der allenfalls eine Flut von Meldungen und damit die Lahmlegung der Meldestelle provozieren könnte, päpstlicher sein als der Papst? Aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes wird einzig und allein gefordert, dass die getroffenen Sanktionen klar, angemessen und abschreckend sein müssen, um künftige Verstösse zu verhindern. Die vorgeschlagene Regelung erfüllt meines Erachtens diese Voraussetzungen – auch ohne Bestrafung der Fahrlässigkeit.

Wenn ich schon gesagt habe, dass wir eine auch für die Gerichte praktikable Vorlage schaffen wollen und müssen, möchte ich hier auch unterstreichen, dass künftig der Geldwäscherei-Straftatbestand nach StGB und der neue Artikel 36bis des Geldwäschereigesetzes, wie wir das übrigens in der Kommission ausführlich ausdiskutiert haben, in echter Konkurrenz zueinander stehen, also parallel zur Anwendung kommen können. Die Anwendung einer Strafbestimmung schliesst die gleichzeitige Anwendung der anderen somit nicht aus. Dadurch kann verhindert werden, dass der Finanzintermediär, der die Meldepflicht verletzt und gleichzeitig auch den Geldwäscherei-Straftatbestand nach StGB erfüllt, nicht gegenüber demjenigen privilegiert wird, der sich «nur» nach StGB strafbar macht und der dort vorgesehenen Strafdrohung Busse oder Gefängnis unterliegt.

Abschliessend möchte ich Sie darauf hinweisen, dass die eben zitierte FATF Ende dieses Monats – das scheint mir wichtig zu sein – die Schweiz erneut einem Länderexamen unterziehen wird. Sie wird prüfen, ob und wie die Schweiz die von ihr abgegebenen 40 Empfehlungen, an denen die Schweiz aktiv mitgearbeitet hat, bereits umgesetzt hat. Dies, so meine ich, soll uns ein Ansporn sein, diese Vorlage heute als Zweitrat zügig zu bearbeiten, so dass eine allenfalls notwendige Differenzbereinigung mit dem Erstrat vielleicht sogar noch in dieser Session möglich sein sollte. Aus der Sicht der beratenden Kommission wäre dies ohne weiteres möglich, und damit könnten wir diesem Länderexamen getrost entgegensehen.

In diesem Sinne bitte ich Sie meinerseits um Eintreten und um eine grossmehrheitliche Zustimmung zu dieser Vorlage.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich bin sehr froh, dass diese Vorlage die bisherigen parlamentarischen Beratungen heil überstanden hat, unbestritten geblieben ist. Ich glaube, das ist gerade im jetzigen Moment ein gutes Signal. Der Nationalrat hat das Gesetz ohne Gegenstimme verabschiedet. Ihre Kommission hat den Entwurf ohne wesentliche Änderungen übernommen. Die bisherigen Änderungen sind grösstenteils redaktioneller Natur, so dass sich am Grundkonzept, zu dem ich voll stehe, nichts geändert hat. Die einzigen erwähnenswerten Änderungen – aber darüber werden wir uns im Detail unterhalten – sind die Einführung der Bestrafung der Meldepflichtverletzung sowie Anpassungen in den Bereichen Vermögenssperre und Verjährung. Ich will mich aber im Eintreten dazu nicht äussern.

Ich muss auch nicht alles wiederholen, was der Kommissionssprecher und Herr Kuchler gesagt haben. Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass der Finanzplatz Schweiz für unseren Wohlstand von allgrösster Bedeutung und für unsere Volkswirtschaft existentiell ist. Aber wir haben auch alle feststellen müssen, dass sein Image in letzter Zeit etwas in Mitleidenschaft gezogen worden ist. Nachrichtenlose Vermögen, Nazi-Raubgold, Fluchtgelder aus Staaten der Dritten Welt usw. haben gegenüber unserem Finanzplatz zu Anschuldigungen geführt. Das mag da und dort auch von der Konkurrenz her etwas beeinflusst gewesen sein; aber ich glaube, wir müssen diese Diskussionen trotzdem ernst nehmen und sehen, dass Moral und Ethik eben doch auch Fun-

damente eines langfristig florierenden Finanzplatzes sein müssen.

Das Geldwäschereigesetz liegt meines Erachtens auf der Linie dieses Anliegens. Ich bin an sich ja kein Freund neuer Gesetze. Ich glaube, es war Montesquieu, der einmal sagte, wenn es nicht nötig sei, ein Gesetz zu machen, sei es nötig, kein Gesetz zu machen. Aber ich finde, dass es hier nötig ist, ein Gesetz zu machen, weil es das Bewusstsein für die Wichtigkeit der Abwehr von Geldern deliktischer Herkunft schärft und weil es uns auch zusätzliche Instrumente liefert, um solche Gelder abzuwehren.

Vor drei oder vier Jahren, fürchte ich, wäre ein solches Gesetz noch relativ umstritten gewesen. Im Moment, glaube ich – und das hat mit der Kritik am Finanzplatz zu tun –, geht es relativ problemlos. Ich halte das international gesehen für ein positives Signal. Das habe ich übrigens auch schon in Gesprächen mit Ministern aus anderen Ländern feststellen dürfen.

Ich will die Zahlen nicht wiederholen. Die Schätzungen, wie bedeutend das internationale Verbrechen schon rein finanziell geworden ist, sind genannt worden. Man muss einfach sehen, dass man versucht, dieses Geld durch Waschen so unterzubringen, dass man sich selber vor strafrechtlichen Verfolgungen schützen kann. Dann geht man noch einen Schritt weiter: Durch Investitionen im Bereich der legalen Wirtschaft dehnt dann das organisierte Verbrechen seine Macht ständig weiter aus. Es sind eben nicht nur Staaten der Dritten Welt, die jetzt betroffen sind, sondern auch moderne Volkswirtschaften. Dann sind diese Gelder fast nicht mehr identifizierbar. So wird eigentlich die Wirtschaft selber schleichend korumpiert.

Ich gehe aber noch einen Schritt weiter: Ich behaupte, dass das organisierte Verbrechen, wenn es in einem Staat ein gewisses Niveau erreicht hat, auch in der Lage ist, Politik und Verwaltung zu korumpieren und langfristig sogar Demokratien zu destabilisieren. Deshalb gilt hier wirklich auch, dass es nötig ist, den Anfängen zu wehren. Die organisierte Kriminalität nach Möglichkeit so wirksam wie möglich zu bekämpfen ist eine dringliche Aufgabe jedes Staates für sich selber. Er muss es aber auch im allgemeinen Interesse tun, aus Solidarität gegenüber anderen Staaten. Die organisierte Kriminalität ist ein Problem, das wir mit anderen Staaten gemeinsam bekämpfen müssen.

Sie haben von den beiden Vorrednern auch gehört, wie wichtig der Finanzplatz Schweiz weltweit für die Vermögensanlage ist. Es wäre wahrscheinlich blauäugig, anzunehmen, dass das organisierte Verbrechen nicht auch versuchen würde, in der Schweiz die guten und professionellen Anlagemöglichkeiten zu nutzen. Deshalb bin ich von der Notwendigkeit dieses Gesetzes absolut überzeugt. Wir müssen dafür sorgen, dass der hiesige Finanzplatz durch das organisierte Verbrechen möglichst nicht missbraucht werden kann.

Ich sage aber auch hier etwas ganz deutlich: Es wird hin und wieder so getan, als ob die Schweiz eine Art Off-shore-Finanzplatz wäre, als ob die Schweiz ein Finanzplatz minderer moralischer Qualität wäre, als ob die Schweiz bisher im Kampf gegen die Geldwäscherei die Hände in den Schoss gelegt hätte. Ich muss ganz klar sagen: Das trifft nicht zu. Ich behaupte sogar, dass es heute wahrscheinlich schwieriger ist, solche Gelder in der Schweiz anzulegen als in anderen Ländern, die zum Teil sogar mit dem Finger auf uns zeigen. Ich will vor allem auf die Richtlinien der Banken hinweisen. Unsere Banken haben sich selber über ihren Verband Richtlinien gegeben. Sie sind an detaillierte Sorgfaltspflichten gebunden. Verstösse werden mit sehr hohen Konventionalstrafen sanktioniert. Ich glaube, dass sich diese Sorgfaltspflichtbestimmungen sehr bewährt haben. Das sieht man auch daran, dass sie sogar für andere Länder als Vorlage gedient haben. Sie sind heute zu internationalen Standards geworden.

Andere Berufsverbände – Lebensversicherer, Treuhänder – haben ebenfalls Sorgfaltspflichtbestimmungen erlassen. Sie wissen auch – die Herren Küchler und Cottier haben es erwähnt –, dass 1990 der Geldwäschereiartikel und 1994 Artikel 305ter betreffend die «mangelnde Sorgfalt bei Finanzge-

schäften und das Melderecht» im Strafgesetzbuch eingeführt worden sind. Das sind auch wichtige Schritte zur Bekämpfung der Geldwäscherei gewesen.

Es ist auch erwähnt worden, dass wir im internationalen Umfeld tätig sind, und zwar im Rahmen der Financial Action Task Force on Money Laundering. Dieses Gremium gibt unter anderem Empfehlungen ab. Ihm gehören 26 Staaten an, und wir sind mit dabei. Wir sind immer auch etwas kritisiert worden, aber ich glaube, dass wir mit diesem Gesetz an vorderster Front mit dabei sind.

Wir haben also schon ein gutes Dispositiv – vor allem bei den Banken. Dort ist ein Handlungsbedarf wahrscheinlich kleiner als anderswo, denn die Lücken bestehen vor allem im Nichtbankensektor. Die unterschiedlichen und gar fehlenden Anforderungen an die Sorgfalt der einzelnen Finanzintermediäre – so nennt man die Teilnehmer am Finanzmarkt – erschweren die Bekämpfung der Geldwäscherei und schaden unserem Ansehen. Es verzerrt zuletzt auch den Wettbewerb, wenn für Banken andere Standards gelten als für andere Finanzintermediäre. Wir möchten diese Unzulänglichkeiten mit diesem Gesetz beseitigen.

Wir möchten die Ziele erreichen, indem wir die Geldwäscherei flächendeckend bekämpfen. Der Geltungsbereich dieses Gesetzes betrifft grundsätzlich alle berufsmässigen Anbieter von Finanzdienstleistungen. Neu ist auch, dass diese Finanzintermediäre bestimmte persönliche und fachliche Mindestanforderungen – sie sind nicht extrem hoch – erfüllen müssen.

Also im Klartext: Mittels dieser Bewilligung können wir schwarzen Schafen das Handwerk legen. Das ist – so glaube ich – das Wesentliche. Wir wollen diese Finanzintermediäre auf den gleichen Sorgfaltsstandard verpflichten, und wir wollen vor allem die Meldepflicht einführen, damit den Strafverfolgungsbehörden die nötigen Informationen über geldwäschereiverdächtige Sachverhalte zugänglich gemacht werden können.

Ich habe schon in der Kommission gesagt, dass ich selber relativ lange mit mir gerungen habe, ob ich diese Meldepflicht im Bundesrat vorschlagen soll oder nicht. Es gibt ein Für und ein Wider; aber ich glaube, dass schon die Entwicklung in der Zwischenzeit, seit der Bundesrat die Botschaft verabschiedet hat, diesem Entscheid recht gegeben hat. Wir müssten wahrscheinlich auch immer wieder von anderen Ländern im Rahmen der Financial Action Task Force on Money Laundering Kritik in Kauf nehmen, wenn wir das nicht tun würden. Ich bin eigentlich sehr dankbar, dass die Banken das im wesentlichen akzeptiert haben. Dort bestand am Anfang ein gewisser Widerstand; ich rechne es den Banken hoch an, dass sie hier diesen Widerstand aufgegeben haben.

Es entspricht auch meiner Überzeugung, dass wir hier ein typisches Rahmengesetz haben und dass wir ins Zentrum unserer Anstrengungen die Selbstregulierung stellen. Das heisst, die staatliche Instanz soll nur insofern regeln und kontrollieren, als dies Private nicht ebenso gut mit ihrem branchenspezifischen Wissen tun können. Ich bin überzeugt, dass wir damit ein sehr viel dichteres Kontrollnetz schaffen, als das der Staat mit seinem Personalstopp und seinen Mitteln je tun könnte. Man hört immer wieder von Misstrauen gegenüber solchen Selbstregulierungen. Ich glaube, dieses Misstrauen ist nicht gerechtfertigt. Die Banken haben damit gute Erfahrungen gemacht – und auch wir mit den Banken. Es ist eine kontrollierte Selbstregulierung, sie wird also überwacht. Es ist ein helvetischer Weg, der sich bisher bewährt hat, der vielleicht sogar Modell für andere Dinge sein könnte, die wir in Zukunft noch zu regeln haben werden.

Der Kern des Gesetzes sind die Sorgfaltspflichten, hier vor allem die Meldepflicht, die ich schon erwähnt habe. Die Meldepflicht ist in den Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering modern geworden, wie Sie sehen; sie ist unter diesen 40 Empfehlungen. Damit ist ein Standard geschaffen worden, dem wir uns nun anschliessen können und auch wollen.

Ich will nun zu den einzelnen Artikeln nichts sagen, ich komme nachher darauf zurück. Ich bin sehr froh, dass Eintreten hier nicht bestritten ist; ich bin froh, wenn wir das Gesetz

speditiv behandeln können. Ich wäre sogar froh – das wäre wiederum ein gutes Zeichen für unseren Finanzplatz –, wenn die Differenzbereinigung noch in dieser Session stattfinden könnte. Allerdings ist der Nationalrat, soviel ich weiss, derart überlastet, dass das nicht ganz sicher ist. Ich entnehme Ihrer nächtlichen Tätigkeit an diesem Gesetz, dass zumindest Sie gewillt sind, das Nötige zu tun, damit Sie es noch in dieser Session verabschieden können.

Ich danke Ihnen für Eintreten und bin froh, wenn Sie ungefähr der bundesrätlichen Linie und der Linie Ihrer Kommission folgen.

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

Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor

Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier

Detailberatung – Examen de détail

Titel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Titre

Proposition de la commission

.... contre le blanchiment d'argent

(cette modification vaut pour toute la loi)

Angenommen – Adopté

Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: A l'article 2 s'est posée la question de l'application de gestion de successions, de fortunes successorales («Erbschaften»). La réponse qui nous a été donnée sera importante pour l'application de la loi: une succession ordinaire ne tombera pas sous le régime de cette loi. En revanche, une succession qui dure des années et pour laquelle une gestion de fortune est créée sera soumise à cette loi.

Angenommen – Adopté

Art. 3–8

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 9

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: L'obligation de communiquer telle qu'elle est définie à l'article 9 est en rapport direct avec l'article 36bis, qui prévoit en somme la sanction dont est assortie cette obligation de communiquer. Cette sanction pénale sera prononcée lorsque d'éventuels soupçons ne seront pas annoncés au bureau de communication. Nous traiterons ce domaine plus spécialement en rapport avec l'article 36bis.

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Abs. 1–3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4 (neu)

Die zuständige Strafverfolgungsbehörde kann im Einzelfall besondere Formen der Vermögensüberwachung ohne Vermögenssperre anordnen.

Art. 10

Proposition de la commission

Al. 1–3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4 (nouveau)

Dans certains cas particuliers, l'autorité de poursuite pénale compétente peut ordonner différentes formes particulières de surveillance du patrimoine sans bloquer les avoirs.

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: A l'article 10, je m'exprime au sujet de l'alinéa 4 (nouveau) où la commission vous présente une proposition d'amendement.

Dans certains cas, le blocage d'un compte peut alerter le délinquant ou son organisation, donc le titulaire du compte. Pour l'éviter, la commission a amendé cet article en lui ajoutant un alinéa 4. Avec ce dernier, nous donnons à l'autorité de poursuite pénale, au juge, une compétence d'ordonner autre chose que le blocage, donc d'ordonner une surveillance de compte sans le bloquer, pour éviter en somme que le délinquant puisse prendre de nouvelles dispositions: c'est la raison d'être de cet alinéa 4 de cette disposition.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Wir haben gegenüber diesem zusätzlichen Absatz 4 einen gewissen Vorbehalt. Ich stelle jetzt keinen Antrag. Wir werden das bei der Differenzbereinigung noch einmal anschauen müssen. Wie der Sprecher Ihrer Kommission gesagt hat, lautet der Absatz: «Die zuständige Strafverfolgungsbehörde kann im Einzelfall besondere Formen der Vermögensüberwachung ohne Vermögenssperre anordnen.» Ich kann an sich damit leben, weil ich die Stossrichtung verstehe. Aber dieser Absatz ist gewissermassen ein Fremdkörper im Geldwäschereigesetz. Er stellt nämlich eine strafprozessuale Zwangsmassnahme dar, die verfassungsrechtlich in die Regelungskompetenz der Kantone fällt und daher in den verschiedenen kantonalen Strafprozessordnungen zu regeln ist. Die Aufnahme dieser Bestimmung in dieses Gesetz bedeutet deshalb einen Eingriff des Bundes in die kantonale Regelungszuständigkeit und ist verfassungsrechtlich nicht über alle Zweifel erhaben.

Abgesehen davon ist diese Ergänzung eine Lex imperfecta. Die Regelung der Kontoüberwachung ist unvollständig und ungenügend, weil eben offenbleibt, welche Behörde in den Kantonen in welchen Verfahren die jeweiligen Überwachungsmassnahmen anordnen kann bzw. unter welchen Voraussetzungen – Staatsanwaltschaft, Untersuchungsrichter usw. – eine Überwachung überhaupt stattfinden kann.

Herr Reimann hat den Antrag zu diesem neuen Absatz 4 in der Kommission eingegeben. Ich verstehe die Absicht an sich schon. Es stehen Empfehlungen der Kommission «Wirtschaftskriminalität» der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren dahinter. Diesen Empfehlungen ist zu entnehmen, dass die Kontoüberwachung mit einer flexiblen und pragmatischen Handhabung des geltenden kantonalen Rechts an sich heute schon möglich wäre. Deshalb kann man eigentlich davon ausgehen, dass dort, wo eine Vermögenssperre vorgesehen ist, Kontoüberwachungen angeord-

net werden können, da diese Überwachungen nach dem Grundsatz «in maiore minus» ja weniger weit gehen. Deshalb könnte an sich dem verständlichen Anliegen in der Praxis bereits entsprochen werden, wenn es auch nicht direkt hier steht.

Ich wollte Ihnen das einfach sagen. Auch rein systematisch gesehen ist der Standort einer solchen Bestimmung in diesem Artikel nicht optimal. Ich werde mir vorbehalten, das Problem in der Differenzbereinigung dann noch einmal näher anzuschauen.

Angenommen – Adopté

Art. 11–29

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 30–32

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: Dans la section 2 du chapitre 4, nous traitons de la collaboration sur le plan international. Cette collaboration avec les autorités étrangères est indispensable. En effet, les organisations criminelles agissent à l'intérieur de réseaux internationaux. Si la lutte contre le crime organisé devait s'arrêter aux frontières, comme ce fut le cas il y a quelque temps, le combat serait inégal; il serait au désavantage des autorités. Une vaste collaboration internationale doit donc être entreprise et renforcée. Les moyens prévus ici permettront de le faire.

Angenommen – Adopté

Art. 33–36

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 36bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

.... wird bestraft, wer die in Artikel 9 vorgeschriebene Meldepflicht vorsätzlich verletzt.

Minderheit

(Marty Dick, Aeby, Brunner Christiane, Saudan)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Aeby

.... wird bestraft, wer die in Artikel 9 vorgeschriebene Meldepflicht verletzt.

Art. 36bis

Proposition de la commission

Majorité

Quiconque viole intentionnellement l'obligation de communiquer prescrite à l'article 9, sera puni

Minorité

(Marty Dick, Aeby, Brunner Christiane, Saudan)

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Aeby

Quiconque viole l'obligation de communiquer prescrite à l'article 9, sera puni

Marty Dick (R, TI), porte-parole de la minorité: Aujourd'hui, nous nous apprêtons à approuver cette loi sur le blanchiment d'argent sans grandes discussions: on est en train d'aller très rapidement dans l'examen de ces dispositions; bref, il y a un accord général, ou presque.

Permettez-moi, pour la petite histoire, d'ouvrir une parenthèse à ce sujet. J'ai l'impression qu'on s'aperçoit tout à coup, aujourd'hui seulement, de l'importance, de l'ampleur et du caractère extrêmement dangereux de la criminalité organisée. On a parlé d'un chiffre d'affaires de 600 milliards de francs, c'est une évaluation prudente. Lorsqu'on entend ces chiffres, on se rend compte que les déficits de la Confédération et la dette publique en Suisse sont des choses tout à fait relatives.

Permettez-moi de vous dire que ces dispositions que l'on vote aujourd'hui étaient invoquées par les magistrats il y a plus de dix ans déjà. Au début des années quatre-vingts, lorsqu'il y a eu la Pizza Connection et toute une série de cas, certains magistrats de province demandaient ces dispositions. Puis-je vous rappeler que ces magistrats ont été alors taxés d'ennemis de la place financière suisse, de démolisseurs de cette place financière? Je crois qu'il n'y a pas besoin d'instituer une commission d'historiens pour établir qui a vraiment porté atteinte à la place financière de notre pays.

Si j'ai fait cette prémisse, c'est pour dire qu'en matière de punissabilité de la violation de communiquer, nous risquons une fois de plus de faire une erreur qui ne peut que nous porter préjudice et, une fois encore, nuire à la place financière suisse. Je voudrais déclarer mes intérêts: je suis membre du conseil d'administration d'une banque – ce n'est peut-être pas la plus grande, ce qui ne veut pas dire nécessairement que ce ne soit pas la meilleure!

Le Conseil fédéral a omis de sanctionner cette obligation de communiquer, il n'a simplement prévu aucune sanction. Autant dire qu'il ne s'agissait pas d'une obligation, mais tout au plus d'un bon conseil. Le Conseil national, à mon avis, mais aussi de l'avis de tous les praticiens, a prévu très justement une punissabilité lorsque, intentionnellement ou par négligence, l'on omettait cette communication.

Je crois que c'est seulement dans cette mesure que l'obligation de communiquer a un sens. Attention, ce n'est pas l'obligation de communiquer n'importe quoi, c'est l'obligation de communiquer l'opération financière lorsqu'il y a des soupçons fondés. Je reviendrai sur cette notion, parce qu'elle me paraît importante.

Une fois de plus, c'est l'Association suisse des banquiers qui vient nous dire que si l'on introduit également la punissabilité de la négligence, on va créer des confusions; elle ajoute, d'autre part, qu'il n'y aura plus de parallélisme avec l'article 305bis du Code pénal. Je n'aimerais pas transformer ce débat en une discussion juridique, mais c'est un argument qui ne tient tout simplement pas debout.

Il est vrai que le fait de ne pas communiquer intentionnellement une opération financière particulière peut constituer l'infraction de blanchiment d'argent au sens de l'article 305bis du Code pénal. Dans ce cas-là, ce sera seulement l'article 305bis qui sera applicable. Autrement, il ne s'agit nullement de faire un parallélisme, il s'agit de créer une contravention qui poursuit un but différent.

Qu'est-ce que l'on veut atteindre par cette disposition? On veut surtout créer une prévention. Lorsqu'il y a des soupçons fondés, et seulement dans ce cas, il y a obligation d'annoncer au Bureau de communication du Département fédéral des finances l'opération que l'on soupçonne. Un soupçon fondé, c'est un soupçon sérieux, et cette disposition existe déjà aujourd'hui dans la convention de diligence des banques. C'est une convention que les banques ont établie sur une base privée, qui contient une liste détaillée de tous les comportements qui constituent des soupçons. Eh bien demain, tous les professionnels – parce que cette loi s'adresse aux professionnels de la finance –, toutes les associations de professionnels des finances établiront clairement quels sont les comportements qui, par définition, sont des comportements douteux et pour lesquels subsiste un soupçon fondé.

Dès lors, j'aimerais vous dire, et je le dis très clairement, Monsieur le Conseiller fédéral, pour que cela figure dans les actes préparatoires de la loi: si nous adoptons la proposition de la majorité de la commission – en réalité, nous étions match nul, c'est le très honorable président de la commission qui a départagé les voix –, si nous prévoyons que c'est seulement l'intention qui sera punie, cette disposition ne sera en fait jamais appliquée. Il suffira à n'importe quel professionnel de dire: «J'ai oublié. Je voulais l'annoncer, mais j'ai oublié. Je l'ai dit à ma secrétaire, mais elle a oublié.» Ça, c'est de la négligence, ce n'est pas de l'intention! Vous pourrez punir pour violation intentionnelle seulement celui qui aura confié à quelqu'un: «Non, ce cas, je ne l'annonce pas parce que je ne veux pas porter préjudice à mon client», et si vous pouvez interroger comme témoin la personne qui a recueilli ce propos. Dans tous les autres cas, cette disposition reste et restera lettre morte.

Est-ce vraiment cela que nous voulons aujourd'hui, dans la situation où nous nous trouvons, où la place financière suisse est en difficulté pour des questions d'image? Est-ce que nous voulons vraiment nous exposer à de nouvelles critiques à cause de cette disposition? Mais qu'est-ce que la négligence? La négligence, ce n'est pas n'importe quoi. L'article 18 du Code pénal établit: «Celui-là commet un crime ou un délit par négligence, qui, par une imprévoyance coupable, agit sans se rendre compte ou sans tenir compte des conséquences de son acte.» Alors, quand l'imprévoyance est-elle coupable? L'imprévoyance est coupable, établit toujours l'article 18, «quand l'auteur de l'acte n'a pas usé des précautions commandées par les circonstances et par sa situation personnelle.» La négligence, ce n'est donc pas n'importe quoi, c'est une violation du «Sorgfaltspflicht».

Permettez-moi de vous dire que nous avons déjà aujourd'hui, dans le Code pénal, toute une série de comportements concernant des professionnels qui sont punis si les règles de la «Sorgfalt» ne sont pas respectées. Le fait d'omettre la comptabilité ou de ne pas tenir une comptabilité correctement, article 325 du Code pénal, est un acte qui est puni, qu'il soit commis intentionnellement ou par négligence.

Article 317 du Code pénal «Faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques». Si moi, simple citoyen, j'établis un document et que je me trompe en mettant mon adresse, en indiquant une date fautive, le nom faux, et si ce document a valeur de document, je suis seulement puni si j'ai agi intentionnellement. Mais le notaire? Le notaire, le professionnel en qui l'on doit avoir confiance, sera puni pour ses erreurs, même s'il agit par négligence. Le médecin? Le médecin qui se trompe en établissant un certificat médical sera puni s'il agit intentionnellement, mais il sera puni également s'il a agi par imprévoyance coupable, c'est-à-dire par négligence.

Article 229 du Code pénal «Violation des règles de l'art de construire». Les professionnels de la construction qui violent les règles de l'art et qui créent ainsi un danger sont punissables s'ils ont agi intentionnellement, mais également s'ils ont agi par négligence.

Pas plus tard que jeudi dernier, dans cette même salle, nous avons voté sans discussion aucune l'article 322bis du Code pénal, dans le cadre du nouveau droit pénal et de la procédure pénale des médias. Et que dit cet article? Il dit que le rédacteur – non pas l'auteur – d'un média qui publie un article constituant une infraction – par exemple une violation de l'honneur d'autrui –, et qui aurait dû ne pas le publier et se rendre compte que cet article constituait une infraction, est puni s'il agit intentionnellement, mais aussi s'il agit par négligence. Alors voulez-vous traiter plus sévèrement un rédacteur négligent qui a laissé publier un article qui a offensé l'honneur d'un tiers qu'un professionnel de la finance qui a violé par imprévoyance coupable la disposition qui l'oblige de notifier une opération financière lorsqu'il y a un soupçon fondé?

Je ne crois pas que c'est cela qu'on veut, et je ne crois surtout pas que la motivation que l'on utilise contre la punissabilité de la négligence soit acceptable. Est-ce que vous croyez vraiment que, dans un domaine aussi important que le crime or-

ganisé, dans un moment historique aussi délicat pour notre place financière, on doit rendre totalement inefficace cette disposition par le simple motif qui consiste à dire: «Si la négligence est punie, nous aurons trop de notifications et nous aurons trop de travail»? C'est ridicule, c'est grotesque, c'est inacceptable. On ne peut pas commettre de pareilles erreurs. Cette disposition, nous devons la rendre efficace, même si c'est une simple contravention, même si l'auteur est puni par une simple amende. Pourquoi? Parce que c'est une infraction obstacle pour des délits et crimes plus graves. Si vous voulez un parallélisme, c'est comme la punissabilité du port d'arme: tous ceux qui se promènent avec une arme ne sont pas nécessairement des criminels. Et tous ceux qui font des opérations financières qui peuvent susciter des soupçons ne sont pas des blanchisseurs d'argent. Mais comme nous punissons le port d'arme – c'est une contravention, donc l'infraction la moins grave –, nous faisons un travail de prévention et, par là même, nous pouvons éviter des hold-up. Et comme cela, lorsqu'on rend vraiment efficace le devoir de notifier, nous travaillons dans le sens de prévenir le risque que notre place financière soit utilisée pour le blanchiment d'argent.

J'aimerais encore vous proposer simplement deux exemples pour vous démontrer que, si la proposition de la majorité est adoptée, nous n'appliquerons jamais cet article. Brûler le feu rouge ou ne pas attacher sa ceinture de sécurité, ce sont deux contraventions. Imaginez un instant que ces deux contraventions soient punissables seulement intentionnellement. Mais s'il vous plaît! Il suffira de dire: «Monsieur le policier, je m'excuse, j'ai oublié d'attacher ma ceinture. Je n'ai pas vu le feu rouge, j'étais en train d'écouter une belle émission à la radio.» On ne punira plus personne, à moins que le passager puisse témoigner avoir entendu le conducteur dire: «Moi, les feux rouges, je les brûle systématiquement parce que j'ai plaisir à faire ça.» Alors, si votre passager a entendu cela et qu'il témoigne, vous pourrez punir le conducteur, et seulement dans ce cas. Or, brûler un feu rouge et ne pas porter la ceinture de sécurité, ce sont des comportements punissables aussi bien s'ils sont dus à une négligence ou à une attitude intentionnelle.

D'ailleurs en droit suisse – et la proposition Aeby va dans ce sens –, toutes les contraventions, mis à part de rares exceptions, sont punissables, qu'elles soient commises par intention ou par négligence.

J'ai été un peu long, je m'en excuse, mais c'est le seul point vraiment important de cette loi, et je m'oppose avec vigueur à ce que cette loi soit vidée de sa substance simplement parce qu'on dit qu'on aura trop de travail après. Moi, je crois en la place financière suisse, j'y crois et j'y tiens comme vous et comme l'Association suisse des banquiers. Mais je crois aussi et surtout que l'avenir de notre place financière est garanti par un régime rigoureux, par un code éthique très élevé. Nous, Suisses, ne devons pas toujours être à la remorque des organismes internationaux, des directives européennes. Pourquoi, en cette matière, ne montrerions-nous pas le chemin? Nous sommes une des grandes places financières, peut-être une des plus importantes, c'est à nous de montrer au reste du monde quelle est la rigueur et quelles sont les règles éthiques en matière financière. C'est un des moyens de rafraîchir notre image et de récupérer notre crédibilité.

Aeby Pierre (S, FR): Après le très brillant et assez long exposé de M. Marty, porte-parole de la minorité, je peux me limiter à vous expliquer pourquoi je viens de déposer une proposition, alors que je fais partie de la minorité de la commission.

Je vous dirai ceci: si la proposition de la minorité est bonne, celle de la majorité est une mauvaise solution. Ma proposition, en toute modestie, n'est pas très loin de l'excellence en la matière. Pourquoi? Je vais essayer de vous en convaincre. Si l'on adopte la proposition de la majorité de la commission, même les négligences les plus graves – et ça vient d'être expliqué de façon absolument parfaite par M. Marty – ne pourront être punies. Que va-t-il se passer? Etant donné que les banques et les milieux financiers vont se doter d'un code

d'honneur qui va tout à fait dans le sens que nous a expliqué M. Villiger, conseiller fédéral, ce code d'honneur sera respecté par toutes les personnes, tous les organismes, toutes les institutions qui ont envie de faire de la place financière suisse une place propre, et il sera violé par quelques brebis galeuses ou moutons noirs. Ces violations seront camouflées systématiquement en négligence, et on ne pourra pas punir. Si on ne peut pas punir, on introduit un élément de concurrence déloyale entre les banques suisses, entre les bureaux fiduciaires, entre les avocats et les notaires, entre les agents d'affaires.

Donc, à mon sens, plutôt que de préciser qu'on ne veut punir que l'intention et de passer à côté de toute une série de négligences fictives, mais dont on ne pourra jamais démontrer qu'elles sont fictives – l'exemple du feu rouge et de la ceinture de sécurité qui vient d'être cité est tout à fait exact en l'occurrence –, mieux vaut une solution de compromis qui n'évoque ni l'intention ni la négligence. On se réfère alors simplement aux règles générales, aux principes généraux du Code pénal suisse, et on laisse se faire la jurisprudence en la matière, mais on n'exclut pas expressément toute négligence. La solution de la majorité exclut même la négligence la plus noire, la plus crasse, et, c'est vrai, vide l'obligation d'annonce de toute sa substance.

Je vous recommande donc de soutenir ma proposition, dans l'esprit du Conseil fédéral et aussi des milieux financiers qui se sont exprimés à propos de cette loi, et qui ont l'intention de se fixer des règles déontologiques précises. D'ailleurs, ces règles existent déjà en grande partie aujourd'hui. Il faut pouvoir punir ceux qui ne respectent pas ces règles, et parfois on ne respecte pas ces règles en faisant preuve de négligence grave. Et la négligence grave ne peut pas échapper à la loi.

Ma formulation, qui évite les termes d'intention et de négligence, qui évite les termes de «vorsätzlich» ou de «fahrlässig», va dans le sens d'une solution tout à fait souple et permet à la place financière suisse de jouer son rôle, un rôle que nous voulons propre et transparent dans ce pays. Cela a été dit de toutes parts lors du débat d'entrée en matière.

Je vous invite donc à soutenir ma proposition.

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: S'il y a un domaine où la Suisse n'a pas été et n'est pas à la remorque du monde entier, ou du moins de l'Europe, c'est bel et bien en matière de lutte contre le blanchiment de l'argent sale. En effet, tout ce qu'elle a fait: la convention de diligence, les directives de la Commission fédérale des banques ont été citées combien de fois par nos pays amis de l'Europe et ailleurs comme modèles du genre!

Or, je refuse de porter un tel jugement sur notre place financière et sur ceux qui ont eu pour mission de la réglementer, soit l'Association suisse des banquiers, soit la Commission fédérale des banques et le Département fédéral des finances. La Suisse a beaucoup fait et elle n'a pas encore assez fait, nous l'avons dit. Toute une évolution est actuellement en cours, et la Suisse a soutenu à un rythme très fort toutes ces révisions pour renforcer la lutte contre le crime organisé.

Comparons une fois le système proposé à celui des pays étrangers. Tout d'abord, l'Allemagne connaît aussi l'obligation d'annoncer, mais cette obligation, en Allemagne, pourtant un pays modèle, n'est pas assortie d'une sanction pénale. Le cas contraire, nous le trouvons au Royaume-Uni où, selon les informations que nous avons obtenues, l'annonce de soupçons est obligatoire, sous peine de sanctions strictes. Ce système sévère provoque un tel nombre d'annonces qu'une part très faible est poursuivie, et qu'une part infime aboutit à une condamnation. La Suisse se trouve entre les deux systèmes, entre l'Allemagne, sans sanctions pénales, et l'Angleterre, où, de par sa rigidité, le système devient finalement inefficace.

Ces employés de banque sont des experts qui jouent souvent leur existence professionnelle et familiale, s'ils ne répondent pas aux directives qui leur sont imposées.

M. Marty a prétendu que l'argument du simple oubli permettrait aux intermédiaires financiers d'échapper à la peine. Cela

est faux. Il oublie qu'entre le dol, l'intention («Vorsatz») et la négligence, il y a encore le dol éventuel. Que veut dire le dol éventuel? Le dol éventuel signifie que lorsque l'auteur tient un délit pour possible («in Kauf nehmen», «für möglich halten»), il doit être condamné. Donc, si l'employé de banque tient pour possible qu'il est en présence d'un dépôt illicite provenant d'organisations criminelles, qu'il s'agit d'un cas de blanchiment d'argent, il doit dénoncer. Ainsi, le prétexte du simple oubli ou celui de l'avoir dit à la secrétaire, comme l'a avancé M. Marty, n'évitera en aucun cas la condamnation.

On a aussi dit que tous les praticiens étaient favorables à la thèse de la minorité. Cela est faux. Le procureur du district de Zurich, Peter Cosandey, a publié son avis. Il compte surtout que ces dénonciations soient sérieuses, de qualité, qu'elles comprennent des éléments qui permettent ensuite au juge d'entamer une poursuite. Ce même procureur général de Zurich nous dit qu'actuellement déjà il y a des dénonciations, et que celles-ci demandent un travail intense.

Or, lorsque les dénonciations manquent d'éléments sérieux et pertinents, que se passe-t-il? Comme en Angleterre, la plupart des cas ne sont même pas instruits par les juges. Ils disparaissent quelque part dans une poubelle ou dans un tiroir. Une infime partie des cas aboutissent à une condamnation.

Nous avons choisi un autre système, celui qui implique des soupçons fondés, où la dénonciation doit reposer sur des éléments sérieux que l'employé de banque aura constatés. L'administration nous a cité certains cas où l'employé de banque doit dénoncer, par exemple: lorsque le but économique d'une transaction n'est pas reconnaissable; lorsque les valeurs patrimoniales déposées sont retirées peu de temps après, lorsqu'il y a des indices inhabituels, étranges, l'intermédiaire financier est obligé de s'occuper du cas, de clarifier la situation, et si le soupçon devient fondé, il doit dénoncer.

Notre système, celui de la majorité, est efficace. Il permet d'avancer parce qu'il donne des éléments sérieux et pertinents au juge qui, ensuite, lance la poursuite pénale qui conduit à la condamnation.

Enfin, je m'exprime encore sur la proposition Aeby. Nous en avons parlé à la commission. Elle est pratiquement identique à la proposition de la minorité. En effet, lorsqu'on ne mentionne pas s'il y a intention ou négligence, les deux critères permettent une condamnation. La proposition Aeby est totalement identique à celle de la minorité, et ce que j'ai dit concernant la proposition de la minorité vaut donc aussi pour «l'excellente» proposition Aeby, comme elle a été qualifiée par mon très honorable collègue fribourgeois.

En conclusion, la lutte contre le crime organisé sera une réussite si les intermédiaires financiers doivent répondre à des critères élevés, et si l'annonce contient des éléments suffisamment précis et sérieux pour permettre de lancer la poursuite pénale. Ce n'est pas le nombre de dénonciations qui compte dans cette lutte impitoyable que nous devons mener, mais c'est la qualité d'un dossier bien étayé.

Je vous invite dès lors à suivre la proposition de la majorité et le projet du Conseil fédéral.

Küchler Niklaus (C, OW): In der Kommission haben wir lange über die Fahrlässigkeit diskutiert.

Zum einen wollten wir ein praktikables Gesetz schaffen, und das sollte auch unser Ziel sein. Deshalb haben wir uns zusätzliche Unterlagen geben lassen, die der Berichterstatter erwähnt hat. Den zusätzlichen Unterlagen haben wir entnehmen können, dass es keine internationale Pflicht gibt, die uns vorschreibt, die fahrlässige Nichtmeldung zu sanktionieren. Ich meine, dass wir in diesem Punkt nicht päpstlicher als der Papst sein sollten.

Zum anderen sprechen noch verschiedene weitere Gründe gegen die Einführung der fahrlässigen Bestrafung:

1. Aus strafrechtlicher Sicht ist klar, dass die in Artikel 9 – bei der Beurteilung von Artikel 36bis müssen Sie Artikel 9 immer beziehen – stipulierte Meldepflicht voraussetzt, dass der Finanzintermediär, eben ein Spezialist, weiss oder einen begründeten Verdacht hat, dass die involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung

nach Artikel 305bis oder 260ter StGB stehen. Mit dieser strengen Tatbestandsumschreibung in Artikel 9 ist meines Erachtens eine fahrlässige Verletzung der Meldepflicht praktisch nicht möglich.

2. Im weiteren ist die Fahrlässigkeit ein Tatbestand, der sehr schwer festzustellen ist. Es ist schwer abzuschätzen, ob es sich um Eventualvorsatz oder um Grobfahrlässigkeit handelt. Gemäss Antrag der Mehrheit der Kommission haben wir den Eventualvorsatz ebenfalls erfasst, die Grobfahrlässigkeit jedoch nicht, weil sie praktisch nicht eruierbar ist. Um aber dem Vorwurf einer fahrlässigen Nichtmeldung zu entgehen, müssten die Finanzintermediäre bereits vorsorglich melden, was wiederum eine Meldeflut bei der Meldestelle des Bundesamtes für Polizeiwesen zur Folge hätte. Es sprechen also auch Gründe der Effizienz für die Nichteinführung des Tatbestandes der Fahrlässigkeit. Wir wollen das Anliegen der Sparmassnahmen beim Bund, das wir hier ja jeweils im Zusammenhang mit dem Budget des langen und breiten diskutieren, ernst nehmen. Deshalb wollen wir bei dieser Meldestelle keine zusätzlichen Stellen schaffen müssen – zusätzliche Stellen, die sich mit vielen Bagatellfällen herumschlagen müssten, die aber nicht zu einer grösseren Effizienz bei der Verbrechensbekämpfung gegen die Geldwäscherei beitragen würden.

3. Wenn wir bloss die vorsätzliche Verletzung der Meldepflicht unter Strafe stellen, dann schaffen wir – Herr Marty hat es angesprochen – eine Parallelität zu Artikel 305bis StGB, denn dort wird auch nur die vorsätzliche Begehung unter Strafe gestellt. Meines Erachtens würde diese Parallelität doch eine Verbesserung der Praktikabilität der Norm und des Gesetzes bringen.

Der Antrag der Mehrheit der Kommission ist eine Lösung mit Augenmass. Sie garantiert die Praktikabilität, und sie schafft nicht unnötige Stellen bei Bundesämtern.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Marty Dick sowie den materiell gleichlautenden Antrag Aeby abzulehnen.

Reimann Maximilian (V, AG): Ursprünglich habe ich in der Kommission eine Mittelposition zwischen den beiden Meinungen von Mehrheit und Minderheit vertreten. Mein Antrag in der Kommission hat gelautet, dass nebst dem Vorsatz auch die heute wiederholt angesprochene grobe Fahrlässigkeit unter Strafe zu stellen sei, und zwar deshalb, weil mir die einfache Fahrlässigkeit im Sinne des Nationalrates und des Antrages Aeby nicht haltbar erschien. Eine solche Ausgestaltung des Gesetzes mit Einbezug der einfachen Fahrlässigkeit – da kann ich nur wiederholen, was die Vorredner Cottier und Kuchler gesagt haben – würde unweigerlich zu einer Flut von Meldungen an die Strafbehörden und von Strafverfahren führen, von denen der weitaus grösste Teil nach grossem Aufwand eingestellt werden müsste. Aufgrund der in der Kommission gewalteten Diskussion zog ich meinen Antrag zugunsten der Mehrheit zurück, wonach nur die vorsätzliche Unterlassung der Meldepflicht strafbar sein soll. Ich glaube, mit einer solchen klaren Regelung ist der Sache besser gedient, als wenn man die etwas zu elastische grobe Fahrlässigkeit ins Gesetz aufnehmen würde.

Ich bitte Sie also, sich der Mehrheit anzuschliessen. Damit schaffen wir zumindest eine Differenz zum Erstrat, und bei der Bereinigung können wir grundsätzlich über die Bücher gehen und allenfalls als Kompromiss auch nochmals auf die grobe Fahrlässigkeit zurückkommen.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Als Nichtmitglied der Kommission muss ich Ihnen sagen, dass es uns die Kommission mit dieser Diskussion nicht gerade einfach macht. Das Mindeste, was man sagen kann, ist, dass die Kommission bei der Vorbereitung dieses Geschäftes und dieses Artikels ihre Sorgfaltspflicht voll erfüllt hat. Aber ich muss Ihnen sagen, dass das nicht völlig emotionslos vorgetragene Votum von Herrn Marty, die Strafrechtsvorlesung des ehemaligen Staatsanwalts aus dem Kanton Tessin, auf mich seine Wirkung nicht verfehlt hat.

Der Nationalrat und die Kommission laden uns ein, die Missachtung der in Artikel 9 vorgesehenen Meldepflicht unter Strafe zu stellen. Das ist logisch, denn im revidierten Strafgesetzbuch, Artikel 305bis, wird auch die mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften unter Strafe gestellt. Also ist es folgerichtig, wenn man auch eine Missachtung der Meldepflicht im hier interessierenden Bereich unter Strafe stellt.

Nicht nachvollziehen kann ich aber die Empfehlung der Kommissionsmehrheit, nur die vorsätzliche Verletzung dieser Meldepflicht als strafwürdig zu bezeichnen. Warum? Herr Marty hat es gesagt: Das heisst im Klartext nichts anderes, als dass nur bestraft wird, wer vorsätzlich seine Sorgfaltspflicht verletzt, denn Artikel 9 über die Meldepflicht knüpft nach dem klaren Wortlaut an die Sorgfaltspflicht an, d. h. an die nach den Umständen gebotene Sorgfalt im Umgang mit Meldungen und Vorgängen in diesem speziell sensiblen Geschäftsbereich. Wer diese nach den Umständen gebotene Sorgfalt nicht walten lässt, handelt insgesamt fahrlässig.

Herr Marty hat Ihnen die Bestimmung über die Fahrlässigkeit dargestellt. Was folgt daraus? Für mich ergibt sich daraus, dass man entweder in dieser Missachtung der Meldepflicht einen strafwürdigen Tatbestand erblickt oder eben nicht. Das Ganze auf den Vorsatz zu beschränken läuft darauf hinaus, dass, wie es Herr Marty gesagt hat, kaum jemand wegen dieser Missachtung der Meldepflicht bestraft werden kann, denn man müsste der Täterin oder dem Täter nachweisen, dass sie oder er die Sorgfaltspflicht vorsätzlich oder – wie es Herr Cottier gesagt hat – mindestens eventualvorsätzlich verletzt hat. Mit diesem Eventualvorsatz bekomme ich Mühe, denn es geht ja um eine Unterlassung. Ich verstehe nicht, wie man in diesem Zusammenhang eventualvorsätzlich handeln kann, wenn man schon bei der Umschreibung des strafwürdigen Verhaltens an die Sorgfaltspflicht anknüpft. Oder Sie veranstalten dann eine Übung zur ausserordentlich heiklen Unterscheidung zwischen Eventualvorsatz und bewusster Fahrlässigkeit; ich erspare Ihnen das. Aber zur Klärung trägt das gar nichts bei.

Nun wird gesagt, es komme zu einer Flut von Meldungen. Ich will nicht ausschliessen, dass damit eine gewisse Belastung verbunden ist. Aber ich habe volles Vertrauen in unsere Gerichte, dass sie die Fahrlässigkeit gerade in diesem Zusammenhang richtig definieren, dass sie auf die «nach den Umständen gebotene» Sorgfalt abstellen.

Es ist sicher ein qualifiziertes Verhalten nötig, um diese Strafwürdigkeit zu belegen. Ich will auch nicht päpstlicher sein als der Papst; ich lasse den Papst hier gerne aus dem Spiel, aber: Für mich ist es letztlich eine Frage der Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers im Bereiche des Strafrechts. Da scheint mir der Antrag Aeby ein ausgezeichnetes Ausweg. Warum? Herr Aeby übernimmt im Prinzip nur, was in Artikel 333 Absatz 3 des StGB steht. Dort steht, dass Übertretungen – um eine solche geht es hier – strafbar sind, wenn sie fahrlässig oder vorsätzlich begangen werden, ausser der Gesetzgeber bestimme ausdrücklich etwas anderes und stelle nur die Vorsätzlichkeit unter Strafe.

Ich lade Sie ein, dem Antrag Aeby zu folgen – und sei es nur, um eine Differenz zum Nationalrat zu schaffen –, damit wir uns in aller Ruhe überlegen können, was wir in diesem Zusammenhang wollen. Hier treffe ich mich durchaus mit Herrn Reimann. Entweder stellen wir diese Fehlleistungen unter Strafe, oder wir stellen sie nicht unter Strafe. Wenn wir es tun, dann sollten wir es glaubwürdig tun!

Ich bitte Sie, dem Antrag Aeby zuzustimmen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Es ist für einen Ingenieur immer wieder faszinierend, diese Vorlesungen von Juristen zu hören und dann zu versuchen, sich ein eigenes Bild zu machen. Der Bundesrat hat sich mit dieser Frage nicht befasst – das sage ich gleich ausdrücklich –, denn Sie sehen auf der Fahne, dass der Bundesrat für den Tatbestand der Meldepflichtverletzung gar keine Strafe vorgesehen hatte. Ich bin aber froh, dass man hier eine Strafbestimmung eingeführt hat. Ich glaube, dass der Einhaltung der Meldepflicht mehr Gewicht beigemessen wird, wenn die Verletzung der Pflicht sanktioniert wird, und bin deshalb der Meinung, dass das ein

Fortschritt ist. Ich habe diese Meinung nicht mit dem Bundesrat abgestimmt; es ist meine persönliche Meinung. Ich habe wegen der Frage «Bestrafung der Fahrlässigkeit, ja oder nein?» kurz mit Bundesrat Koller Rücksprache genommen. Wir hatten kürzlich im Nationalrat anlässlich eines Vorstosses eine breitere Diskussion über das gleiche Problem im Zusammenhang mit dem Geldwäschereiartikel 305bis StGB, wo die Fahrlässigkeit nicht bestraft wird, sondern nur der Vorsatz. Wir sind dann in unserer telefonischen Beratung zum Schluss gekommen, man sollte es hier gleich handhaben. Ich habe mich auch mit meinem Rechtsdienst darüber unterhalten, und wir sind zum Schluss gekommen, dass die Fassung der Mehrheit Ihrer Kommission vorzuziehen sei.

Wir sind auch – aber das wurde schon erwähnt, ich will nicht weiter ausholen – aus internationaler Sicht klar nicht verpflichtet, die fahrlässige Meldepflichtverletzung zu bestrafen. Wir sind hier völlig frei. Wir haben überhaupt auf die Strafbarkeit verzichtet, weil dieser Artikel in der Vernehmlassung sehr stark kritisiert worden ist. Damals hat man auch noch etwas Angst gehabt, das Gesetz könnte bestritten sein. Das ist in der Zwischenzeit nicht mehr der Fall, so dass ich glaube, dass man das nicht allzu stark gewichten muss. Wir gehen aber jetzt doch noch einen Schritt weiter.

Etwas Sorge macht uns aber trotzdem die Gefahr der Flut von Meldungen. Ich sehe das jetzt nicht juristisch, sondern praktisch. Die Bestrafung der Fahrlässigkeit führt doch vor allem bei allen Schalterbeamten zu einer gewissen Angst, sie könnten irgendwie einen Fehler machen, irgendwie ins Gerede kommen. Es stellt sich dann die Frage, ob sie wirklich zuerst den begründeten Verdacht evaluieren oder ob sie Angst haben, wenn dann doch etwas wäre, könnte man ihnen etwas vorwerfen, auch wenn es noch so unbegründet wäre usw. Daraus kann beim einfachen Schalterbeamten die Angst entstehen, dass er immer mit einem Bein im Gefängnis stehe. Diese Angst scheint uns zumindest nicht völlig unbegründet zu sein. Das könnte zu einer Meldeflut führen, wodurch dann jene Leute, die sich damit befassen müssen, überlastet werden und sich nicht den wahrhaft wichtigen Meldungen widmen können. Man hat ja Angst gehabt, die Meldepflicht an sich könnte zu dieser Meldeflut führen. Es ist etwas umstritten, wie das in anderen Ländern ist: Die einen behaupten, in England habe es dazu geführt; die anderen behaupten, es sei nicht so schlimm. Es ist aber doch nicht völlig abwegig anzunehmen, es könnte mit der Einführung der Bestrafung der Fahrlässigkeit zu einer Meldeflut kommen. Das wäre letztlich nicht im Sinne des Gesetzes.

Man kann natürlich auch sagen – aber das ist wieder eine laienhafte Überlegung –: Wenn jemand einen begründeten Verdacht hat und zum Schluss kommt, dass die Voraussetzung für eine Meldepflicht gegeben sei, dürfte es doch relativ schwierig sein, nachher zu behaupten, man habe das fahrlässigerweise einfach vergessen, denn er musste sich doch intensiv damit befassen, und das müsste ein Gericht sicherlich auch in Erwägung ziehen.

Stimmen Sie nach Ihrem Gewissen. Mir liegt aber daran, in bezug auf die Konkurrenz zwischen dem Geldwäscherei-Strafbestand gemäss StGB und dem neuen Artikel 36bis GWG noch etwas speziell zuhanden der Materialien zu sagen: Diese Bestimmungen müssen in echter Konkurrenz zueinander stehen. Ich glaube, das ist wichtig. Sie gelangen also parallel zur Anwendung, denn dadurch wird verhindert, dass der Finanzintermediär, der im Rahmen eines Vorstosses gegen die Meldepflicht auch den Geldwäschereibestimmungen des StGB zuwiderhandelt, nicht privilegiert wird, indem er «nur» wegen Verletzung der Meldepflicht belangt werden könnte, während der Geldwäscher ohne Meldepflicht nach GWG aufgrund des StGB härter angefasst würde. Es muss klargestellt werden, dass beide Bestimmungen gleichzeitig gelten.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Aeby

26 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

6 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Aeby

25 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

10 Stimmen

Art. 37

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 38

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2 (neu)

Die Verfolgung von Widerhandlungen verjährt nach fünf Jahren. Die Verjährungsfrist kann durch Unterbrechung um höchstens die Hälfte hinausgeschoben werden.

Art. 38

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2 (nouveau)

En matière de contraventions, l'action pénale se prescrit par cinq ans. En cas d'interruption de la prescription, cette dernière est acquise au plus tard lorsque le délai ordinaire sera dépassé de moitié.

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: La prescription, dans cette disposition, a été étendue à cinq ans. Pour les contraventions, elle serait en règle générale de deux ans. En cas de violation de l'obligation d'annoncer, le délit est parfois connu seulement après le délai ordinaire de prescription de deux ans. Il se justifie dès lors de changer ce délai et de le porter à cinq ans.

Angenommen – Adopté

Art. 39–41

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 41bis (neu)

Antrag der Kommission

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 41bis (nouveau)

Proposition de la commission

Titre

Modification du droit en vigueur

Introduction

Le Code pénal suisse est modifié comme suit:

Art. 305bis titre marginal

Blanchiment d'argent

Art. 305bis ch. 2

b. au blanchiment d'argent;

....

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

30 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.3037

Interpellation Loretan Willy Dringliche Bundesbeschlüsse zu den Voranschlägen des Bundes

Interpellation Loretan Willy Arrêtés fédéraux urgents concernant les budgets de la Confédération

Wortlaut der Interpellation vom 3. März 1997

Die Situation der Bundesfinanzen ist unvermindert besorgniserregend. Der Sanierungsplan 2001 und der Umbau des bundesstaatlichen Finanzausgleichs stehen noch lange nicht auf festen Füssen. Kurzfristig greifende Sparmassnahmen sind daher von Voranschlag zu Voranschlag nach wie vor unerlässlich, soll das Sanierungsziel eines einigermaßen ausgeglichenen Budgets bis ins Jahr 2001 erreicht werden. Angesichts der zahlreichen Ausgabenbindungen wird es ohne die Vorlage dringlicher Bundesbeschlüsse für Änderungen von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen auch in Zukunft nicht abgehen.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Bundesrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie ist der Stand der (immer wieder monierten) Verzichtplanungen in den einzelnen Departementen?
2. Ist der Bundesrat willens, den eidgenössischen Räten mit den Voranschlägen 1998ff. erneut «dringliche Massnahmen» zu beantragen?
3. Ist der Bundesrat bereit, auch die grössten ausgabenseitigen Wachstumsbereiche, soziale Wohlfahrt und Landwirtschaft, in die vorzuschlagenden «dringlichen Massnahmen» aufzunehmen?
4. Gedenkt der Bundesrat, die linearen Kürzungen bei den Bundesbeiträgen in den Jahren 1998ff. – verstärkt – weiterzuführen?
5. Ist der Bundesrat bereit, den eidgenössischen Räten die entsprechenden Vorschläge jeweils bereits auf die Sommer-, spätestens aber auf die Herbstsession vor dem Budgetjahr zu unterbreiten?

Texte de l'interpellation du 3 mars 1997

La situation des finances fédérales est toujours aussi préoccupante. Le plan d'assainissement 2001 et la nouvelle péréquation financière ne seront pas sur pied avant un bon moment. A court terme, il faudra donc recourir à des restrictions budgétaires sévères d'année en année, si l'on veut avoir à peu près équilibré le budget fédéral en l'an 2001, comme on ambitionne de le faire. Vu les nombreux engagements financiers de la Confédération, il faudra inéluctablement modifier, par des arrêtés fédéraux urgents, des lois et des arrêtés de portée générale. A ce propos, je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. On a annoncé à plusieurs reprises qu'on allait planifier des suppressions de tâches. Où en est-on dans les différents départements?
2. Le Conseil fédéral est-il déterminé à proposer de nouveau aux Chambres des «mesures urgentes» dans les budgets 1998 et suivants?
3. Est-il prêt à intégrer dans ces «mesures urgentes» les deux domaines dont les dépenses ne cessent de croître, à savoir la sécurité sociale et l'agriculture?
4. Pense-t-il continuer à soumettre les subventions fédérales à des réductions linéaires – plus importantes – dans les années 1998 et suivantes?
5. Est-il prêt à soumettre aux Chambres fédérales les projets évoqués dès la session d'été ou au plus tard lors de la session d'automne précédant l'exercice considéré?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bieri, Bisig, Büttiker, Forster, Gemperli, Küchler, Leumann, Reimann, Schiesser, Schüle, Spoerry (11)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

1. Der schlechter als budgetiert ausfallende Rechnungsabschluss 1996, die nicht erfüllbaren, allzu optimistischen Prognosen für das Wirtschaftswachstum lassen die Finanzplanzahlen 1998 bis 2000 schon heute als veraltet erscheinen. Die Anstrengungen sind zu verstärken, die Ziele des Sanierungsplans 2001 – ein einigermaßen ausgeglichenes Budget – doch noch zu erreichen. Auch wenn die «grossen Würfe» des bundesrätlichen Sanierungsprogramms zu begrüssen sind, dürfen Zeit- und Kraftaufwand für deren Umsetzung in unserem föderalistischen und direktdemokratischen System nicht unterschätzt werden. Es wäre im höchsten Grad unvorsichtig und fahrlässig, mit den «orthodoxen» Sparmassnahmen nicht unvermindert weiterzufahren.

2. Vor allem die ungebrochene Aufwärtsentwicklung in den grossen Ausgabenbereichen, wie soziale Wohlfahrt und Landwirtschaft, läuft den Sparanstrengungen diametral entgegen. So nimmt der erstgenannte Bereich zwischen den Rechnungen 1995 und 1996 um 20 Prozent, der zweitgenannte um 11,5 Prozent zu. Bundesrat und Parlament werden nicht darum herumkommen, den Rotstift auch hier anzusetzen. Die Sozialausgaben des Bundes sind seit 1990 um 70 Prozent gestiegen. Sie machen einen Viertel der gesamten Bundesausgaben aus. Ob die Sanierung des Bundeshaushaltes gelingen wird, «wird massgeblich davon abhängen, wie die Sozialausgaben langfristig finanziert werden können» (so der Vorsteher des EFD, Bundesrat Kaspar Villiger, in einem am 23. Januar 1997 in Zürich gehaltenen Referat).

3. Es sollte dem Bundesrat nicht schwerfallen, den eidgenössischen Räten rechtzeitig ein weiteres Paket von «dringlichen Massnahmen» vorzuschlagen, wenn die Departemente ihre Verzichtplanungen à jour halten, nach dem Muster des EMD.

Da der Bundeshaushalt zu zwei Dritteln ein Transferhaushalt ist, wird es ohne die Weiterführung der linearen Beitragsskürzungen nicht abgehen. Sie sind für die Jahre 1998ff. zu erneuern, ja zu verschärfen (Anhebung des Kürzungssatzes, Verkleinerung des Katalogs der in die Kompetenz des Bundesrates gestellten Ausnahmemöglichkeiten).

4. Die vom Bundesrat den eidgenössischen Räten bislang zusammen mit dem Voranschlag unterbreiteten dringlichen Bundesbeschlüsse müssen regelmässig unter enormem Zeitdruck beraten werden, was einer angemessenen, sorgfältigen Behandlung der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nicht förderlich ist. Die Räte brauchen Spielraum, unter anderem auch deshalb, um nötigenfalls Alternativen entwickeln zu können. Die frühzeitige Vorlage durch den Bundesrat und die vorgezogene Beschlussfassung durch das Parlament kämen auch den Kantonen entgegen, die in der Regel mit ihren Budgetierungsabläufen zeitlich vor dem Bund liegen. Erst gegen das Jahresende beschlossene Gesetzesänderungen treffen dann auf bereits abgeschlossene Voranschläge der Kantone, was diesen nicht geringe Probleme verursacht.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 16. Juni 1997

Rapport écrit du Conseil fédéral du 16 juin 1997

Mit der Legislaturplanung 1995–1999 hat der Bundesrat ein finanzpolitisches Gesamtkonzept unterbreitet, das zu Beginn des nächsten Jahrzehnts den Bundeshaushalt wieder ins Gleichgewicht bringen soll. Kernelemente des bundesrätlichen Konzeptes sind eine auf der Ausgabenseite ansetzende Strategie zur Gesundung der Bundesfinanzen, eine finanzielle Konsolidierung der Sozialwerke sowie Massnahmen auf der Einnahmenseite, welche sich auf die Finanzierung der Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs und des AHV/IV-Bereiches beschränken. Ausgabenkürzungen im Rahmen des Budgets und herkömmlicher Massnahmenpakete sollen verstärkt durch strukturelle Reformen ergänzt werden.

Der Bundesrat will das Gleichgewicht der Bundesfinanzen konjunkturverträglich herbeiführen. Die erwarteten Wirkun-

gen des kürzlich beschlossenen Investitionsprogrammes sollen nicht durch eine allzu rigorose Budgetpolitik neutralisiert werden. Zwischen dem kurzfristig wirkenden Investitionsprogramm und dem mittelfristig anzustrebenden Haushaltsziel 2001 kann nach Ansicht des Bundesrates ein vertretbarer Mittelweg gefunden werden. Voraussetzung dazu ist allerdings eine im laufenden Jahr einsetzende und in den Folgejahren sich verstärkende wirtschaftliche Erholung. Nur dann können die für den Haushaltsausgleich notwendigen harten Korrekturen ergriffen werden. Für die Erreichung des Haushaltsausgleiches im Jahr 2001 sind folgende Massnahmen zwingende Voraussetzung:

- grösste finanzpolitische Disziplin bei allen Sachgeschäften;
- die Inkraftsetzung der beantragten Finanzierungsmassnahmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs und der AHV;
- die Sicherung des dritten Lohnprozentes zur Tilgung der neuen Schulden des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung;
- die Umsetzung der Verwaltungsreform;
- die Realisierung von Massnahmen im Subventionsbereich; und
- ein über die Budget- und Finanzplanbereinigung 1998–2001 hinausreichendes substantielles Massnahmenpaket mit Gesetzesänderungen.

Die noch nicht bereinigten Eingaben zum Budget 1998 und Finanzplan 1999–2001 deuten auf eine weitere Verschlechterung der Haushaltslage gegenüber dem Finanzplan hin. Einerseits bringen höhere Darlehen an die Arbeitslosenversicherung, die gestiegenen Aufwendungen für die Flüchtlingshilfe und die Leistungen an die Landwirtschaft Mehrbelastungen. Andererseits ist der verzögerte konjunkturelle Aufschwung, namentlich bei der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer, mit spürbaren Mindereinnahmen verbunden.

Der Bundesrat hat seine haushaltpolitischen Vorgaben für die Budgetbereinigung festgelegt und dem Eidgenössischen Finanzdepartement entsprechende Aufträge erteilt. Neben dem Haushaltsziel 2001 soll dem Erfordernis einer kohärenten Finanz- und Wirtschaftspolitik Rechnung getragen werden. Mit welchen konkreten Massnahmen ein Einlenken auf den Gleichgewichtspfad realisiert werden soll, lässt sich im heutigen Zeitpunkt noch nicht beantworten. Der Bundesrat sieht für das Budget 1998 aus konjunkturpolitischen Überlegungen keine dringlichen Bundesbeschlüsse vor. Mit Blick auf das Haushaltsziel 2001 wird er in der ersten Jahreshälfte 1998 ein Massnahmenpaket mit den erforderlichen Gesetzesrevisionen den eidgenössischen Räten unterbreiten.

Die konkreten Fragen des Interpellanten können wie folgt beantwortet werden:

1. Verzichtplanungen sind Daueraufgaben; die Arbeiten an der Regierungs- und Verwaltungsreform führen zu tiefgreifenden Veränderungen und Straffungen in den Aufgabenfeldern. Die Bundesverwaltung ist derzeit eine Grossbaustelle. Jedes Amt tut sein möglichstes, um dem enormen Druck auf die Ressourcen standzuhalten und seine kaum je abnehmenden Aufgaben anständig zu erledigen. Mit den Ausgabenplafonds wurden die Departemente und Dienststellen gezwungen, Prioritäten festzulegen. Die Verwaltung hat sich im grossen und ganzen gut an die Budgetvorgaben gehalten. Die Überschreitungen sind zum Teil auf kurzfristig nicht beeinflussbare Entwicklungen zurückzuführen wie beispielsweise bei der Arbeitslosenversicherung.
2. Aus konjunkturpolitischen Überlegungen sieht der Bundesrat für das Budget 1998 kein Dringlichkeitsrecht vor. Der Defizitabbau ist schrittweise vorzunehmen. Der Bundesrat wird in der ersten Jahreshälfte 1998 ein Massnahmenpaket mit den erforderlichen Gesetzesrevisionen unterbreiten.
3. Angesichts der ungebrochenen Ausgabendynamik werden die Bundesleistungen in allen grossen Aufgabenbereichen überprüft und gegebenenfalls gekürzt werden müssen. Die Wachstumsraten der einzelnen Aufgaben bilden dabei ein wesentliches, aber nicht das einzige Kriterium.
4. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass lineare Kürzungen nicht beliebig verlängert werden können, weil sie

mit jeder neuen Planungsrunde zum Teil ausgehöhlt werden. Mit Ausnahme der Kreditsperre, welche linearen Charakter hat und in der Finanzplanung bis zum Jahr 2001 mit steigenden Sätzen fortgeführt wird, ist zurzeit keine lineare Kürzung geplant, doch behält sich der Bundesrat vor, später auch zu diesem Instrument zu greifen.

5. Die Ausarbeitung der jährlichen Voranschläge fällt in die Kompetenz des Bundesrates. Angesichts der knappen Termine für die Ausarbeitung der Budgetbotschaft ist ein Einbezug des Parlaments in die Budgetierungs- und Planungsarbeiten in der Sommer- oder spätestens in der Herbstsession nicht machbar. Die Finanzkommissionen werden allerdings jeweils im Frühling über die Budgetweisungen und im August über den Stand der Budgetarbeiten eingehend informiert und haben Gelegenheit, ihre Anliegen dem Bundesrat zu übermitteln. Mit dem Voranschlag 1999 wird der Bundesrat rechtzeitig ein Massnahmenpaket unterbreiten.

Loretan Willy (R, AG): Ich kann mich vorderhand von der Antwort des Bundesrates, die er heute verabschiedet hat, nicht als befriedigt erklären. Nicht nur deshalb, sondern vor dem Hintergrund der Medienkonferenz, die der Bundesrat über seine heutigen Beschlüsse betreffend das weitere Schicksal der Bundesfinanzen abgehalten hat, möchte ich Sie bitten, Diskussion zu gewähren.

Le président: L'interpellateur n'est pas satisfait de la réponse du Conseil fédéral et demande la discussion. – La discussion est décidée.

Loretan Willy (R, AG): Danke! Ich möchte zur bundesrätlichen Antwort – sie stand mir vor allem zur Verfügung – sieben Bemerkungen anbringen, sieben, die heilige, etwas omni-nöse Zahl:

1. Dass der Bundesrat rasch und, von der Länge der Antwort her beurteilt, gründlich und umfassend zu meinen Fragen Stellung genommen hat, sei vorab gewürdigt und verdankt. Indessen enthält diese Antwort wenig über allgemeine Grundsätze und Hoffnungen – z. B. punkto Wirtschaftswachstum – Hinausgehendes. Sie enthält eigentlich wenig Substantielles, insbesondere nicht zur Frage, wie denn der Bundesrat das für 1998 drohende, horrende Defizit in der Finanzrechnung von gegen 9 Milliarden Franken – droht der Leistungsinfarkt unseres Staates? – schon nur auf die Höhe des mit dem Finanzplan 1998–2000 für das nächste Jahr anvisierten Defizites von «nur» 5,9 Milliarden Franken hinunterbringen will.

Der Bundesrat hat zwar heute seine haushaltpolitischen Vorgaben für die Budgetbereinigung festgelegt und dem Eidgenössischen Finanzdepartement entsprechende Aufträge erteilt; dies gemäss seiner schriftlichen Antwort auf meine Interpellation. Allerdings soll er gemäss Äusserungen an der heutigen Medienkonferenz Sparziele für das Budget 1998 im Umfang von 1 bis 2 Milliarden Franken beschlossen haben. Ferner soll er ein Sparprogramm in Gesetzesform in Aussicht genommen haben – zur Übermittlung an die eidgenössischen Räte für den kommenden Herbst oder die erste Hälfte 1998 vorgesehen. Da liegen mir Papiere mit verschiedenen Terminangaben vor. Ich gehe davon aus, dass Bundesrat Villiger in seiner Replik dazu Stellung nehmen wird.

2. Triff es zu, dass sich – wie man gemäss den weiteren Ausführungen in der Antwort des Bundesrates auf meinen Vorstoss vermuten muss – im heutigen Zeitpunkt noch nicht sagen lässt, «mit welchen konkreten Massnahmen ein Einlenken auf den Gleichgewichtspfad realisiert werden soll»? Ist das ein Ausdruck von Ratlosigkeit und Dissens im Gesamtbundesrat? Es ist eine Frage, die ich mir nach der Lektüre der Antwort notiert habe.

Die Ausführungen an der heutigen Medienkonferenz über die Beschlüsse des Bundesrates versuchen offenbar – soweit ich sie überhaupt kenne –, diesen Eindruck der Ratlosigkeit und des Dissenses im Bundesrat zu beseitigen. Das sei durchaus anerkannt. Dass dem so sein könnte, unterstreicht die Präsenz von Herrn Bundespräsident Koller an der Pressekongress.

3. Gemäss der ursprünglichen Zielsetzung des immer wieder beschworenen Sanierungsplans 2001 sollen die Haushaltsdefizite über verfassungsmässige Festschreibungen für die Zieljahre 1999 und 2001 massiv reduziert werden. Ein erster Teil bis 1999 umfasst einen Sparbetrag von 1,2 Milliarden Franken, mit dem Ziel, ein Defizit von noch 4 Milliarden zu realisieren; dies durch sogenannte orthodoxe Sparmassnahmen. Der grosse Brocken von 3,4 Milliarden Franken Einsparungen soll dann in der Folge durch strukturelle Reformen mit dem Zieljahr 2001 erreicht werden. Dannzumal soll das Defizit der Finanzrechnung nur noch rund eine Milliarde Franken betragen.

Das führt mich zu folgender Frage: Wie kann die Aussage in der bundesrätlichen Antwort «Der Bundesrat sieht für das Budget 1998 aus konjunkturpolitischen Überlegungen keine dringlichen Bundesbeschlüsse vor» mit diesen Absichtserklärungen im Sanierungsplan 2001 in Übereinstimmung gebracht werden? Man scheint uns auf das Jahr 1999 und das heute auf irgendwann zwischen Herbst 1997 und Frühjahr 1998 angekündigte Sparprogramm verträsten zu wollen. Will man indessen das Zieljahr 1999 mit einem Defizit von 5 Milliarden Franken gemäss Finanzplan bzw. von 4 Milliarden gemäss neuesten Äusserungen des Bundesrates erreichen, braucht es wohl noch mehr an Sparanstrengungen als nur solche mit dem Blick auf 1999.

Unter diesem Aspekt ist zu erwarten, dass der Bundesrat das Budget 1998 für weitere, spürbare, einschneidende Sparanstrengungen nicht einfach auslässt, sondern dass er – entsprechend den Forderungen in der Begründung meiner Interpellation und den teilweise heute geäusserten Absichten des Bundesrates – dringliche Bundesbeschlüsse für Gesetzesänderungen vorlegt, wenn es anders nicht geht.

4. Wenn der Bundesrat heute in der Antwort auf meine Interpellation erklärt, trotz der katastrophalen Situation der Bundesfinanzen könne er dies – d. h. notfalls dringliche Bundesbeschlüsse vorlegen – nicht tun, er wolle dies auch nicht tun, dann widerspricht er seinen eigenen Budget- und Finanzplanweisungen vom 26. Februar 1997, wo der Verwaltung auf Seite 6 mitgeteilt wird, sie habe zusammen mit den Eingaben für das Budget 1998 den für die Einhaltung der Vorgaben notwendigen Anpassungsbedarf bei den Rechtsgrundlagen aufzuzeigen, sofern die Ausgabenplafonds nicht eingehalten werden könnten.

Dass diese Ausgabenplafonds bei einem – gemäss den Eingaben der Verwaltung – zurzeit feststehenden Fehlbetrag von fast 9 Milliarden Franken nicht eingehalten werden können, ist offensichtlich. Konsequenterweise müssen dringliche Bundesbeschlüsse für Gesetzesänderungen vorbereitet und dem Parlament vorgelegt werden. Wie denn sonst will der Bundesrat seine eigenen Weisungen und Vorgaben einhalten?

5. Wenn der Bundesrat in seiner Antwort zu Recht zu grösster finanzpolitischer Disziplin bei allen Sachgeschäften mahnt, richtet sich dieser Appell auch an uns, an das Parlament. Ich erinnere an folgendes: Mit den Subventionsbeschlüssen in den letzten anderthalb Jahren in den Bereichen Forschung, Tourismus, mit dem Bonny-Beschluss 2 usw. haben wir unsere Selbstermahnungen und Jammergesänge bei Budgetberatungen und bei Rechnungsabnahmen regelmässig vergessen. Das Parlament hat dem Bundesrat die Gefolgschaft bei den dringlichen Bundesbeschlüssen zum Voranschlag 1996 betreffend Arbeitslosenversicherung und Forschungskredite verweigert. Ich würde es begreifen, wenn dem Finanzminister langsam der «Mumm» ausgehen würde – ich sage «würde», noch ist es nicht so weit. Wir, der Nationalrat und der Ständerat, sind zurzeit im Begriff, neue Gesetze mit neuen Subventionen zu kreieren, wie z. B. das Energiegesetz. Morgen werden wir bei der Differenzbereinigung des Gewässerschutzgesetzes Gelegenheit haben, unser täglich gefordertes finanzpolitisches Gewissen spielen zu lassen, wenn es einmal mehr um die Frage von höheren Subventionssätzen geht, als der Bundesrat sie verlangt.

6. Auf die erste Frage meiner Interpellation zum Stand der immer wieder monierten Verzichtplanungen in den Departementen – das EMD hat sie bereits geliefert – vermisse ich

eine konkrete Antwort. Der Bundesrat erklärt Verzichtplanungen zu «Daueraufgaben» und verweist auf die Arbeiten an der Regierungs- und Verwaltungsreform. So weit, so gut; es gibt aber Dinge, die man hier sofort tun muss. Zum Beispiel wird das Zulagenwesen im Personalbereich nicht angepackt, sondern vorerst sollen umfangreiche Konsultationen und Abfederungsübungen hier und dort abgehalten werden. Sparmöglichkeiten, die sofort, mit dem nächsten Budget, zu realisieren sind, ergeben sich nicht nur hier, sondern auch beim zentral verwalteten Budgetposten für die Personalausbildung.

Die «Handelszeitung» hat am 7. Mai 1997 einige nette Kürslein aufgezählt, die man auch noch besuchen kann: von mir aus gesehen völlig überflüssige Dinge. Wo sollen solche Verzichtplanungen vorgenommen werden? Vor allem in den drei Aufgabenbereichen mit den grössten Zuwachsraten.

Ich beginne mit dem Verkehrsbereich. Hier bietet sich, bei einer vernünftigen, bedarfsgerechten Etappierung der Neat und bei einem weiteren Abspecken der übrigen Teile der Vorlage betreffend Förderung des öffentlichen Verkehrs, die beste Gelegenheit. Wer z. B. bei der Neat gleichzeitig zwei Röhren – auf Vorrat – in Angriff nehmen will, der muss sich schon Zweifel an seiner finanzpolitischen Glaubwürdigkeit und auch die Frage gefallen lassen: Wer glaubt denn im Ernst daran, dass sich der Bürger für solch überrassene «Übungen» zusätzliche Mittel aus dem Sack ziehen lässt?

Wenn man sich vor Augen führt, dass der Bereich «Soziale Wohlfahrt» von 1990 bis 1995 um 61 Prozent gewachsen und von 1995 auf 1996 um weitere 25 Prozent gestiegen ist – und das soll so weitergehen, 1,7 Milliarden Franken zusätzlich bis ins Jahr 2001 –, dann sehen wir klar, wo vor allem Massnahmen zur Stabilisierung und Senkung des Aufwandes zu ergreifen sind. Wir werden demnächst bei der Behandlung der Motion Brändli Gelegenheit haben, über unausweichliche, einschneidende und rasch wirksame Massnahmen auf der Leistungsseite der Arbeitslosenversicherung zu diskutieren.

Kürzlich ist die Botschaft des Bundesrates vom 1. Mai 1997 über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV bei uns eingetroffen. Dort spricht er von sofortigen Mehreinnahmen zugunsten dieser Sozialwerke und der Bundeskasse, verliert hingegen kein Wort darüber, ob auf der Leistungsseite Einsparungen erzielt werden sollen; er wird sich denken: Das Parlament hat uns ja seinerzeit die Aufhebung des unseligen Mischindexes schönede vor die Füsse geworfen, also sollen «die» jetzt selber schauen.

Der Bundesrat verweist schlicht und einfach auf einen Bericht – einmal mehr – der Arbeitsgruppe IDA-Fiso 2. Allermindestens hätte der Bundesrat zuhänden dieser Arbeitsgruppe, gerade in dieser Botschaft zum Mehrwertsteuerprozent, Zielrichtungen für Einsparungen vorgeben müssen.

Ein weiterer, immer stärker ins Gewicht fallender Wachstumsbereich ist die Landwirtschaft. Hier sind die Ausgaben von der Rechnung 1995 zur Rechnung 1996 um 11,5 Prozent gestiegen. Die Direktzahlungen nehmen zu, die Verwertungszuschüsse jedoch kaum ab. Seit Jahren wird moniert, die Kosten für die Käseverwertung seien zu senken, dieser Markt sei möglichst rasch zu liberalisieren und von Bundessubventionen zu befreien. Heute zahlen wir jährlich nach wie vor eine halbe Milliarde Franken für die Käseverwertung.

Die ganze Misere überwölben, möchte ich beinahe sagen, die Bundessubventionen mit stark ansteigenden Zahlen, von 1995 auf 1996 erneut um rund 2 Milliarden Franken auf total 25 Milliarden Franken. Und da sagt der Bundesrat in seiner Antwort auf meine vierte Frage, er gedenke nicht, die linearen Kürzungen bei den Bundesbeiträgen in den Jahren 1998 und folgende verstärkt weiterzuführen; er will sie überhaupt nicht weiterführen. Er verweist auf die Kreditsperre. Was diese wert ist, wissen wir: nichts. Wir haben bereits im April dieses Jahres eine teilweise Aufhebung dieser Kreditsperre im Budget 1997 durch den Bundesrat bewilligt, nämlich im Rahmen des Investitionsprogrammes.

Ich bin der Meinung, Herr Bundesrat: Bei den linearen Kürzungen der Subventionen dürfen wir keinen Unterbruch eintreten lassen. Ich bitte Sie, sich diese Frage zusammen mit

Ihrer Kollegin und Ihren Kollegen im Bundesrat nochmals zu überlegen.

7. Ich komme zur abschliessenden, kurzen Bemerkung: Ich kann mich von der vorliegenden Antwort mit bestem Willen nicht als befriedigt erklären. Ich billige unserem Finanzminister zu, dass er sich mit viel Engagement und Schwung für sein «Sanierungsziel 2001» einsetzt. Ich begreife auch seinen zunehmenden Unwillen, sich dauernd von allen Seiten ausgebremszt zu sehen. Meine Worte – sie waren vielleicht teilweise etwas hart, aber ich glaube, sie waren klar – richteten sich nicht gegen ihn, sondern vor allem an den Bundesrat und auch an uns, an die eidgenössischen Räte.

Ich schliesse mit dem Wunsch an Herrn Bundesrat Villiger, dass es seinem Sanierungsplan 2001 nicht gehen möge wie dem Hasen mit den vielen Hunden hinter sich.

Weber Monika (U, ZH): Ich möchte eigentlich einen Ordnungsantrag stellen, nämlich den, die Diskussion zu verschieben. Wir haben jetzt den Interpellanten gehört, und ich denke, dass er auf wesentliche Punkte hingewiesen hat. Ich möchte eigentlich nicht, dass seine Worte einfach verhallen. Ich habe zwei Gründe für diesen Antrag:

1. Der Bundesrat hat heute morgen einige Beschlüsse gefasst, die sehr interessant, die aber noch nicht in unseren Händen sind. Auf jeden Fall bin ich, glaube ich, die einzige, die den ausführlichen Bericht geholt hat und ihn damit schon in den Händen hält. Es ist ganz wichtig, dass wir diese Sache nicht einfach fallenlassen. Wir sollten diese Beschlüsse ebenfalls diskutieren oder in die Betrachtung mit einfließen lassen.

2. Es sind so wenige Leute hier im Saal, dass es wirklich schade wäre, wenn wir das Thema mit zwei, drei Bemerkungen fallenlassen würden. Ich denke doch, dass dieses Thema der Staatsverschuldung und Defizite eine staatspolitische und existentielle Tragweite hat. Deshalb wäre eine gute Präsenz hier auch wünschbar.

Ich denke, dass wir am Donnerstag, eventuell am Nachmittag, eine Möglichkeit hätten, uns hier in Ruhe diesem Thema zu widmen. Das wäre ganz entscheidend.

Ich beantrage also Verschiebung dieser Diskussion.

Le président: Mme Weber demande de renvoyer la discussion sur cet objet.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Weber Monika	14 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

Loretan Willy (R, AG): Ich möchte Frau Weber für diesen Antrag danken.

Sie haben beschlossen, die weitere Diskussion – sie hat ja begonnen – zu verschieben. Wenn Sie dieses Geschäft aber für Donnerstag nachmittag vorsehen, werden noch weniger Kollegen und Kolleginnen als jetzt anwesend sein. Deshalb bitte ich Sie, Herr Präsident, diese Diskussionsfortsetzung auf einen Vormittag zu richten, ohne aber die «heilige» Tradition des Freitagmorgens zu verletzen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

97.3038

Interpellation Aeby Verwaltungsreform

Interpellation Aeby Réforme dans l'administration

Wortlaut der Interpellation vom 3. März 1997

Die Bundeskanzlei hat vor kurzem die Entscheide des Bundesrates über die Einleitung einer Verwaltungsreform veröffentlicht.

150 Beamtinnen und Beamte haben sehr aktiv an diesem sechsmonatigen Prozess teilgenommen. Sie wurden von etwa 30 Fachleuten unterstützt, deren durchschnittliche Kosten pro Person und pro Monat über 20 000 Franken betragen.

Die Steuerpflichtigen haben also ungefähr 4 Millionen Franken für diese «Minireform» aufbringen müssen, ohne dabei den engagierten Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung einzurechnen, während in jedem anderen Staat zweifelsohne eine einfache Ministersitzung von wenigen Stunden ausgereicht hätte, um zum gleichen Ergebnis zu gelangen.

Diese Ausgabe konnte vom Parlament nicht im ordentlichen Voranschlagsverfahren von Ende 1995 gutgeheissen werden, sondern musste mit einem ausserordentlichen Kredit (Nachtragskredit I) im Juni 1996 bewilligt werden.

Der Bund gibt bekannt, dass «die erforderlichen Vertiefungsarbeiten für die Klausur des Bundesrates vom 26. März 1997 vorgenommen werden Dabei geht es u. a. darum, das Rationalisierungspotential der Lösungsansätze genauer abzuklären.»

Aufgrund der Tatsache, dass diese Lösungsansätze um die 4 Millionen Franken gekostet haben und dass der Voranschlag für das laufende Jahr keine Ausgaben für deren Vertiefung vorsieht, bitte ich den Bundesrat um folgende Informationen:

1. Gedenkt er Verpflichtungen einzugehen, die nicht durch die Rubrik 104.3100.040 des Nachtragskredits I zum Voranschlag 1996 abgedeckt wären und, wenn ja, mit welcher Begründung?

2. Hat der Bundesrat entgegen allen Erwartungen vor, zum zweiten Mal in weniger als einem Jahr vom ausserordentlichen Verfahren des Nachtragskredits Gebrauch zu machen, um ein Projekt bewilligen zu lassen, das seit geraumer Zeit bekannt ist?

3. Hat der Bundesrat nicht die Absicht, für die Voranschlagsdebatte Ende Jahr die absehbaren Gesamtausgaben für die Verwaltungsreform und die pro Jahr bis zum Ende der Legislaturperiode anfallenden Teilbeträge im Detail vorzulegen?

Texte de l'interpellation du 3 mars 1997

La Chancellerie fédérale a récemment rendu publiques les décisions du Conseil fédéral concernant un début de réforme dans l'administration.

150 fonctionnaires ont participé très activement à ce processus de six mois. Ils étaient accompagnés d'une trentaine de spécialistes dont le coût moyen est supérieur à 20 000 francs par personne et par mois.

A peu de choses près, ce sont 4 millions de francs que le contribuable suisse a consenti pour cette «miniréforme», sans compter l'engagement intensif des collaboratrices et collaborateurs de l'administration, alors que dans tout autre Etat, il eût sans doute suffi d'une simple réunion ministérielle de quelques heures pour aboutir aux mêmes résultats.

Cette dépense n'a pas pu être approuvée par le Parlement selon la procédure budgétaire ordinaire de la fin de l'année 1995, mais elle dut faire l'objet d'un crédit extraordinaire (crédit supplémentaire I) approuvé en juin 1996.

La Confédération annonce que «les travaux d'approfondissement qui s'imposent seront entrepris pour la séance extraordinaire du Conseil fédéral du 26 mars 1997 ... et qu'il s'agit

pour l'essentiel d'examiner plus en détail les possibilités de rationalisation des solutions ébauchées.

Dès l'instant où l'«ébauche» a coûté dans les 4 millions de francs et sachant que le budget de l'année en cours ne prévoit pas ces dépenses dites d'«approfondissement», j'invite le Conseil fédéral à donner les renseignements suivants:

1. Le Conseil fédéral entend-il engager des dépenses qui ne seraient pas couvertes par la position No 104.3100.040 du crédit supplémentaire I au budget 1996 et, le cas échéant, avec quelle justification?
2. Le Conseil fédéral envisage-t-il, contre toute attente, de recourir, pour la deuxième fois en moins d'une année, à la procédure extraordinaire du crédit supplémentaire, pour un projet connu de longue date?
3. Le Conseil fédéral n'a-t-il pas l'intention de présenter de façon détaillée pour le débat budgétaire de la fin de l'année la dépense globale envisageable pour la réforme de l'administration et les tranches de dépenses annuelles jusqu'à la fin de la législature?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

L'auteur renonce au développement et demande une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 28. Mai 1997

Rapport écrit du Conseil fédéral du 28 mai 1997

Par sa réforme administrative, le Conseil fédéral entend simplifier les méthodes actuelles de travail, améliorer l'homogénéité des structures et créer des synergies au sein d'une administration fédérale axée sur sa mission de service public. En plus des groupes de travail internes à l'administration, chargés d'élaborer des propositions visant à réorganiser les secteurs administratifs intéressés, la firme de conseil Andersen a reçu le mandat de développer une procédure uniforme et de proposer des solutions en vue d'une réforme de l'administration fédérale.

Le rapport circonstancié de la maison Arthur Andersen contient, en plus de nombreuses suggestions, trois variantes visant à améliorer les structures, ainsi que l'esquisse d'une réforme de l'administration, fondée sur les principes de la nouvelle gestion publique (New Public Management). Sur la base de ces documents, le Conseil fédéral a procédé à une nouvelle répartition des offices et a créé ainsi les conditions préalables à la modernisation de notre administration. Il n'aurait pas été possible d'effectuer tous les travaux d'analyses nécessaires et d'étudier les diverses propositions de réforme, sans soutien externe. Affirmer, à l'instar de l'auteur de l'interpellation, que l'élaboration de telles solutions soit le fruit d'une seule réunion ministérielle est insoutenable et ne résiste pas à une analyse approfondie.

Le crédit de paiement requis pour le recours à la firme de conseil externe Arthur Andersen n'a pas été demandé en 1995, dans le cadre du budget pour 1996, en se fondant sur l'état du projet à ce moment-là, mais en 1996 par la voie du premier supplément au budget pour 1996. Mais, comme il n'était pas nécessaire de requérir un crédit provisoire urgent, ni même un crédit provisoire ordinaire, il s'agissait d'un crédit supplémentaire ordinaire. Ce crédit a été entièrement compensé par le blocage du même montant réparti proportionnellement entre les articles «Commissions et honoraires» et «Mandats de recherche et de développement» des départements et de la Chancellerie fédérale.

1. Le Conseil fédéral doit alimenter une nouvelle fois le crédit de l'article «Prestations de service de tiers» (104.3100.040) par la voie des crédits supplémentaires, vu qu'au moment de l'établissement du budget, les résultats de l'expertise effectuée par Arthur Andersen n'avaient pas encore été présentés. C'est pourquoi aucun moyen financier n'a pu être prévu pour leur réalisation.
2. Dès lors, le Conseil fédéral soumet une nouvelle fois au Parlement par la voie du premier supplément au budget pour

1997 un nouveau crédit supplémentaire de 3,9 millions de francs. La conduite de la réforme requiert une nouvelle assistance professionnelle. Nous estimons à 4 millions de francs les frais de l'exercice en cours. Le Parlement pourra à nouveau se prononcer sur l'octroi du crédit supplémentaire ordinaire. La souveraineté du Parlement en matière budgétaire demeure ainsi entièrement garantie.

3. Les départements font appliquer par les offices les décisions de principe prises par le Conseil fédéral, un service central de contrôle de gestion (controlling) étant chargé du contrôle de l'application de ces mesures. Nous ne demandons qu'un seul crédit qui sera inscrit dans les articles de la Chancellerie fédérale, afin de garantir la transparence des comptes. Le crédit sera ensuite cédé aux départements au fur et à mesure de leurs besoins. Cette façon de procéder, transparente, permet aussi de justifier entièrement les frais de l'ensemble du projet. Pour 1998, les besoins financiers seront requis par la voie du budget.

Aeby Pierre (S, FR): Je dirai quelques mots à propos du rapport écrit du Conseil fédéral. Dans les conditions actuelles, je n'ose pas demander la discussion, mais je ne demande pas non plus le renvoi de la discussion à un moment plus favorable.

Je dirai que je suis satisfait en partie seulement de la réponse du Conseil fédéral. Je souhaite vraiment que le Conseil fédéral nous donne une enveloppe financière qu'il ne dépassera pas, en tout cas pas durant la présente législature, concernant les mandats extérieurs, et notamment concernant la maison Arthur Andersen. Nous avons déjà dépensé une fois 4 millions de francs, une deuxième fois 4 millions de francs. Les deux fois par la procédure du supplément au budget, c'est-à-dire avec un examen et une discussion tout de même moins approfondie que lors du débat budgétaire général.

Nous connaissons la propension des bureaux de consultants à une espèce d'autoalimentation; on donne au mandant chaque fois des résultats, et on lui dit: «Mais vous pouvez encore étudier les solutions A, B ou C; vous pouvez approfondir la solution X, Y ou Z; vous pouvez continuer.» Quand je vois, parce que j'ai lu tous les rapports, l'engagement de plus de 150 fonctionnaires, je me dis que la clé de la réussite est là: dans l'engagement extraordinaire du personnel de la Confédération, qu'il faut relever dans cette démarche. Dès que la dynamique sera créée, on pourra limiter les mandats à l'extérieur, c'est ça mon message:

1. une explication très claire, une enveloppe financière bien définie lors du débat budgétaire à la fin de cette année pour les années 1998 et suivantes; et également
2. l'assurance que le Conseil fédéral s'appuiera toujours plus sur la dynamique interne de son propre personnel, et non pas systématiquement en recourant à des experts extérieurs, si compétents soient-ils.

Voilà les deux éléments qui me paraissent importants.

Je termine par une remarque à l'intention du Bureau. J'avais sollicité l'urgence au mois de mars, parce que mon interpellation était évidemment plus d'actualité avant que la Commission des finances examine le supplément I au budget. Malheureusement pour moi, le Bureau a refusé l'urgence. Aujourd'hui, c'est une question qui a déjà été liquidée et il ne s'agit plus pour moi de parler du supplément I au budget 1997, donc au budget de l'année courante, mais il s'agit surtout de préparer la discussion budgétaire de la fin de cette année.

Je vous remercie d'avoir daigné écouter jusqu'à la fin mes quelques remarques à propos du rapport écrit du Conseil fédéral.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich habe Verständnis für die Anfragen und möchte die zwei von Herrn Aeby aufgeworfenen Fragen sehr konkret beantworten:

1. Bei solchen Reformen sind in der Tat die Beamten die eigentlichen Wissensträger. Wenn die Beamten, die in den Arbeitsgruppen eingesetzt werden, nicht mitspielen, ist eine solche Reform nicht konzipierbar. Trotzdem geht es nach meiner Erfahrung nicht ohne aussenstehendes Coaching,

ohne aussenstehende Begleitung. Erstens einmal muss die Systematik von aussen aufgezwungen werden – wenn ich so sagen darf –, damit es in allen Arbeitsgruppen ähnlich läuft. Es braucht einen kritischen Spiegel, den man den Arbeitenden vorhält, es braucht die Impulsgebung usw. Ich glaube, dass das wichtig ist; aber die eigentliche Arbeit müssen die eigenen Leute leisten. Wenn sie am Schluss sagen, dass sie die Beratung eigentlich gar nicht gebraucht hätten, dann ist das ein Zeichen dafür, dass die Berater ausserordentlich gut gearbeitet haben.

2. Wir haben hier begründet, warum der Kredit auf dem Nachtragsweg gekommen ist. Das hat mit den Zeitprämissen zu tun; ich will das nicht wiederholen. Ich will nur sagen, dass die von Ihnen im Nachtragsbereich beschlossenen 4 Millionen Franken nicht einfach an Andersen gehen, sondern das ist ein zentraler Kredit, der nun im Nachgang zu den Andersen-Arbeiten auf die einzelnen Projekte in den Departementen verteilt wird. Ein bisschen wird bei Andersen landen. In meinem Departement z. B. kann ich diesen Kredit für die Informatik und den Baubereich, wo noch enorm viel Arbeit zu leisten sein wird, nutzen – Arbeit die wir ohne aussenstehende Begleitung nicht machen können. Es werden jedoch nicht mehr grosse Beträge sein. So hat die zentrale Projektleitung eine gewisse Kontrolle über alle Departemente mit Bezug darauf, was mit den Krediten geschieht. Die Departemente können festlegen, ob sie Andersen nehmen wollen oder eine andere Firma. Bei mir sind es jetzt zwei andere. Zentral wird Andersen noch kleinere Dinge weitermachen. Ich glaube, dass das soweit auch sinnvoll ist.

Wir möchten selbstverständlich versuchen, Ihnen das entsprechende Kreditbegehren nächstes Jahr auf dem normalen Budgetweg zu unterbreiten – ich glaube, dass das Verfahren des Nachtragskredites die Ausnahme bleiben soll –, und dann werden wir auch entsprechend begründen, wer die Beträge erhält. Im Moment haben wir die 3,9 Millionen Franken einvernehmlich auf die sieben Departemente aufgeteilt. Wenn Sie das anschauen, gibt es nicht mehr so grosse Beträge. Man kann damit nicht Berge versetzen; aber wenn Sie sich überlegen, dass der ganze Baubereich umgestellt wird, dass die ganze Informatik neu durchdacht wird, dass ein ganzes Buwal neu integriert wird, dass dadurch das ganze Departement verändert wird, weil es 40 Prozent mehr Personal hat, wenn Sie denken, dass das ganze EVD mit neuen Führungsstrukturen nachher wahrscheinlich anders aussehen wird, dann sind das nicht grosse Beträge. Aber der Finanzminister ist selbstverständlich der erste, der sich Mühe gibt, dass es nicht zu teuer wird.

In diesem Sinne können wir Ihren Anliegen in der Zukunft, so hoffe ich, durchaus Rechnung tragen.

Schluss der Sitzung um 19.25 Uhr

La séance est levée à 19 h 25

Zehnte Sitzung – Dixième séance

Dienstag, 17. Juni 1997

Mardi 17 juin 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

96.072

Gewässerschutzgesetz.

Anderung

Loi sur la protection des eaux.

Modification

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 427 hiervoor – Voir page 427 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 11. Juni 1997

Décision du Conseil national du 11 juin 1997

Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer

Loi fédérale sur la protection des eaux

Art. 61 Abs. 3

Antrag der Kommission

Festhalten

Antrag Inderkum

....

a. 50 Prozent der anrechenbaren Kosten

....

Art. 61 al. 3

Proposition de la commission

Maintenir

Proposition Inderkum

....

a. 50 pour cent des coûts imputables

....

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Wir haben in der ersten Woche der Session bereits einmal Differenzen im Gewässerschutzgesetz behandelt. Ich habe Ihnen damals mitgeteilt, dass wir vier Differenzen geschaffen hätten und der Nationalrat bei drei Differenzen nachgegeben habe. Dennoch haben Sie beschlossen, auch an der vierten Differenz festzuhalten.

Diese eine Differenz besteht nach wie vor. Der Nationalrat hat seinerseits auch wieder festgehalten. Wir sind nun in der letzten Runde, die in dieser Session noch möglich ist. Die Frage ist: Sollen wir weiterhin festhalten, ja oder nein?

Worum geht es? Es geht um die Frage, wie hoch Entstickungsanlagen im Einzugsgebiet des Rheins unterhalb der Seen vom Bund subventioniert werden sollen. Diese Anlagen werden aufgrund internationaler Abkommen zum Schutze der Nordsee nötig; es handelt sich um Abkommen, die allerdings noch nicht in Rechtskraft sind, die auch von uns noch nicht ratifiziert wurden, die wir aber dennoch einzuhalten gewillt sind.

Der Nationalrat ist der Meinung, der Bund hätte diese Anlagen bestellt – wenn ich das so locker sagen darf –, und deshalb sollte er sie eigentlich zu 100 Prozent subventionieren; konkret schlägt er aber 70 Prozent vor. Der Bundesrat selber und mit ihm auch der Ständerat haben an 35 Prozent Sub-

ventionierung festgehalten. Der Unterschied dieser 35 Prozent Mehrausgaben beträgt 80 Millionen Franken, verteilt über die nächsten acht Jahre, also etwa 10 Millionen Franken pro Jahr.

Ihre Kommission hat deutlich gezeigt, dass sie eine gespaltene Seele hat. Eigentlich hatte ich den Eindruck, sie sei von der Sache her der Meinung, die 70 Prozent Subventionierung wären durchaus vertretbar.

Umgekehrt war die Kommission der Meinung, dass diese 10 Millionen Franken pro Jahr angesichts der schlechten Lage der Bundesfinanzen nicht zu vertreten seien. Es wurde in der Kommission über den Kompromissantrag abgestimmt, 50 Prozent Subventionierung vorzuschlagen. Das wäre eine Einsparung von rund 40 Millionen Franken gegenüber dem Beschluss des Nationalrates, aber immer noch eine Mehrausgabe von rund 30 Millionen Franken gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf. Das ist die Sachlage.

Die Situation präsentiert sich heute morgen so, dass Herr Inderkum diesen Kompromissantrag, der in der Kommission mit 5 zu 3 Stimmen bei einigen Enthaltungen unterlegen ist, wieder aufgenommen hat. Dafür bin ich ihm sehr dankbar. Wir brauchen jetzt eine Abstimmung im Plenum mit einer klaren Meinungsäusserung, sonst kann dieses Pingpongspiel bis zur Einigungskonferenz weitergehen.

Damit bin ich beim letzten Punkt meiner Aussagen: Eine Einigungskonferenz darf es nicht geben. Sie könnte erst in der Wintersession stattfinden, und damit wäre das Inkrafttreten des Gesetzes um mindestens drei Monate bis ein halbes Jahr hinausgeschoben. Das ist nicht kostenneutral. Sie erinnern sich, dass das Gewässerschutzgesetz vor allem das Verursacherprinzip einführen und damit die Bundeskasse entlasten sollte. Jede Verzögerung kostet auch Geld; ich weiss allerdings nicht ganz genau, wieviel.

Sie stehen vor der Wahl, entweder an unserem Beschluss festzuhalten, also an den 35 Prozent, wie es die Kommission beantragt, oder dem Antrag Inderkum zuzustimmen, den 50 Prozent, und damit einen Schritt auf den Beschluss des Nationalrates zuzumachen, damit das Geschäft hoffentlich noch in dieser Session verabschiedet werden kann, oder dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen, den 70 Prozent, und damit die Differenz zu bereinigen.

Sie müssen nun entscheiden.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Unser Kommissionspräsident hat Ihnen soeben die Auslegeordnung der Entscheidungsgrundlagen präsentiert. Diese Auslegeordnung enthält sachbezogene, finanzpolitische und ich meine auch demokratische Elemente.

Von der Sache her – Herr Plattner hat es gesagt – wären die 70 Prozent gemäss Beschluss des Nationalrates wohl richtig, denn es geht um Mehrbelastungen für einzelne Kantone und Gemeinden, welche diese einzig aufgrund ihres Standortes für eine Sache haben, zu welcher sich die Schweiz im übergeordneten Interesse staatsvertraglich verpflichtet.

Finanzpolitisch gesehen sind wir mit dem wichtigen und überaus ernstzunehmenden Postulat der Sanierung der Bundesfinanzen konfrontiert, und wir sind gestern von Herrn Finanzminister Villiger daran erinnert worden. Wir können unseren diesbezüglichen Willen nicht nur immer verbal zum Ausdruck bringen, wir müssen auch entsprechend unseren Einsichten handeln. Wenn ich diese beiden Elemente abwäge, dann müsste ich eigentlich für Festhalten am Beschluss des Ständerates votieren.

Es kommt aber nach meiner Meinung ein drittes Element hinzu, es ist ein institutionell-demokratisches. Unser Zweikammersystem gebietet auch, dass die beiden Räte innerhalb eines verantwortbaren Rahmens aufeinander zugehen. Vor dem Beschluss des Nationalrates vom 11. Juni bestanden noch vier Differenzen, bei drei Differenzen hat nun der Nationalrat nachgegeben, und bei der noch verbleibenden Differenz, die wir heute zu bereinigen versuchen – es handelt sich um Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe a –, hat er festgehalten, und zwar, darauf möchte ich besonders hinweisen, überaus deutlich mit 104 zu 13 Stimmen. Unter diesen Umständen stellt sich ernsthaft die Frage, ob wir nicht dem National-

rat eine Brücke schlagen sollten. Ob er den Ball aufnimmt, weiss ich nicht, aber die Chance besteht durchaus. Andernfalls, wenn wir festhalten, riskieren wir, dass das Geschäft nicht mehr in dieser Session verabschiedet werden kann. Dies würde unter anderem auch bedeuten, dass die Entlastung des Bundeshaushaltes durch das Verursacherprinzip hinausgezögert würde.

Ich möchte Sie daher einladen, meinem Antrag zuzustimmen.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: J'insiste sur le fait que le temps passe et nous oblige à tout faire pour qu'une solution puisse être trouvée pendant cette session.

Un des buts de la modification que nous vous soumettons était de permettre aux cantons de savoir dans quelle mesure ils devaient engager ou non, jusqu'au 1er novembre 1997, des travaux leur donnant droit à des subventions. Un des buts de la loi est d'éviter que ce délai n'oblige les cantons à entreprendre des investissements qui seraient hâtifs ou qui, se heurtant à des nécessités de débat devant le Parlement ou devant le peuple, ne leur permettraient pas de faire usage d'une prolongation du délai pour la réalisation des installations. C'est l'idée que nous devons garder en tête.

Pour les cantons, cette discussion qui se prolonge est un facteur d'insécurité qui, à mon avis, est tout aussi grave, pour l'ensemble des cantons touchés, que cette question du taux de subvention des investissements par la Confédération. C'est moins le facteur d'économie pour la Confédération que, pour les cantons, la nécessité de créer de nouveau un système prévisible, clair et qui leur permette de prendre des décisions.

La date couperet est le 1er novembre 1997. De toute façon, les cantons, s'attendant à une décision positive du Parlement sur ce plan, seraient très ennuyés si la décision ne pouvait pas tomber pendant cette session et la loi entrer en vigueur à temps.

Donc, je fais ce rappel ici, quelle que soit la décision que prendra le Conseil national. Faisons tout pour que la discussion s'achève positivement au cours de cette session.

En ce qui concerne le choix devant lequel nous sommes placés, relatif au taux de subvention pour les installations de dénitrification, tout a été dit. Vous avez le choix entre 35, 50 et 70 pour cent. Les deux points de vue sont tout à fait légitimes. Vous comprendrez, après les discussions longues et difficiles que nous avons eues hier sur les prévisions du budget de la Confédération et du plan financier, que je doive réitérer ici ce que prévoit le Conseil fédéral: 35 pour cent. C'est le taux de subventionnement que le Conseil fédéral vous recommande, et cela essentiellement pour des raisons d'équilibre financier.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	22 Stimmen
Für den Antrag Inderkum	15 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.094

Ergänzungsleistungen zu AHV und IV. Bundesgesetz. 3. Revision Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Loi fédérale. 3e révision

Botschaft und Gesetzentwurf vom 20. November 1996
(BBl 1997 I 1197)

Message et projet de loi du 20 novembre 1996
(FF 1997 I 1137)

Beschluss des Nationalrates vom 20. März 1997
Décision du Conseil national du 20 mars 1997

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Schiesser Fritz (R, GL), Berichterstatter: Mit Botschaft vom 20. November 1996 hat uns der Bundesrat die Vorlage zur 3. Revision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) unterbreitet. Der Nationalrat hat diese Vorlage als Erstrat am 20. März dieses Jahres behandelt. Heute steht sie zur Behandlung in unserem Rat an.

Ich erwähne diese Daten aus zwei Gründen: Zum einen sollen sie zeigen, dass das Parlament durchaus in der Lage ist, Vorlagen speditiv zu behandeln. Zum anderen soll diese Gesetzesrevision nach Möglichkeit auf den 1. Januar 1998 in Kraft treten. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen wir – immer unter dem Vorbehalt, dass kein Referendum ergriffen wird – spätestens in der Herbstsession die Schlussabstimmung über dieses Geschäft durchführen.

In einer Zeit, in der die Sozialversicherungen praktisch alleamt mit zum Teil unerträglich hohen Defiziten konfrontiert sind, ist es nicht selbstverständlich, dass Vorlagen, die zu Mehrausgaben führen, vom Parlament so speditiv behandelt werden. Dass hierfür besondere Gründe vorliegen, werde ich im folgenden darlegen.

Vorerst möchte ich aber eines unmissverständlich festhalten: Die 3. Revision des ELG muss für lange Zeit die letzte Vorlage im Bereich der Sozialversicherungen sein, die zu einem Leistungsausbau und damit zu Mehrausgaben führt. Ich werde auf das aktuelle Umfeld, in dem diese Vorlage anzusiedeln ist, noch zurückkommen.

An dieser Stelle empfiehlt es sich, den Charakter der Ergänzungsleistungen (EL) in Erinnerung zu rufen: EL sind Sozialleistungen der Kantone. Nach Artikel 11 Absatz 1 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung richtet der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von EL aus, und zwar so lange, als die Leistungen der eidgenössischen Versicherung den Existenzbedarf im Sinne von Artikel 34quater Absatz 2 Buchstaben b und c der Bundesverfassung nicht decken. Damit sind die Leistungen der obligatorischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung gemeint. Diese sollen nach den entsprechenden Verfassungsbestimmungen den Existenzbedarf angemessen decken.

Wir alle wissen, dass dies heute nicht der Fall ist und angesichts der heutigen Perspektiven auch kaum je der Fall sein wird. Der Bundesrat kündigt in seiner Botschaft denn auch eine weitere Vorlage über eine definitive Verfassungsgrundlage für die EL an. Die Einsicht in die Tatsache, dass die EL längst zu einer unverzichtbaren Dauereinrichtung geworden sind, ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die Kommission der Vorlage trotz Mehrausgaben auch in einer Zeit grösster finanzieller Probleme in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen zustimmt.

Das Instrument der EL, das in der Praxis längst den Charakter einer dauernden Einrichtung erhalten hat, auch wenn

diese Realität, wie bereits erwähnt, verfassungsmässig noch nicht umgesetzt ist, konzentriert den Mitteleinsatz auf jene Leistungsbezüger, die der Unterstützung am meisten bedürfen. Die Mittel werden hier gezielt und nicht nach dem berühmten Giesskannenprinzip eingesetzt. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass mit der heutigen Vorlage lediglich das EL-System für Nichtheimbewohner optimiert werden soll. Einige Zahlen: 1995 gab es in unserem Land 162 000 EL-Bezüger, wobei der Anteil der EL-Bezüger mit Invalidenrenten stetig ansteigt, während jener der AHV-Bezüger sinkt. 1995 wurden bei der EL 2 Milliarden 158 Millionen Franken ausgerichtet.

Davon hat der Bund 483 Millionen Franken zu tragen, die Kantone übernehmen 1,676 Milliarden Franken, also mehr als das Dreifache des Bundes.

Das Wachstum bei den Ausgaben der EL seit 1980 liegt im Durchschnitt bei 9 Prozent pro Jahr. Dass eine Revision der EL im Bereich der Nichtheimbewohner richtig ist, zeigen folgende Zahlen: 1994 waren über 34 Prozent aller EL-Bezüger in Heimen untergebracht, also etwas mehr als ein Drittel. Diese Zahl ist in der Vergangenheit stark angestiegen. Dieses eine Drittel EL-Bezüger beansprucht aber zwei Drittel der Ausgaben in der EL. Diese Zahlen belegen, dass die Stellung von EL-Bezügern, die nicht in Heimen wohnen, gestärkt werden soll, damit ein Heimeintritt – nicht nur, aber auch aus finanziellen Gründen – möglichst lange unterbleibt. Diese Erkenntnis ist ein wesentlicher Grund für Ihre Kommission, auf die Vorlage einzutreten.

Was beinhaltet nun diese Vorlage? Im Mittelpunkt steht der Übergang von der Netto- zur Bruttomiete bei den Mietzinsausgaben: das ergibt eine Mehrbelastung von rund 50 Millionen Franken pro Jahr. Das heutige System mit Pauschalen für die Nebenkosten vermag nicht mehr zu befriedigen, weil die diesbezüglichen Pauschalabzüge – 800 Franken bei Alleinstehenden, 1200 Franken bei den übrigen EL-Berechtigten – den tatsächlichen Nebenkosten nicht mehr entsprechen. Mit dem Übergang zu einem Abzug in der Höhe des Bruttomietzins wird dieses Problem behoben.

Ein weiterer Punkt betrifft die Neuregelung der Krankheitskosten. Aufgrund des neuen Krankenversicherungsgesetzes drängen sich bei den EL lediglich noch eine Übernahme der Selbstbehalte, der Zahnarztkosten sowie der durch die Krankenversicherung nicht gedeckten Spitex-Kosten und der Hilfskosten auf. Um eine Unzulänglichkeit im Rahmen der sogenannten verfügbaren Quote zu beseitigen, beziehungsweise um zu verhindern, dass Leute nur deshalb in ein Heim eintreten, weil sie so höhere EL erhalten, sieht das Gesetz neu einen fixen Quotenbetrag für die Abgeltung von Krankheitskosten vor. Unklar sind hier noch die finanziellen Auswirkungen im Bereich der Spitex-Kosten, wenn die Übernahme der Spitex-Kosten durch die Krankenversicherung begrenzt bzw. eingeschränkt werden soll.

Aus den restlichen Revisionspunkten möchte ich noch deren zwei herausgreifen:

Zum einen geht es um die Herabsetzung der Karenzfrist für Ausländerinnen und Ausländer von 15 auf 10 Jahre: Diese Neuregelung steht in Zusammenhang mit der 10. AHV-Revision. Zudem stimmt diese zehnjährige Karenzfrist mit den Karenzfristen für ausserordentliche Renten in zahlreichen Sozialversicherungsabkommen überein, die die Schweiz abgeschlossen hat.

Zum anderen erwähne ich die Einführung eines Freibetrages für selbstbewohnte Liegenschaften. Bei der Ermittlung der EL wird ein bestimmter Bruchteil des Vermögens mit berücksichtigt. Dies führt nicht selten dazu, dass Eigentümer von wenig oder gar nicht belastetem selbstbewohnten Grundeigentum keine EL beziehen können, weil das Vermögen zu gross ist. Um zu vermeiden, dass solche Leute durch das Netz der EL fallen oder aber gezwungen sind, das Grundeigentum zu veräussern und das Vermögen entsprechend zu verzehren und vielleicht in ein Heim einzutreten, sieht der Bundesrat vor, einen Freibetrag bei der Vermögensanrechnung selbstbewohnter Liegenschaften in der Höhe von 75 000 Franken einzuführen. Die Kantone können diesen Selbstbehalt verdoppeln. Da diese Regelung zu einer Bevor-

zugung von Grundeigentum gegenüber beweglichem Vermögen führt, die nicht unproblematisch ist, beantragt Ihnen Ihre Kommission eine alternative Regelungsmöglichkeit.

Die Kantone können vorsehen, dass anstelle des Freibetrages eine Vorschussmöglichkeit für EL geschaffen wird, wobei die Rückzahlung der EL hypothekarisch gesichert werden soll. Auf diese Art und Weise können Eigentümer von beweglichem und unbeweglichem Vermögen gleich behandelt werden.

Ein Wort zu den Kosten. «Angesichts der finanziellen Situation von Bund und Kantonen soll bei dieser Revision ein Kostenrahmen von rund 60 Millionen Franken nicht überschritten werden.» Das schreibt der Bundesrat auf Seite 22 der Botschaft (Ziff. 311). In der Kommission wurden Zweifel darüber laut, ob dieser Höchstbetrag zutreffend sei. Es ist ausserordentlich schwierig zu sagen, wie hoch die Mehrausgaben aufgrund dieser Vorlage effektiv sein werden. Namentlich die finanziellen Folgen derjenigen Bestimmung, die eine verbesserte Information der Bevölkerung über die Berechtigung zum Bezug von EL vorsieht, können nicht abgeschätzt werden. Es sind demzufolge auch Mehrkosten in der Höhe von 100 Millionen Franken prognostiziert worden.

Noch ein Wort zur Aufteilung der Kosten. Ich habe es bereits erwähnt: Rund 75 Prozent der Kosten tragen die Kantone. Dabei schwankt deren Anteil je nach Finanzkraft zwischen 65 und 90 Prozent.

Wenn wir über diese Vorlage entscheiden, so verfügen wir nicht nur über Geld des Bundes, sondern insbesondere über Geld der Kantone. Ich bitte Sie, sich dieser Tatsache bei der Beurteilung von Anträgen, die über den Rahmen der Anträge der Kommission bzw. der Kommissionsmehrheit hinausgehen, bewusst zu sein.

An dieser Stelle gestatte ich mir als Kommissionspräsident, die heutige Vorlage noch in einen etwas grösseren Rahmen zu stellen. Wenn wir das Umfeld im Bereich der Sozialversicherungen betrachten, so müssen wir feststellen, dass dieses Umfeld heute alles andere als rosig ist. Dräuende Wolken sind nicht nur am Horizont zu erkennen, sondern sie sind direkt über uns. Obwohl in den verschiedenen Bereichen dringender Handlungsbedarf besteht, geschieht bis heute konkret relativ wenig. Ich möchte sagen: Fast fatalistisch lässt man die Defizite auflaufen. Ich erlaube mir, drei Beispiele herauszugreifen.

Zur Arbeitslosenversicherung: Ende 1997 werden trotz drittem Lohnprozent Schulden in der Grössenordnung von 7,7 Milliarden Franken aufgelaufen sein. Allein das Defizit für dieses Jahr dürfte in der ähnlichen Grössenordnung wie jenes für letztes Jahr ausfallen und etwa bei 3,4 Milliarden Franken liegen. Wir werden also 3,4 Milliarden Franken mehr ausgeben als einnehmen. Die Tendenz ist mehr als ungewiss. Wenn Ende 1998 die alten Schulden voraussichtlich getilgt sein werden, dürften per 31. Dezember 1998 neue Schulden in der Grössenordnung von 9 bis 10 Milliarden Franken aufgelaufen sein. Das dritte Lohnprozent – so muss man ernüchert feststellen – reicht bei weitem nicht aus, um die Arbeitslosenversicherung zu stabilisieren. Dazu bräuchte es, um Klartext zu reden, ein viertes Lohnprozent.

Zur Invalidenversicherung: 1996 wurden ohne Zusatzrenten beinahe 200 000 Invalidenrenten ausgerichtet. 1986, zehn Jahre zuvor, waren es rund 60 000 weniger. Das ist ein Anstieg der Zahl der Invalidenrentenbezüger, immer ohne Bezüger von Zusatzrenten, von fast 50 Prozent in 10 Jahren. Noch schlimmer sieht aber die finanzielle Lage der IV aus. Die Betriebsrechnung 1996 der IV schliesst – trotz Beitragszahlerhöhung 1995 – zum vierten aufeinanderfolgenden Mal mit einem Defizit ab, und zwar im Betrag von 427 Millionen Franken. Die Steigerungsrate der Gesamtausgaben in der IV erreicht 7,1 Prozent. Der Stand des Kapitalkontos per 31. Dezember 1996 lautet auf minus 1,575 Milliarden Franken. Ende 1997, also in 6 Monaten, dürfte die Limite von 2 Milliarden Franken bei weitem überschritten sein.

«Die IV bleibt auch in den nächsten Jahren unterfinanziert. Die geplante IV-Revision soll jedoch die Situation verbessern.» Ich habe dieses Zitat dem Heft 2/1997 «Soziale Sicherheit», der Zeitschrift des Bundesamtes für Sozialversi-

cherung, entnommen. Ich bitte Sie, den Ausdruck «soll die Situation verbessern» zu beachten.

Die Bundeskasse ist, das möchte ich hier in Erinnerung rufen, an der Finanzierung der IV mit 37,5 Prozent beteiligt. Die Sanierung des Bundeshaushaltes wird angesichts der hohen Wachstumsraten in der IV dadurch nicht erleichtert. Ich nehme gerne zur Kenntnis, dass sich der Bundesrat gestern in dem Sinne geäußert hat, dass der Bundeshaushalt bis 2001, spätestens bis 2003 in Ordnung gebracht werden soll.

Der Bundesrat schreibt auf Seite 10 seiner Botschaft über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV weiter: «Aus heutiger Sicht wird die Kostensteigerung in der Invalidenversicherung in den nächsten Jahren noch stärker ausfallen als in der AHV.» Bis 2005, also in acht Jahren, wachsen die Ausgaben der IV nach Auffassung des Bundesrates um weitere 55 Prozent. Das Defizit wäre dann im Jahre 2005 um 1 Milliarde Franken höher als 1996. Allein in der IV beläuft sich der zusätzliche Finanzierungsbedarf, abgestützt auf das Referenzszenario gemäss Bericht IDA-Fiso, auf ein halbes Mehrwertsteuerprozent.

Zur AHV: Die AHV ist jener Zweig der Sozialversicherungen, der lange noch als gesund dargestellt wurde. Er ist leider ebenfalls morsch. Für 1997 ist mit einem Defizit allein in der AHV von 1 Milliarde Franken zu rechnen. Um aufzuzeigen, wie ernst die Lage auch hier ist, erlaube ich mir, lediglich ein paar Aussagen aus der Botschaft des Bundesrates über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV und die IV zu zitieren. Auf Seite 9 schreibt der Bundesrat: «Durch die Erhebung des ganzen Mehrwertsteuer-Prozentpunktes ab dem Jahr 1999 kann die durchschnittliche Belastung durch die Alterung bis und mit 2001 voll finanziert werden.» Da muss ich mir sagen: Welch grandioser Erfolg! Ein Mehrwertsteuer-Prozentpunkt reicht gerade drei Jahre aus, um die Belastung, die durch die demographische Entwicklung entsteht, aufzufangen. Und weiter schreibt der Bundesrat auf Seite 12: «Auf der Basis des den Arbeiten der Arbeitsgruppe zugrunde liegenden Referenzszenarios kommt die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass der zusätzliche Finanzierungsbedarf für die AHV bis zum Jahr 2010 bei gleichem Leistungsniveau 2,5 Mehrwertsteuer-Prozentpunkten entspricht. In der IV beläuft sich dieser zusätzliche Finanzierungsbedarf auf 0,4 bis 0,5 Mehrwertsteuer-Prozentpunkte Auf den über diesen Zeithorizont hinausgehenden zusätzlichen Finanzierungsbedarf braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Die vorliegenden Angaben zeigen bereits mit genügender Deutlichkeit auf, dass mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt die Finanzierung der AHV und der IV mittel- und längerfristig noch nicht gesichert werden kann.»

Ich will hier aufhören. Es gäbe noch weitere Zweige im Baum der Sozialversicherung, die in den nächsten Jahren wachsen werden. Denken Sie nur an die jährlich steigenden Bundesmittel für die Verbilligung der Krankenkassenprämien.

In einem solchen Umfeld mit derartigen Perspektiven bedarf eine Vorlage, die zu mehr Ausgaben führt, besonderer Beachtung. Es wird kaum mehr möglich sein, weitere Vorlagen zu behandeln, die Mehrausgaben mit sich bringen. Ich sage es deshalb noch einmal: Die EL-Vorlage dürfte für längere Zeit die letzte Vorlage mit Leistungsausbau im Bereich der Sozialversicherung gewesen sein. Wenn wir Ihnen heute Eintreten und Verabschiedung der EL-Vorlage beantragen, so namentlich aus den folgenden Gründen:

1. Die EL bringen eine gezielte Verbesserung der Lage der Bedürftigen.
2. Mit der heutigen Vorlage ist eine finanzielle Stärkung jener EL-Bezüger beabsichtigt, die zu Hause wohnen. Damit wird die Absicht verfolgt, dass allfällige Heimeintritte nach Möglichkeit verhindert oder mindestens hinausgeschoben werden können.

Diese beiden Argumente sind es, die Ihre Kommission dazu veranlassen haben, Ihnen trotz grosser finanzieller Schwierigkeiten in anderen Bereichen der Sozialversicherung zu beantragen, auf die Vorlage einzutreten. Ich bitte Sie, diese im Sinne der Mehrheit der Kommission zu verabschieden.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Je remercie la commission pour la façon aussi approfondie que rapide dont elle a traité le projet du Conseil fédéral ainsi que pour l'appui qu'elle lui a apporté.

Le projet qui vous est soumis joue un rôle important dans la réorganisation du système de sécurité sociale de notre pays. Il cherche à donner aux prestations complémentaires un caractère important, mais aussi durable, par l'équilibre que nous recherchons entre des systèmes qui s'adressent à l'ensemble de la population et des systèmes de prestations ciblées qui tiennent compte des besoins particuliers, tout en aménageant un droit devant les tribunaux, un droit acquis à la population.

Nous sommes sensibles au fait que la discussion a permis de voir que, pour pouvoir jouer ce rôle, ce système devait être transparent, reposer sur une bonne connaissance du public de ses droits et des possibilités d'y recourir. Ceci crée un climat extrêmement favorable à la discussion que nous allons mener maintenant sur cet objet, le Conseil fédéral étant très heureux de vous voir décider, il en est certain, l'entrée en matière et, ensuite, procéder à un examen rapide de ces mesures.

Je n'entrerai pas dans le détail des diverses dispositions prévues, le président de la commission l'a fait avec talent et précision. J'aimerais insister sur le fait qu'il a souligné qu'il s'agit d'adapter notre système à l'évolution des habitudes sur le marché du logement et celles relatives au calcul des loyers. Actuellement, nous avons un système qui ne permet pas de tenir compte directement des loyers bruts et, de ce fait, il entrouvre un espace de pauvreté dans un système dont le but est justement de l'éliminer.

L'introduction du loyer brut dans le calcul du droit aux prestations complémentaires représente à elle seule, par rapport au projet du Conseil fédéral, 50 millions de francs de frais supplémentaires par rapport à 60 millions de francs.

La nouvelle réglementation des frais de maladie est une obligation née de la LAMal et, sur ce plan-là, elle ne nécessite pas d'explication supplémentaire. La nouvelle réglementation du délai de carence, on l'a dit, repose principalement sur l'expérience que nous avons faite dans le cadre des conventions bilatérales. Cela permet un traitement plus égalitaire des étrangers qui se trouvent dans notre pays.

Vous voyez que nous nous sommes limités, dans ce projet, à la volonté de résoudre des problèmes qui se posent dans l'application courante d'un système qui devrait jouer à l'avenir un rôle essentiel parmi les instruments de lutte contre la pauvreté, de lutte pour la dignité de nos concitoyens et de nos concitoyennes, rôle dans lequel les prestations complémentaires sont particulièrement sollicitées.

Je n'entrerai pas ici dans un débat général sur l'avenir de la sécurité sociale, comme le président de votre commission semble vous y inviter ou m'y inviter. Je puis vous assurer que tant sur le plan de l'assurance-invalidité, où le Conseil fédéral est en train de prendre des décisions à votre intention, que sur le plan de l'AVS, où il a pris des décisions qui seront soumises à votre appréciation en mobilisant 1 pour cent supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée, le Conseil fédéral reste fidèle à sa ligne, que j'ai déjà eu l'occasion de développer plusieurs fois devant vous. Il est important d'avoir un tableau de bord qui nous permette de connaître l'évolution des institutions de sécurité sociale, de réagir à temps, de mettre en acte – nous le faisons par le truchement du groupe IDA-Fiso – ses conclusions de l'année passée et de conduire les travaux qu'il effectue cette année pour placer, dans un cadre global, chacune des réformes que nous vous présentons.

C'est le souci du Conseil fédéral, c'est également le mien en tant que chef de Département fédéral de l'intérieur. Vous recevrez, comme aujourd'hui, tout projet du Conseil fédéral comportant une analyse générale des différentes institutions de sécurité sociale.

Le projet que nous vous soumettons aujourd'hui mérite votre soutien; votre commission le lui a donné à l'unanimité. J'espère que, dans cette Chambre, en plénum, ce soutien sera confirmé.

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

Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Art. 1 Abs. 1; 2; 2c Bst. d; 2d; 3; 3a; 3b; 3c; 3d; 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule; ch. I introduction; art. 1 al. 1; 2; 2c let. d; 2d; 3; 3a; 3b; 3c; 3d; 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

....

d. (neu) statt den Freibetrag für die selbstbewohnte Liegenschaft gemäss Artikel 3c Absatz 1 Buchstabe c anzuwenden, die Ergänzungsleistungen im Rahmen eines hypothekarisch gesicherten Darlehens zu Lasten des selbstbewohnten Wohneigentums vorschliessen.

Art. 5

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

....

d. (nouvelle) plutôt que d'appliquer la fortune exonérée pour l'immeuble habité par les personnes elles-mêmes au sens de l'article 3c alinéa 1er lettre c, avancer les prestations complémentaires dans le cadre d'un prêt hypothécaire à la charge de l'immeuble habité par ces personnes.

Schiesser Fritz (R, GL), Berichterstatter: Ich habe bereits in meinem Eintretensvotum gesagt, dass Ihre Kommission bei Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe d eine Wahlmöglichkeit für die Kantone eingeführt hat. Danach können die Kantone, anstatt den Freibetrag für selbstbewohnte Liegenschaften anzuwenden, die Ergänzungsleistungen im Rahmen eines hypothekarisch gesicherten Darlehens zu Lasten des selbstbewohnten Wohneigentums vorschliessen. Damit lässt es sich verhindern, dass selbstbewohntes Grundeigentum veräussert werden muss, damit der Veräusserer in den Genuss von Ergänzungsleistungen kommen kann.

Die Absicht, die hinter diesem Vorschlag steht, ist die Gleichbehandlung der verschiedenen Arten von Vermögen, einerseits Grundeigentum, andererseits bewegliches Vermögen. Der Entscheid darüber, ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, liegt bei den Kantonen.

Angenommen – Adopté

Art. 6 Abs. 2, 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 2

.... von Ergänzungsleistungen. Sie informieren die möglichen Anspruchsberechtigten in angemessener Weise.

Abs. 4

Streichen

Minderheit

(Gentil)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 6 al. 2, 4

Proposition de la commission

Majorité

Al. 2

.... des prestations complémentaires. Ils informent de manière adéquate les ayants droit potentiels.

Al. 4

Biffer

Minorité

(Gentil)

Adhérer à la décision du Conseil national

Gentil Pierre-Alain (S, JU), porte-parole de la minorité: La proposition de minorité consiste à adhérer à la décision du Conseil national, qui a prévu l'introduction d'une obligation pour les autorités cantonales de mieux informer les ayants droit potentiels de leur possibilité d'obtenir des prestations complémentaires. Nous savons, en effet, différentes études menées au plan fédéral comme au plan cantonal l'ont démontré, que 30 pour cent environ des ayants droit aux prestations complémentaires ne les demandent pas, faute d'information. La proportion s'élève même aux environs de 40 pour cent si l'on considère les prestations de l'AI.

Il va de soi que cette situation n'est pas acceptable, et la minorité de la commission vous propose de reprendre la solution du Conseil national qui ancre dans la loi le principe de l'information exercée par les cantons. Il faut bien sûr relever qu'aujourd'hui déjà de nombreux cantons et communes pratiquent ce genre d'information, suite à une initiative qu'ils ont prise sans attendre la modification de la loi. Cette information n'implique pas, selon les renseignements qui nous ont été donnés, un travail administratif trop lourd. En tout cas, ce travail n'est pas assez important pour qu'il contrebalance le droit légitime de nos concitoyennes et concitoyens les moins favorisés d'obtenir les prestations complémentaires auxquelles ils ont droit.

La proposition de la minorité me paraît également plus précise et formellement mieux élaborée que la proposition de la majorité dans laquelle l'emploi de l'adjectif «adéquat» me paraît quelque peu incertain.

C'est pourquoi je vous prie d'adhérer à la décision du Conseil national.

Schiesser Fritz (R, GL), Berichterstatter: Zu Artikel 6 vorerst eine Bemerkung. In der Fahne französischer Sprache ist beim Mehrheitsantrag der letzte Satz weggefallen. Ich gehe davon aus, dass diese Korrektur in der Zwischenzeit nachgereicht worden ist. In der deutschen Fassung gibt es keine Korrektur.

Gestatten Sie mir, dass ich ganz kurz die Position der Kommissionmehrheit vertrete.

1. Ich möchte in Erinnerung rufen, dass die Ausrichtung der EL nicht Sache des Bundes ist, sondern Sache der Kantone. Die Kantone sind die Hauptträger der EL, und der Bund – mit einem Anteil von etwa 23 Prozent der Gesamtausgaben – erbringt lediglich Beiträge an die Kantone für die Ausrichtung von EL. Wer drei Viertel der Leistungen zahlt, sollte eigentlich auch einen entsprechenden Handlungsspielraum haben. Es wäre sonderbar, wenn ausgerechnet die Ständekammer eine Lösung beschliessen sollte, die den Handlungsspielraum der Kantone einschränkt, obwohl die Kantone die Hauptlast tragen.

2. Zur Lösung des Nationalrates: Wenn die Lösung des Nationalrates Gesetz werden sollte, so würden Hunderttausende von Steuerpflichtigen ein Formular erhalten, mit dem sie nichts anzufangen wissen, weil sie in keiner Art und Weise berechtigt sind, EL zu beziehen. Es wäre also eine riesige Verteilaktion durchzuführen. Sie können sich in der heutigen Zeit ausmalen, welches Echo in der Öffentlichkeit entstehen müsste, wenn Millionäre ein Beiblatt zum Bezug von EL zugestellt erhielten. Derartiges können wir uns heute einfach nicht mehr leisten.

3. Die Mehrheit ist der Auffassung, dass die Kantone aufgrund ihrer unterschiedlichen Grössenverhältnisse am besten in der Lage sind zu beurteilen, was eine Information der Anspruchsberechtigten «in angemessener Weise» ist. Deshalb sollten wir dem Antrag der Kommissionsmehrheit folgen und den Entscheid darüber, was angemessen ist, den Kantonen überlassen.

4. Der Bundesrat hat in dieser Beziehung in seiner Vorlage überhaupt nichts vorgesehen. Frau Bundesrätin Dreifuss hat sich in der Kommission gegen die Lösung des Nationalrates ausgesprochen. Ich sehe nicht ein, warum wir hier als Ständekammer nicht einen Mittelweg zwischen Bundesrat und Nationalrat beschreiten sollten. Wir sollten es den Kantonen überlassen zu entscheiden, in welcher Weise die Information über die Berechtigung zum Bezug von EL erfolgen soll.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	25 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	6 Stimmen

Art. 9a; 9b; 12a; 13 Abs. 3; Ziff. II; III Ziff. 1 Art. 12 Abs. 1; 13 Abs. 1; 14 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 9a; 9b; 12a; 13 al. 3; ch. II; III ch. 1 art. 12 al. 1; 13 al. 1; 14 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. III Ziff. 2 Art. 39a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Gentil)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. III ch. 2 art. 39a

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Gentil)

Adhérer à la décision du Conseil national

Le président: M. Gentil retire sa proposition de minorité, vu qu'elle est liée à celle concernant l'article 6.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. IV

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	31 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------	--------------------------------

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

95.309

**Standesinitiative Jura
Verhandlungen über den Beitritt
zur Europäischen Union
vors Volk!**

**Initiative du canton du Jura
Négociations d'adhésion
à l'Union européenne.
Que le peuple décide!**

Wortlaut der Initiative vom 11. Dezember 1995

Das Parlament des Kantons Jura verlangt, in Anwendung von Artikel 84 Buchstaben o und p seiner Kantonsverfassung und von Artikel 79a Absatz 3 des Parlamentsreglementes, wonach es mit der Ausübung des Standesinitiativrechts in Bundessachen beauftragt ist, dass folgende Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung verankert wird:

– Der Bund erneuert das Gesuch um Wiederaufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union (EU) und setzt sich dafür ein, dass unabhängig von den bilateralen Verhandlungen umgehend Gespräche im Hinblick auf einen EU-Beitritt geführt werden.

– Der Bund wird so rasch als möglich alle Mittel einsetzen, welche nötig sind, um die Vorbehalte abzubauen, die im Volk gegenüber der EU bestehen.

Der Bund hat, unter maximaler Ausschöpfung seines innenpolitischen Handlungsspielraumes, vorab in den Bereichen Arbeitsbedingungen und Umweltschutz Massnahmen zu treffen, um die Errungenschaften auf diesen Gebieten zu erhalten.

– Der Bund passt die demokratischen Instrumente des Volkes und des Parlamentes sowie die Mitwirkungsrechte der Kantone so an, dass der künftigen EU-Integration der Schweiz Rechnung getragen wird und dabei die demokratischen Rechte in ihrem Umfang und Wesen erhalten bleiben.

Texte de l'initiative du 11 décembre 1995

En application de l'article 84 lettres o et p de la Constitution jurassienne, et de l'article 79a alinéa 3 du règlement du Parlement, ledit Parlement est chargé d'exercer le droit d'initiative de l'Etat en matière fédérale, et de demander l'inscription de la disposition transitoire suivante dans la Constitution fédérale:

– La Confédération réactive la demande d'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Union européenne (UE) et s'engage, indépendamment des négociations bilatérales, pour de rapides pourparlers en vue d'une adhésion à l'UE.

– La Confédération engage le plus rapidement possible les moyens aptes à désamorcer les réserves de la population par rapport à l'UE.

En utilisant au maximum la marge de manoeuvre de politique intérieure, elle doit prendre des mesures notamment sur le plan des conditions de l'emploi et en matière de défense de l'environnement, afin de sauvegarder les acquis en la matière.

– La Confédération adapte les instruments démocratiques du peuple et du Parlement ainsi que les droits de participation des cantons de manière à ce qu'ils tiennent compte de l'inté-

gration future de la Suisse dans l'UE tout en maintenant les droits démocratiques, dans leur ampleur et dans leur substance.

Bloetzer Peter (C, VS) unterbreitet im Namen der Aussenpolitischen Kommission (APK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 23. Mai 1996 die vom Kanton Jura am 11. Dezember 1995 eingereichte Ständesinitiative gemäss Artikel 21 octies des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeprüft.

Die Initiative verlangt, dass der Bund das Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union (EU) reaktiviert und umgehend Gespräche mit der EU im Hinblick auf einen Beitritt aufnimmt.

Erwägungen der Kommission

Was die Hauptforderung der Initiative betrifft, die Reaktivierung des EU-Beitrittsgesuches, so ist die Kommission einhellig der Auffassung, dass jetzt sicher nicht der geeignete Zeitpunkt für einen solchen Schritt ist.

Nach dem EWR-Nein in der Volksabstimmung hat die Schweiz den Weg von bilateralen sektoriellen Verhandlungen gewählt, um die Beziehungen mit der EU zu verbessern. Würde die Schweiz zum jetzigen Zeitpunkt ihr Beitrittsgesuch reaktivieren und auf Gespräche mit der EU zu diesem Thema drängen, so hätte dies verheerende Folgen für die bilateralen Verhandlungen.

Durch eine explizite Erneuerung des Beitrittsgesuches dürfte sich auch das innenpolitische Klima verschlechtern, da eine solche Massnahme in der gegebenen Situation vielerorts als Provokation aufgefasst würde.

Was die Forderung nach einem Abbau von Vorbehalten in der Bevölkerung betrifft, so erscheint es fraglich, ob ein solches Anliegen in die Bundesverfassung gehört.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Mitgliedschaft im EWR hat der Bundesrat versucht, durch seine Informationspolitik Vorbehalte abzubauen – ohne grossen Erfolg. Die Initianten lassen die Frage weitgehend offen, auf welchem Weg das vorgegebene Ziel erreicht werden kann.

Schliesslich verlangt die Initiative eine Anpassung der Volksrechte und der Mitbestimmungsrechte der Kantone an die Erfordernisse einer EU-Mitgliedschaft, ohne sie allerdings in irgendeiner Weise einzuschränken. In diesem umfassenden Sinn erscheint diese Forderung widersprüchlich und unrealistisch.

Bloetzer Peter (C, VS) présente au nom de la Commission de politique extérieure (CPE) le rapport écrit suivant:

Réunie le 23 mai 1996, et conformément à l'article 21 octies de la loi sur les rapports entre les Conseils, la commission a procédé à l'examen préalable de l'initiative déposée par le canton du Jura le 11 décembre 1995.

Le canton du Jura propose notamment que la Confédération réactive la demande d'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Union européenne et qu'elle engage dans les meilleurs délais des pourparlers avec cette dernière en vue d'une adhésion de la Suisse.

Considérations de la commission

S'agissant d'abord de l'objectif principal visé par l'initiative, à savoir réactiver la demande d'adhésion, la commission est unanime à considérer qu'à l'heure actuelle, une telle démarche serait tout sauf opportune.

Après le «non» opposé par le peuple à l'Espace économique européen (EEE), la Suisse a choisi en effet d'engager des négociations bilatérales sectorielles en vue de renforcer ses liens avec l'Union européenne (UE). Or, réactiver aujourd'hui la demande d'adhésion pour se focaliser sur cette option aurait évidemment des conséquences funestes pour ces mêmes négociations bilatérales.

A cela s'ajoute, d'une part, que déposer aujourd'hui une nouvelle demande d'adhésion risquerait également de détériorer

le climat politique en Suisse, dans la mesure où une telle démarche serait perçue par beaucoup de citoyens comme une provocation.

S'agissant ensuite du deuxième objectif visé par l'initiative, à savoir lever les réserves de la population à l'égard de l'UE, la commission se demande s'il y a lieu d'inscrire une telle préoccupation dans la constitution.

Il est également à rappeler à ce sujet que le Conseil fédéral avait tenté, lors du débat sur l'entrée de la Suisse dans l'EEE, d'atténuer la défiance de la population en l'informant sur les effets d'une telle démarche – sans grand succès. D'autre part, l'initiative ne dit pas comment il serait possible de lever les réserves qu'inspire à une partie de la population l'idée d'une adhésion de la Suisse à l'UE.

S'agissant enfin du troisième objectif visé par l'initiative, à savoir adapter les instruments démocratiques du peuple et les droits de participation des cantons de manière à les rendre compatibles avec une adhésion à l'UE sans pour autant y porter aucunement atteinte, la commission y voit à la fois une contradiction et un manque de réalisme.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, der Initiative keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de ne pas donner suite à l'initiative.

Bloetzer Peter (C, VS), Berichterstatter: Ich habe keinen Kommentar zum schriftlichen Bericht abzugeben. Für allfällige Fragen stehen wir zur Verfügung.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.019

Zolltarifische Massnahmen 1996/II Tarif des douanes. Mesures 1996/II

Bericht und Beschlussentwurf vom 26. Februar 1997 (BBI II 697)
Rapport et projet d'arrêté du 26 février 1997 (FF II 639)

Beschluss des Nationalrates vom 29. April 1997
Décision du Conseil national du 29 avril 1997

Bloetzer Peter (C, VS) unterbreitet im Namen der Aussenpolitischen Kommission (APK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Aufgrund von Artikel 13 Absatz 1 des Zolltarifgesetzes vom 8. Oktober 1986 unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten den 14. Halbjahresbericht über zolltarifische Massnahmen, welche er in der zweiten Hälfte des Jahres 1996 in Kraft gesetzt hat. Die eidgenössischen Räte müssen entscheiden, ob diese Massnahmen in Kraft bleiben, ergänzt oder geändert werden sollen.

Gestützt auf das Zolltarifgesetz hat der Bundesrat in der Berichtsperiode die folgenden vier Massnahmen getroffen:

1. Rücknahme des Schwellenpreises für Futtermittel um 10 Franken je 100 Kilogramm brutto zwecks Abbaus des Preisgefälles zwischen in- und ausländischen Erzeugnissen im Interesse der Erhaltung des Produktionsstandortes Schweiz.
2. Inkraftsetzung einer neuen Eiermarktordnung zwecks Aufrechterhaltung der internationalen Konkurrenzfähigkeit des Eiersektors in der Schweiz. Es geht um eine Aufteilung des Zollkontingents Vogeleier in Schale in Konsum- und Verar-

beitungseier (für Details siehe Bericht, S. 2). Diese Aufteilung drängte sich wegen des stark gesunkenen Eierkonsums auf, welcher dazu geführt hat, dass das Zollkontingent für Eier in Schale nie voll ausgenutzt wurde. Im Gegensatz dazu besteht bei den Verarbeitungsbetrieben eine grosse Nachfrage nach importierten Schaleneiern zur Herstellung von Eierprodukten.

3. Konzessionen gegenüber der EG im Bereich Käse. Anlässlich der Bereinigung der Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein hat sich die Schweiz u. a. zur Gewährung von Konzessionen im Bereich Käse gegenüber der EG verpflichtet. Die auf den 1. Januar 1996 erfolgte Umsetzung dieser Konzessionen führte zu Schwierigkeiten infolge der nicht übereinstimmenden Strukturen des schweizerischen Zolltarifs einerseits und der EG-Nomenklatur für Ausfuhrerstattungen auf landwirtschaftlichen Erzeugnissen andererseits sowie zu Problemen bei Ursprungsfragen. Die Differenzen konnten bereinigt werden: Einerseits müssen die EU-Produkte vollumfänglich aus in der EG gewonnener Milch hergestellt werden, und andererseits hat die Schweiz die ursprünglichen Zugeständnisse mit zusätzlichen Konzessionen für verschiedene ausländische Käsesorten ergänzt (für Details siehe Bericht, S. 2 und 3).

4. Verlängerung der Aussetzung des Zollansatzes für ein nur in den USA und Japan erzeugtes Kunststoffgranulat von zwei Jahren. Bei der Einfuhr in die Schweiz unterlag dieses Produkt einem Zollansatz von 6 Franken je 100 Kilogramm brutto, hingegen konnte es zollfrei in die EG importiert werden. Mit dieser Massnahme soll der durch die Zollbelastung bedingte Wettbewerbsnachteil der Schweizer Produzenten beseitigt werden. Diese Massnahme wurde erstmals im August 1992 getroffen und ist seither angesichts der unveränderten wirtschaftlichen Voraussetzungen jeweils um zwei Jahre verlängert worden.

Wir verweisen auf die im «Anhang» zum Bericht erfolgte Veröffentlichung der Zuteilung der Zollkontingente und deren Ausnützung. Der «Anhang» kann bei der Dokumentationszentrale der Parlamentsdienste bezogen werden.

Bloetzer Peter (C, VS) présente au nom de la Commission de politique extérieure (CPE) le rapport écrit suivant:

En vertu de l'article 13 alinéa 1er de la loi du 8 octobre 1986 sur le tarif des douanes, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales le 14e rapport semestriel sur les mesures tarifaires mises en vigueur. L'Assemblée fédérale doit décider si ces mesures seront maintenues, complétées ou modifiées.

Aux termes de la loi sur le tarif des douanes, le Conseil fédéral a mis en vigueur durant le semestre dernier les quatre mesures ci-après:

1. Réduction pour les prix de seuil pour les matières fourragères de 10 francs par 100 kilogrammes bruts. Cette réduction vise à ce que la différence de prix entre les produits indigènes et produits importés servant à la production animale soit supprimée, contribuant ainsi à maintenir la production suisse.

2. Entrée en vigueur d'une nouvelle organisation du marché des oeufs. Cette réglementation devrait permettre une concurrence internationale accrue sur le marché des oeufs. En effet, le contingent tarifaire pour les oeufs en coquille a été subdivisé en un contingent d'oeufs de consommation et un contingent d'oeufs destinés à la consommation (pour plus de précisions, veuillez consulter le rapport, p. 2). Cette répartition est devenue nécessaire en raison de la forte baisse de la consommation d'oeufs, qui a eu pour effet que le contingent douanier pour les oeufs n'a jamais été intégralement exploité. En revanche, il subsiste encore une forte demande d'oeufs importés de la part des industries de transformation.

3. Concessions accordées à la CE dans le secteur du fromage. Dans le cadre de l'adaptation de la liste LIX-Suisse-Liechtenstein, la Suisse s'est, entre autres, engagée à accorder à la CE des concessions dans le secteur du fromage. La mise en vigueur le 1er janvier 1996 de ces concessions a provoqué des difficultés en raison, d'une part, de la non-con-

formité de la structure du tarif des douanes suisses et de la nomenclature communautaire pour les restitutions à l'exportation en matière de produits agricoles et, d'autre part, de problèmes concernant les questions d'origine. Les divergences ont pu être réglées: les produits de l'UE doivent être désormais entièrement fabriqués à partir de lait provenant de la CE. Par ailleurs, la Suisse a complété les déclarations d'origine par des concessions supplémentaires pour différentes sortes de fromages étrangers (pour de plus amples détails, veuillez consulter le rapport, p. 2 et 3).

4. Prorogation de la durée de la suspension du droit de douane appliqué à un granulé de matières plastiques qui n'est produit qu'aux Etats-Unis et au Japon. Lors de son importation en Suisse, ce produit était frappé d'un droit de douane de 6 francs par 100 kilogrammes bruts, tandis que l'importation dans la CE avait lieu en franchise de droit de douane. Le but de cette mesure était de supprimer, pour les producteurs suisses, le désavantage concurrentiel résultant de la charge douanière sur la matière première. Cette mesure a été prise pour la première fois en août 1992. La situation économique n'ayant pas subi de changements depuis lors, la durée de validité de cette mesure a été prorogée de deux années supplémentaires.

S'agissant de la publication de la répartition et de l'utilisation des contingents tarifaires, nous vous renvoyons à l'annexe du rapport. Vous pouvez également vous la procurer auprès de la Centrale de documentation des Services du Parlement.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und dem Beschlussentwurf zuzustimmen.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de prendre acte du rapport et d'approuver le projet d'arrêté.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesbeschluss über die Genehmigung von zolltarifarischen Massnahmen

Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Titre et préambule, art. 1, 2

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

18 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

96.089

**Europäische Bank
für Wiederaufbau und Entwicklung.
Kapitalerhöhung.
Beteiligung der Schweiz
Banque européenne pour
la reconstruction et le développement.
Augmentation du capital.
Participation de la Suisse**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 13. November 1996
(BBl 1997 I 1238)
Message et projet d'arrêté du 13 novembre 1996
(FF 1997 I 1178)

Beschluss des Nationalrates vom 29. April 1997
Décision du Conseil national du 29 avril 1997

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Seiler Bernhard (V, SH), Berichterstatter: Im Jahre 1990, das heisst unmittelbar nach dem Fall der Berliner Mauer, ist die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) gegründet worden.

Mit dem vorliegenden Beschluss unterbreitet uns der Bundesrat eine Kapitalerhöhung in Form eines Verpflichtungskredites in der Höhe von 228 Millionen Ecu, was ungefähr 350 Millionen Schweizerfranken entspricht. Dieser Kredit wird es der Schweiz ermöglichen, die nötigen, neu aufgelegten Aktien zu zeichnen, um sich an der vorgeschlagenen Verdoppelung des Kapitals zu beteiligen. Von den beantragten 228 Millionen Ecu werden aber lediglich 22,5 Prozent – oder umgerechnet 80 Millionen Franken – einzahlbar sein, und das verteilt auf 12 Jahre. Wenn Sie das umrechnen, gibt das pro Jahr weniger als 7 Millionen Franken.

Die restliche Summe, die Hauptsumme, ist reines Garantiekapital. Der Bank gehören heute 60 Mitglieder an, davon 58 Länder inklusive die Schweiz. In den Genuss von Unterstützung kommen ungefähr die Hälfte davon, alle aus dem ehemaligen Ostblock inklusive Russland. Mit einem Grundkapital von 10 Milliarden Ecu sind bis Ende Juli 1996 407 Projekte im Werte von 8,6 Milliarden Ecu bewilligt worden. Dank einer hohen Mobilisierung von zusätzlichem Kapital aus externen Quellen erreichte der Gesamtwert dieser Projekte annähernd 27 Milliarden Ecu oder rund 40 Milliarden Schweizer Franken.

Die Schweiz ist in dieser Bank vollberechtigtes Mitglied und stellt auch einen Exekutivdirektor. Dieser Verwaltungsrat hat 23 Mitglieder, und unser Land hat dank diesem Exekutivdirektor eine Mitsprache, und zwar eine Mitsprache in der Auswahl der Projekte, bei der Festlegung der Politik und Prioritäten der Bank sowie bei der Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen, unter anderem natürlich auch der schweizerischen Privatwirtschaft. Diese realisiert mit dieser Bank Projekte in Osteuropa und kann dabei auch von der Erfahrung dieser Bank und ihrer Rolle als Katalysator für zusätzliche finanzielle Ressourcen profitieren.

Die Hauptzielsetzung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung besteht in der Unterstützung gezielter Reformen und der Schaffung marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnungen in den ehemals kommunistisch gelenkten Diktaturstaaten.

Die wichtigsten Prinzipien der Investitionspolitik dieser Bank sind Additionalität, solide Rentabilität und positiver Einfluss der Projekte auf den Systemwechsel. Im einzelnen bedeuten diese Grundsätze, dass die Bank nur in Vorhaben investiert, die eine gewisse Rentabilität versprechen und positive Folgen auf die Unterstützung des Überganges zur Marktwirtschaft zeitigen. Im heutigen Zeitalter ist auch von Bedeutung,

dass sämtliche Vorhaben für Investitionen und technische Unterstützung der Bank konsequent einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden.

Die EBWE kann heute einen sehr positiven Leistungsavis vorweisen. Es bleibt aber noch sehr viel zu tun. Deshalb ist eine Kapitalerhöhung – die einzige und auch letzte, wie man uns von bundesrätlicher Seite versichert hat –, bei der auch unser Land wieder seinen Anteil beizutragen hat, notwendig. Damit behält die Schweiz auch ihren Platz im Direktorium dieser Institution, in der sie sich schon bis heute aktiv an den wegweisenden Entscheidungen beteiligt hat. Zudem ist das weitere Mitwirken auch ein Akt der Solidarität mit den übrigen Staaten Europas.

In Ergänzung zur Mitgliedschaft in dieser Bank unterhält unser Land – wie Sie wissen – in den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie in der GUS ein bilaterales Unterstützungsprogramm. Beide wollen dieselben Ziele erreichen: Förderung der Stabilität und Sicherheit auf dem europäischen Kontinent sowie Unterstützung der Integration der Länder dieser Region in die Weltwirtschaft. Wir tragen damit aktiv zu einer Friedensförderung bei und verhindern indirekt auch die Immigration.

Es gibt auch rein wirtschaftliche Gründe, weshalb die Schweiz weiterhin dabei sein soll: Die EBWE ist nämlich verpflichtet, mit mindestens 60 Prozent ihres Projektvolumens den Privatsektor zu begünstigen. Sie verfolgt damit eine Politik, die auch den Prioritäten unseres Landes entspricht. Im Rahmen der Unterstützung des Privatsektors kommen insbesondere kleinere und mittlere Unternehmungen zum Zuge. Es erwachsen aber auch unserer Industrie, die sich jedes Jahr aktiver an den verschiedenen Tätigkeiten der Bank beteiligt, direkte und indirekte Vorteile. Die Bank hat z. B. vier schweizerische Unternehmen, die Investitionen in Osteuropa tätigen, mit 200 Millionen Franken unterstützt. Schweizerische Firmen, darunter – wie ich gesagt habe – viele kleine und mittlere Unternehmen, haben sich bisher erfolgreich auch an öffentlichen Ausschreibungen der Bank in diesen mittel- und osteuropäischen Ländern beteiligt.

Die Erfahrung der vergangenen sechs Jahre, d. h. seit Bestehen der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, zeigt, dass die Position der Schweiz in der Bank es erlaubt, die politischen, aber auch die wirtschaftlichen Interessen unseres Landes zu verteidigen. Die Präsenz in dieser Bank ist ausserordentlich bedeutungsvoll, und zwar vor allem auch deshalb, weil sie investitionswilligen Unternehmen technische Unterstützung, finanzielle Sicherheit sowie gute Kenntnisse der neuen Märkte vermittelt.

Ich bitte Sie daher: Stimmen Sie dem Bundesbeschluss über die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung mit Überzeugung zu!

Simmen Rosemarie (C, SO): Diese Vorlage stellt finanziell keinen so grossen Brocken dar, wie die Anwendung der Ausgabenbremse den Anschein machen könnte. Es sind rund 4 Millionen Franken jährlich während acht Jahren, die hier einzuzahlen sind. Der Rest ist Garantiekapital. Doch von der Tragweite her gesehen, handelt es sich um eine sehr wichtige Vorlage, und zwar nicht nur aus wirtschaftlicher, sondern fast noch mehr aus politischer Sicht. Wirtschaftlich gesehen geht es um die Aufstockung des Kapitals eines multilateralen Finanzinstitutes, welches seit seiner Gründung vor sechs Jahren in Ost- und Mitteleuropa sowie in den GUS-Staaten sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor in innovativer Art und Weise tätig ist. Dieser Einbezug der Privatwirtschaft ist ein Modell, das sich, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen, auch in anderen Gebieten, zum Beispiel in der Zusammenarbeit mit Südländern, zu entwickeln beginnt. Diese Mischform von privatem und öffentlichem Sektor, von Entwicklungs- und Geschäftsbank, ermöglicht es privaten Investoren, mit relativ kleinem Risiko zu investieren. Damit werden zusätzliche Finanzquellen erschlossen und die öffentliche Hand früher oder später spürbar entlastet. Dank dem geringeren Risiko ist es besonders auch für kleine und mittlere Unternehmen, die wir ja sowohl in der Schweiz wie auch in

den Empfängerländern fördern möchten, ein besonders geeignetes Modell.

Beinahe noch wichtiger ist der zweite, der politische Aspekt. Die Länder Ost- und Mitteleuropas sind politisch dringend darauf angewiesen, dass sich ihre wirtschaftliche Lage verbessert, und zwar rasch und nicht erst in ein paar Jahren. Der Bedarf an Mitteln ist riesig. Allein die Wiederherstellung einer Privatwirtschaft, welche flächendeckend für die Versorgung der Bevölkerung mit elementaren Gütern zuständig ist, ist eine gigantische Aufgabe. Schon die dringendste Sanierung der Umwelt verschlingt Milliardenbeträge. Wenn es nicht gelingt, rasch eine spürbare Erleichterung für die Bevölkerung in diesen Staaten zu schaffen, wird der Demokratisierungsprozess in Osteuropa zumindest verlangsamt, wenn nicht überhaupt gefährdet. Das gilt vor allem für die noch relativ rückständigen Länder des südöstlichen Balkans und die GUS-Staaten. Dass aber auch weit fortgeschrittene Länder wie die Tschechische Republik vor Unheil nicht gefeit sind, das zeigen die Turbulenzen der letzten Tage und Wochen. Der Wert einer solchen Institution liegt aber auch absolut im Interesse der Schweiz. Es liegt in unserem Interesse, bei der Entwicklungsbank weiterhin mitzumachen, einerseits um via Exekutivdirektor der Schweiz bei der Bank die Politik massgebend mitgestalten zu können, andererseits um in diesem europäischen Gremium an der europäischen Entwicklung wenigstens spartenweise aktiv teilnehmen zu können. Die Aufträge, welche die Schweizer Wirtschaft aus den Empfängerländern zurückbekommt, sind auch nicht zu vernachlässigen, und wir nehmen sie gerne entgegen. Das Geld, das wir hier ausgeben, ist mit Sicherheit gut investiertes Geld, und ich bitte Sie deshalb, der Vorlage zuzustimmen.

Delamuraz Jean-Pascal, conseiller fédéral: Si la Suisse a été, dès le début, membre de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), c'est qu'elle avait deux missions à accomplir:

1. l'expression, le signal de notre solidarité à l'égard de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est, et d'une solidarité plus générale à l'égard du monde en développement;
2. très prosaïquement, la défense d'intérêts, économiques notamment, suisses bien compris.

Participer de notre côté, comme l'ont fait la grande majorité des autres membres de la banque, et comme ils le feront tous dans les semaines qui viennent, à l'augmentation de ce capital – la dernière qu'on nous proposera du côté de la banque –, c'est permettre le renforcement de la signification de la banque dans cette période de transition que nous avons tous, les uns comme les autres, intérêt à abrégier autant que possible. Dans cette perspective, nous pourrions ainsi participer avec le même rayonnement à la tête du groupe de vote que préside la Suisse à la BERD, groupe qui comprend entre autres le Liechtenstein, la Turquie, l'Ouzbékistan, le Kirghizistan, l'Azerbaïdjan et le Turkménistan.

J'aimerais attirer brièvement votre attention sur le fait que la BERD prévoit que les fonds engagés doivent profiter au secteur privé, dans une proportion de 60 pour cent au moins. C'est dire que nous apportons par là une contribution à la privatisation, au retour des économies orientales à l'économie de marché pour celles qui l'ont connue en d'autres temps, ou à la création de l'économie de marché pour ceux des pays qui ne l'ont jamais connue. A la fin de l'année dernière, en fait plus de 70 pour cent des projets soutenus par la BERD concernaient le secteur privé.

Une deuxième caractéristique, qui me paraît tellement dans la philosophie de notre pays, c'est que la BERD attache une importance renouvelée depuis deux ans, et dans les temps qui viennent, à la participation à des projets des petites et moyennes entreprises. Il est tout à fait évident que les PME doivent être particulièrement accompagnées dans cette conquête de marchés qui leur sont parfois peu connus, mais où nous avons besoin de cette vitalité, de ce savoir-faire, et aussi de ces investissements pour donner ou redonner à ces économies les impulsions de l'envol.

Je me réjouis de l'accent qui est mis sur les PME. Enfin, j'ob-

serve que les entreprises suisses participent de plus en plus intensément aux activités de la BERD. Je constate que des projets impliquant des entreprises suisses ont représenté jusqu'à 200 millions de francs dernièrement, avec bien entendu les retombées bénéfiques qui en résultent pour ces entreprises suisses et pour les emplois de ces entreprises dans notre pays. Je me réjouis aussi que les banques de toutes dimensions, et aussi des banques régionales et locales, participent supplétivement à l'effort de la BERD et qu'ainsi tout un tissu de financements et d'implications économiques puisse être créé et recouvrir l'ensemble de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est.

Je termine en signalant aux membres du Conseil que la BERD a connu, durant ses premières années d'existence, des situations qui n'étaient pas faciles, car il s'agissait de conquérir ou de reconquérir le libéralisme dans les marchés, de s'ouvrir à la concurrence, de bannir l'interventionnisme d'Etat, mais cela s'est fait dans des contextes le plus souvent traditionnels comme le contexte hongrois ou le contexte tchèque, pour ne citer que ces deux exemples.

Dorénavant, l'engagement de la BERD portera sur des théâtres d'opérations plus difficiles, plus revêches. Ce sont essentiellement la Russie et les pays de l'ancien empire soviétique, dont vous savez qu'ils ne bénéficient pas des mêmes antécédents industriels ou économiques que beaucoup de pays d'Europe centrale, où la transformation à opérer est plus rude, plus profonde et, ici ou là, plus problématique, et où nous avons par conséquent des risques, en termes bancaires, plus élevés qu'auparavant. Mais c'est à la mesure de ce risque que nous pourrions voir la vitalité de notre BERD.

Je me réjouis en tout cas de l'unanimité tacite de votre Conseil quant à l'entrée en matière pour la participation de la Suisse à l'augmentation de ce capital.

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

Bundesbeschluss über die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE)

Arrêté fédéral concernant la participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

36 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Art. 2*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

37 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

97.016

**Wohnbau-
und Eigentumsförderung.
Rahmenkredite****Construction et accession
à la propriété de logements.
Crédits de programme**Botschaft und Beschlussentwurf vom 19. Februar 1997 (BBI II 769)
Message et projet d'arrêté du 19 février 1997 (FF II 697)*Antrag der Kommission*

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Büttiker Rolf (R, SO), Berichterstatter: Der Bundesrat beantragt in seiner Botschaft vom 19. Februar 1997 zur Weiterführung der Bundeshilfe gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz WEG vom 4. Oktober 1974 folgende neue Rahmenkredite: 343,5 Millionen Franken für nicht rückzahlbare Beiträge, das sind vor allem die Zusatzverbilligungen für einkommensschwache Familien sowie für Betagte und Behinderte; 129 Millionen Franken für Darlehen und Beteiligungen an gemeinnützige Wohnbauträger und 225 Millionen Franken für Bürgschaften und Schuldverpflichtungen für die Grundverbilligungsvorschüsse. Mit diesen Krediten sollen von 1998 bis 2000 jährlich 3500 Wohnungen direkt und zusätzlich der Erwerb von rund 1000 Eigentumsobjekten indirekt über Hypothekarbürgschafts-Genossenschaften gefördert werden. Zudem wird es der Emissionszentrale der gemeinnützigen Wohnbauträger (EGW) erlauben, pro Jahr für rund 200 Millionen Franken Anleihen aufzulegen. Die direkte Hilfe soll sich auf jährlich rund 1200 neue Mietwohnungen, auf 1200 Eigentumsobjekte und auf 1000 Wohnungserneuerungen konzentrieren. Gemäss Botschaft ist dieser Verteilschlüssel nicht fix. Er wird je nach Bedürfnissen des Marktes angepasst.

Die vorberatende Kommission beantragt Ihnen einstimmig mit 10 zu 0 Stimmen, dem vom Bundesrat unterbreiteten Bundesbeschluss zuzustimmen und sich damit für eine vorläufige Fortführung der Wohnbau- und Eigentumsförderung auszusprechen. Wie in der Botschaft richtig erwähnt, fällt der Kreditantrag zwar in ein schwieriges wohnungspolitisches Umfeld. Gegenüber früheren Perioden hat sich die Marktlage in jüngerer Zeit grundlegend verändert. Mit regional unterschiedlicher Intensität hat sich in den letzten Jahren ein Übergang vom Anbieter- zum Nachfragermarkt vollzogen. Gemäss Leerwohnungszählung vom Juni 1996 standen landesweit 54 480 Wohnungen leer, was einer Leerstandsquote von 1,61 Prozent entspricht. Der Angebotsüberhang ist auf ver-

schiedene Ursachen zurückzuführen: Die stagnierenden Einkommen und die hohe Arbeitslosigkeit schwächen die Kaufkraft und vermindern den Wohnraumkonsum. Nachfrage-dämpfend wirkt sich zudem das abgeschwächte Bevölkerungswachstum aus. Gleichzeitig wurden viele Wohnungen gebaut. Nach einer längeren Phase mit jährlichen Erstellungsziffern von zum Teil deutlich unter 40 000 Einheiten erreichte die Produktion 1994 rund 47 000 Wohnungen.

Diese Entwicklung war vor allem auf die Entspannung bei den Baukosten und Bodenpreisen, die Verlagerung vom Gewerbe- auf den Wohnungsbau sowie auf die vorteilhaftere Zinssituation zurückzuführen.

Mit gutem Recht mag man sich heute die Frage stellen, ob in diesem wirtschaftlichen Umfeld eine Fortführung der Wohnbau- und Eigentumsförderung überhaupt noch nötig ist. Dass sich die Kommission einstimmig für Zustimmung zur Vorlage des Bundesrates ausgesprochen hat, hat vor allem folgende fünf Gründe:

1. Die Wohnungspolitik braucht eine langfristige Betrachtungsweise. Die Orientierung an kurzfristigen Marktveränderungen war schon immer nachteilig. Die Wohnungsversorgung ist zwar gesamthaft gut. Die Angebotsüberschüsse haben jedoch bereits zu einem drastischen Rückgang der Neubautätigkeit, der Baubewilligungen sowie des Arbeitsvorrates geführt. Sinkt die Wohnungsproduktion unter das langfristig notwendige Niveau und steigt dann parallel zur erwarteten wirtschaftlichen Erholung die Wohnungsnachfrage an, dann könnten zumindest gebietsweise wieder Engpässe beim preisgünstigen Wohnungsangebot auftreten.

2. Trotz wirtschaftlicher Flaute und grossen Angebotsüberhängen bestehen immer noch Defizite bei der Wohnungsversorgung wirtschaftlich schwacher Haushalte. 1990 musste ein Viertel der Haushalte mehr als 25 Prozent ihres Einkommens für das Wohnen ausgeben. Wegen den stagnierenden und teilweise rückläufigen Einkommen dürfte sich die Situation weiter verschlechtert haben. So bleiben trotz Kostensenkungen die Neubaumieten für einen Grossteil der Bevölkerung zu hoch. Ohne finanzielle Unterstützung durch den Bund kann für die schwächsten Bevölkerungskreise kein ausreichendes Wohnungsangebot bereitgestellt werden.

3. Die Wohneigentumsquote ist im internationalen Vergleich immer noch tief. An sich würde es die heutige Marktlage einem wachsenden Anteil der Bevölkerung erlauben, Eigentum zu bilden. Viele schrecken wegen der ungünstigen Beschäftigungssituation vor einem solchen Wagnis aber noch zurück. Die gegenwärtige Marktlage bietet somit auch Chancen. Damit diese genutzt werden, ist für wirtschaftlich eher benachteiligte Haushalte staatliche Hilfe im Rahmen der Förderung des Wohneigentums wichtig.

4. Die Altbauerneuerung gewinnt aufgrund der bestehenden Sanierungsdefizite, aber auch unter dem Gesichtspunkt der Preisgünstigkeit zunehmend an Gewicht. Erneuerungsarbeiten führen häufig zu höheren Mietzinsen und damit zu Problemen für die angestammten Bewohner. Staatliche Hilfe könnte in dieser Situation zu einer sozialverträglichen Vornahme der erforderlichen Erneuerungen beitragen. Andernfalls wären die erneuerungsbedingten Mietzinsanstiege für viele bisherige Bewohner nicht tragbar.

Die Kommission begrüsst es, dass der Bundesrat diesen aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen wichtigen Bestandteil der Förderung inskünftig verstärken will, also hier eine Priorität setzen will.

5. Mit dem WEG wurde die Stellung der gemeinnützigen Wohnbauträger als Anbieter preisgünstiger Wohnungen deutlich gestärkt. Sie sind traditionellerweise Wohnungsanbieter für wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsschichten und sollen deshalb gerade in diesem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld weiterhin gezielt unterstützt werden. Ihre Dachorganisationen nehmen ferner, das darf man nicht vergessen, zur Entlastung des Bundes im Vollzug und in der Beratung vielfältige Aufgaben wahr, die andernorts nur mit einem grossen Beamtenapparat zu bewerkstelligen sind. Schliesslich konnten im Rahmen des WEG die EGW und die Hypothekarbürgschafts-Genossenschaften für die Förderung des Wohneigentums realisiert werden. Diese Einrichtungen tra-

gen wesentlich zur Finanzierung des schweizerischen Wohnungsbaus bei und verdienen nach Ansicht der Kommission weiterhin Unterstützung.

Diese Hinweise zeigen, dass der Verfassungsauftrag zur Wohnbau- und Eigentumsförderung auch in einem veränderten wirtschaftlichen Umfeld noch Geltung hat. Die vorberatende Kommission ist denn auch der Meinung, dass der Kreditantrag des Bundesrates den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gebührend Rechnung trägt, dies vor allem aus drei Gründen:

Erstens wird das Fördervolumen gegenüber den Vorjahren stark reduziert. Damit wird wieder dem ungeschriebenen Gesetz nachgelebt, wonach der Anteil der geförderten Wohnungen aus ordnungspolitischen Gründen im langfristigen Durchschnitt unter 10 Prozent der Wohnproduktion liegen soll.

Zweitens verspricht der Bundesrat in seiner Botschaft, den Vollzug an strikten Prioritäten zu orientieren. Wohnbauträger, die Mietwohnungen für bedürftige Haushalte erstellen, Haushalte, die Wohneigentum erwerben möchten, sowie Bauträger, die ihre Wohnungen erneuern und diese Massnahmen sozial abfedern wollen, sollen auch nach Meinung der Kommission prioritär in den Genuss der beantragten Förderungsmittel kommen. Ferner hat die Kommission mit Interesse zur Kenntnis genommen, dass die Förderung von exemplarischen Wohnbauten weiterhin ein besonderes Anliegen darstellt.

Drittens wurden verschiedene Anpassungen am Förderungssystem entweder bereits vorgenommen – dafür möchte ich Herrn Bundesrat Delamuraz danken –, oder sie stehen im Sinne einer geplanten Revision der WEG-Verordnung unmittelbar bevor.

Nun ist es aber auch nötig, einige kritische Betrachtungen zum WEG anzustellen. Im Zusammenhang mit der Fortführung der Wohnbau- und Eigentumsförderung hat sich die Kommission auch intensiv mit den heute verschiedentlich geäusserten Kritikpunkten an der Wohnbauförderung auseinandergesetzt. Erlauben Sie mir dazu die folgenden Bemerkungen:

1. Die Kommission hat von der in der Botschaft ausgeführten Verlustproblematik Kenntnis genommen. Diese Sachlage ist bedauerlich, angesichts der im Immobilienbereich in den vergangenen Jahren eingetretenen Verluste aber nicht erstaunlich. Allein bei den Banken belaufen sie sich auf rund 40 Milliarden Franken. Bei Garantieverpflichtungen von 8 Milliarden Franken lässt es sich wohl nicht vermeiden, dass auch bei den mit Bundeshilfe finanzierten Objekten Verluste eintreten. Diese sind aber bisher nur in Ausnahmefällen eine eigentliche Folge des Förderungssystems. Gefährdet sind vielmehr vorwiegend Bürgschaften und Darlehen für vorsorgliche Landerwerbe und Liegenschaftskäufe. Die Kommission liess sich über die Verlustrisiken orientieren und nahm zur Kenntnis, dass mit verschiedenen Massnahmen versucht wird, die Verluste für den Bund zu minimieren. Dazu sind vor allem auch im Interesse der Bundeskasse gewaltige Anstrengungen nötig. Dazu gehören auch die im Kreditantrag vorgesehenen Mittel von jährlich 15 Millionen Franken für die als Auffanggesellschaft des Bundes fungierende Sapomp AG. Im übrigen teilt die Kommission die Auffassung des Bundesrates, dass es falsch wäre, die Notwendigkeit der weiteren Förderungstätigkeit einseitig aus dem Blickwinkel der Verlustproblematik zu beurteilen.

2. Starker Kritik ausgesetzt ist sodann das mit periodischen Mietzinsanstiegen verbundene System zur Verbilligung der Mietzinse und Eigentümerlasten. Als das WEG in den siebziger Jahren geschaffen wurde, betrat man bewusst Neuland. Im Unterschied zu den vorgängigen Hilfen sollten Subventionen nicht mehr schon zu Beginn an alle, sondern in Form von allfälligen Nachzahlungen erst dann ausgerichtet werden, wenn es aus wirtschaftlichen Gründen nötig würde. Auch die Bewohner sollten entsprechend ihrer wachsenden Einkommen einen zusätzlichen Beitrag an die Wohnkosten leisten. Demzufolge wurde ein Konzept gewählt, mit dem die anfänglichen Mietzinse und Eigentümerlasten gesenkt sowie zunehmende Lücken zwischen Alt- und Neumieten durch periodi-

sche Anstiege vermindert werden sollten. A-fonds-perdu-Zahlungen wurden nur an bedürftige Haushalte bezahlt.

Angesichts der stagnierenden Wirtschaftslage sowie der Einbrüche bei den Immobilienpreisen und der Mietzinse lassen sich heute die periodischen Mietzinsanstiege nur noch schwer umsetzen. Wie im Gesetz vorgesehen, wurden die Anstiege denn auch bereits reduziert oder in Problemfällen ganz sistiert. Das zeigt, dass das Modell auf veränderte wirtschaftliche Verhältnisse flexibel reagieren kann, was bei fallenden Hypothekarzinsen leichter möglich ist.

Dennoch ist damit zu rechnen, dass die Vermieter und Wohnungseigentümer zum Teil nicht mehr in der Lage sein werden, bis zum Ablauf der dreissigjährigen Förderperiode die gewährten Grundverbilligungszuschüsse inklusive Zinsen zurückzuzahlen, was für den Bund je nach wirtschaftlicher Entwicklung erhebliche Nachzahlungen auslösen dürfte. Werden jedoch die Erhöhungen heute in jedem Fall durchgesetzt, so verlassen die Mieter die Wohnungen, was für den Bund ebenfalls zu Ausfällen führt. Da alternative Modelle mit stabilen Mieten oder in Form von Subjekthilfen letztlich teurer sind, teilt die Kommission die Auffassung des Bundesrates, dass es aufgrund der mittelfristig erwarteten Einkommenssteigerungen grundsätzlich nicht falsch ist, weiterhin an einem System festzuhalten, das auf die Dynamik des Wirtschaftsprozesses Rücksicht nimmt, doch muss die Entwicklung sorgfältig im Auge behalten werden, und Herr Bundesrat Delamuraz hat der Kommission versprochen, dass auf diese Entwicklungen und auf die Verlustrisiken deutlich achtgegeben wird.

Die Kommission verlangt daher vom Bundesrat, dass er die Bürgschaftsrisiken und die Systemproblematik aus der Nähe verfolgt. Wir wissen, dass als präventive Massnahmen Änderungen am Fördersystem realisiert wurden, dass die risikobeladene Unterstützung von Landkäufen eingestellt wurde und dass bei notleidenden Geschäften nach für den Bund günstigen Lösungen gesucht wird. Wie es in der Botschaft angekündigt ist, muss darüber hinaus aber auch die bisherige Wohnungspolitik einer eingehenden Prüfung unterzogen werden. Dabei sind alle Aspekte und Fragen einzubeziehen. Auch die Kommission betrachtet den neuen Rahmenkredit als eine Übergangsmassnahme. Bis zum Ablauf der Hilfe müssen Entscheidungsgrundlagen über die generelle Zukunft der Wohnbau- und Eigentumsförderung auf dem Tisch liegen. Der Bundesrat ist also jetzt in Zugzwang; er hat versprochen, nach diesen drei Jahren Galgenfrist für die Wohnbau- und Eigentumsförderung ein neues, modernes Modell der Wohnbau- und Eigentumsförderung gemäss Verfassungsauftrag auf den Tisch zu legen.

Ich fasse zusammen: Die vorberatende Kommission erachtet die vom Bundesrat unterbreitete Vorlage als zweckmässig und vernünftig. Sie nimmt gebührend auf die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rücksicht. Das WEG bietet bei umsichtiger Anwendung wenigstens für die nächsten drei Jahre eine brauchbare Grundlage für die Lösung der anstehenden Probleme. Überstürzte, kurzfristige Systemänderungen könnten sich auf das Marktgeschehen und für die Bundesfinanzen negativ auswirken. Ein abrupter Verzicht auf das WEG würde zudem der erheblich gebeutelten Bauwirtschaft zusätzlich schaden, und auch die Kantone kämen mit ihren auf dem WEG basierenden Anschlussmassnahmen in grosse Schwierigkeiten.

Wir ersuchen aber den Bundesrat, nicht nur den Markt, sondern auch die laufenden Entwicklungen aus früheren Engagements aus der Nähe zu verfolgen und die konzeptionelle Arbeit über die Zukunft der Wohnbau- und Eigentumsförderung zügig an die Hand zu nehmen, Herr Bundesrat Delamuraz.

In diesem Sinne beantragen wir Ihnen, dem vorliegenden Bundesbeschluss zuzustimmen. Grenchen und der Kanton Solothurn verdienen auch wieder einmal ein kleines Erfolgserlebnis!

Martin Jacques (R, VD): Par des cautionnements, des avances remboursables, des prêts, des participations et des contributions à fonds perdu, la Confédération encourage d'une

manière active et précieuse la construction de logements. Cette politique dynamique s'appuie sur la loi du 4 octobre 1974, loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements.

Des montants considérables – 2,151 milliards de francs pour des contributions non remboursables, 556 millions de francs pour des avances ou des prêts, 11,552 milliards de francs pour des engagements éventuels – ont concrétisé cette politique. Ces montants ont permis la construction, ou y ont tout au moins contribué, de 120 000 logements de 1975 à la fin de 1995. Différentes études et analyses ont confirmé la qualité des mesures prévues et prises en 1975, bien adaptées à une période de haute conjoncture.

La situation économique que nous traversons depuis maintenant quelques années perturbe gravement le système. En effet, d'un côté, l'augmentation périodique des charges et des loyers, liée au système légal et s'intégrant parfaitement dans une spirale inflationniste des salaires va à contre-courant des références économiques et du coût des loyers sur le marché. Compte tenu de cette situation technico-économique, situation doublée d'une crise immobilière grave, la Confédération subira à coup sûr des pertes financières.

Dès lors, logiquement, le système doit être revu sans qu'on en change totalement la philosophie. Malgré la crise, de nombreux besoins réels existent encore, et c'est pourquoi le Conseil fédéral, en accord avec la Commission fédérale pour la construction de logements, propose une voie moyenne. Sur la base d'expertises, d'analyses et d'une évaluation aussi précise que possible de l'avenir, le Conseil fédéral devrait présenter d'ici trois ans une nouvelle politique du logement s'inscrivant en plus dans la nouvelle péréquation financière. Pour atteindre cette date, c'est-à-dire la fin du siècle, en maintenant une action sur le terrain, les crédits de programme suivants seraient ouverts et vous sont demandés: 343,5 millions de francs de contributions non remboursables, 129 millions de francs pour des avances remboursables, des prêts et des participations, enfin 225 millions de francs pour des engagements. Ces crédits devraient permettre l'encouragement à la construction de 3500 logements, donc moins que la moyenne des vingt dernières années.

Compte tenu des explications apportées tant par le Conseil fédéral que par le directeur de l'office, compte tenu aussi des critères et des arguments développés dans un message très complet, votre commission est entrée en matière à l'unanimité. Puis, elle a adopté ces crédits de programme avec le même score.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons d'en faire de même, soit d'entrer en matière et de voter ces crédits.

Bieri Peter (C, ZG): Ich möchte mich zu diesem Geschäft äussern, nachdem ich mich auf Gemeinde- und kantonaler Ebene mit dieser Thematik befasst und auch die zahlreichen Unterlagen, die in vergangener Zeit zum WEG publiziert worden sind, studiert habe.

Wenn wir die zwanzigjährige Geschichte des WEG anschauen, dann hat die staatliche Wohnbau- und Eigentumsförderung bei den ihr grundsätzlich zugeordneten Aufgaben nachweislich Positives geleistet. Vor allem in Zeiten der Wohnungsknappheit, der erheblichen Teuerung, der hohen Hypothekarzinsen und des wirtschaftlichen Wachstums war das WEG-System als kombiniertes System von Objekt- und Subjekthilfe ein taugliches Instrument, um die Anfangsbelastung für Eigentümer und Mieter tief zu halten. Auch bestand in der Vergangenheit infolge gesellschaftlicher Veränderungen ein erheblicher Bedarf an günstigen Alterswohnungen für ältere Menschen, für Invalide und für Angehörige einkommensschwacher Haushalte. Hier besteht sowohl in der Gegenwart als auch in der Zukunft ein zusätzlicher Bedarf.

Analysen der GPK des Nationalrates haben aufgezeigt, dass die konjunkturpolitische Wirkung des WEG nur gering war. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass das WEG-System gar nie für eine solche Wirkung konzipiert wurde. Immerhin ist zu erwähnen, dass phasenweise bis zu 50 Prozent der neu erstellten Mietwohnungen über das WEG erstellt wurden. So hat etwa die kantonale Anschlussgesetzgebung in

meinem Kanton, im Kanton Zug, der hohe Baulandpreise aufweist, dafür gesorgt, dass die Bundesmittel überhaupt in Anspruch genommen werden konnten und letztlich noch Mietwohnungen zu erschwinglichen Mietzinsen gebaut wurden. Das WEG wurde auch für die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften zur Grundlage der finanziell und bautechnisch relevanten Überlegungen und Entscheide.

Ohne Zweifel hat sich die Situation in den letzten Jahren geändert. Trotz der verfassungsmässigen Pflicht der staatlichen Wohnbauförderung in Artikel 34sexies der Bundesverfassung ist es angezeigt, die Mittel und die Wege der Wohnbau- und Eigentumsförderung zu überprüfen. Es fragt sich, ob der systembedingte Mietzinsanstieg als sichtbarstes Charakteristikum des WEG-Systems nicht im Widerspruch steht zum geringen wirtschaftlichen Wachstum mit stagnierenden Einkommen, zum Überhang an Leerwohnungen sowie zu den tiefen Zinsen auf dem Hypothekarmarkt. Auch wenn wir über die wirtschaftliche Zukunft an dieser Stelle keine Prognose wagen, müssen wir uns doch die Frage stellen, ob das jetzige System nicht erheblicher Korrekturen bedarf.

Richtigerweise legt der Bundesrat in der Rahmenkreditvorlage für die nächsten drei Jahre ein quantitativ reduziertes und in der Zielsetzung verlagertes Programm dar. Bereits das Gesetz sieht vor, dass die Träger der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus, der Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum und die Erstellung von Wohnungen für Betagte und Behinderte bei knappen Mitteln bevorzugt zu fördern sind.

Ich denke, dass in vielen Ortschaften Projekte für Wohnraum für ältere Leute sowie für grössere und weniger begüterte Familien realisiert werden sollten. Es ist auch positiv, dass nun Mittel im Bereich der Sanierungen bereitgestellt werden. Wir wollen und können das heutige System nicht abrupt umstellen. Selbst wenn wir es wollten, werden infolge von eingegangenen Verpflichtungen in Form von Bürgschaften und rückzahlbaren Darlehen die Folgen noch 30 Jahre dauern. Hingegen darf erwartet werden, dass die nächsten Jahre genutzt werden, um neue Ideen zu entwickeln, alternative Förderungsmodelle zu prüfen und auch bei der neuen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen diesen Bereich staatlicher Aktivitäten zu überprüfen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Vorlage zuzustimmen.

Bigis Hans (R, SZ): Gestatten Sie mir einige Bemerkungen aus Sicht des WEG-Anwenders. Ich glaube, dass ich hier nicht nur aus theoretischen Erkenntnissen berichten kann, sondern auch eine gewisse Praxis mitbringe.

Mit dem WEG werden ja hauptsächlich die Ziele der Erhöhung des Angebotes an günstigen Wohnungen für einkommensschwächere Bevölkerungsschichten und der Erhöhung des Anteils der Wohneigentümer an der Gesamtbevölkerung verfolgt. Daneben bezweckt das Gesetz aber auch die Verbesserung der allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus. Während das erste Hauptziel, die Erhöhung des Angebots an preisgünstigen Mietwohnungen, erreicht worden ist und nach wie vor erreicht wird, lässt die zweite Hauptaufgabe, die Wohneigentumsförderung, noch zu wünschen übrig. Auch die Grundlagenverbesserung ist noch unzureichend, wohnen wir doch in der Schweiz effektiv über unsere Verhältnisse. Wir wohnen zu teuer!

Der Bundesrat stellt in der Übersicht der Botschaft fest, dass zur Wirksamkeit des WEG verschiedene Studien gemacht wurden und dass diese die Wohnbau- und Eigentumsförderung des Bundes als problemgerecht qualifizieren. Das trifft für den Mietwohnungsbereich sicher zu, stimmt hingegen bezüglich Eigentumsförderung nur zum Teil, geht doch nur etwa die Hälfte der für die Eigentumsförderung eingesetzten Mittel an die Zielgruppe, d. h. an Schwellenhaushalte, die mangels Vermögen oder Erwerbseinkommen das zum Kauf von Wohneigentum nötige Eigenkapital nicht aufzubringen vermögen. Da die Eigentumsförderung an keine Einkommens- und Vermögensobergrenzen gebunden ist, sind diese Mitnahmeeffekte allerdings weniger oder überhaupt nicht problematisch, ist doch die Grundverbilligung grundsätzlich kostenneutral.

Probleme – sogar bedeutende – sehe ich allerdings, wenn sich bei den direkt geförderten Wohnungen der Wohneigentumsanteil nach wie vor in der Gegend der generellen Eigentümerquote, also bei knapp einem Drittel oder sogar darunter, bewegt. So wird doch keine echte Steigerung des Wohneigentums erreicht! Weit wirkungsvoller – und übrigens auch nicht teurer als zwangsläufig nicht so zielgenaue Finanzspritzen – wären steuerliche Anreize. Aber davon wollte die überwiegende Mehrheit dieses Rates ja nichts wissen.

Wirkung versprechen wir uns aber ebenso von wohnungspolitischen Innovationen. Ich habe eingangs erwähnt, dass das WEG auch eine Verbesserung der allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus bezweckt. Davon ist aus meiner Sicht wenig zu spüren. Nach wie vor wird Wohnwert mit Luxus, werden Architektur und Bauqualität mit Exklusivität verwechselt. Die Wohnbedürfnisse werden praktisch ausschliesslich von der Lieferantenseite formuliert.

Das Ergebnis sind schlecht konzipierte Wohnungen an falscher Lage und in der Folge Leerwohnungen, die letztlich von allen Teilnehmern am Wohnungsmarkt mitfinanziert werden müssen, auch vom Bund. Diese Fehlentwicklung führt zu einem Abschreibungsbedarf mit enormen ökonomischen und ökologischen Folgen. Es ist darum unumgänglich, dass die Wohnbedürfnisse vermehrt nutzerseitig definiert werden. Das wäre eine wirkungsvolle Aufgabe des WEG und damit auch des Bundesamtes für Wohnungswesen.

In der Botschaft wird die Entwicklung des im WEG-Vollzug angewandten Wohnungsbewertungssystems (WBS) erwähnt und darauf hingewiesen, dass dieses seit langem auch ausserhalb des geförderten Wohnungsbaus als Qualitätsinstrument anerkannt werde. Das ist so. Um so verständlicher ist es für mich, dass die WBS-Revision so lange auf sich warten lässt. Der Auftrag dazu wurde schon vor Jahren erteilt, Ziele und Aufgaben klar formuliert; von einem Ergebnis ist aber noch nichts zu sehen.

Mit dem Bundesrat bin ich der Meinung, dass trotz der veränderten Lage auf dem Wohnungsmarkt die Wohnbau- und Eigentumsförderung notwendig ist. Das WEG muss aber Notgedrungen an die neuen Verhältnisse angepasst werden. Für die vorgeschlagene Übergangsphase sehe ich eine Konzentration der Mittel in Richtung Eigentumsförderung, Unterstützung von bewährten und neuen Modellen des Wohnens im Alter – hier teile ich die Meinung von Kollege Bieri – und eine markante Verbesserung der allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus.

Situationsgerecht, flexibel angewendet ist das WEG auch künftig eine sinnvolle Einrichtung und volkswirtschaftlich von Bedeutung. Selbst wenn sich die Bereitstellung von Mitteln für die Wohnbau- und Eigentumsförderung weder aus konjunkturpolitischen noch aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen begründen lässt und die eigentliche Wirkung des WEG eher in sozial- und gesellschaftspolitischen Zielen liegt, darf nicht übersehen werden, dass Wohnen ein absolut zentrales Bedürfnis bleibt und für das Wohlbefinden und die Leistungsfähigkeit jedes einzelnen absolut bestimmend ist.

Dies gilt es vor allem mit Sicht auf die demographische Entwicklung zu beachten. Das Wohnen im Alter wird im Rahmen des WEG eine immer grössere Bedeutung bekommen respektive bekommen müssen, wenn wir die Fürsorgeausgaben in den Griff bekommen wollen.

In diesem Sinne befürworte ich den auf drei Jahre beschränkten Rahmenkredit und fordere den Bundesrat auf, der Wohnbau- und Eigentumsförderung auch unter dem Titel des neuen Finanzausgleiches die notwendige Beachtung zu schenken und sein Bundesamt in Grenchen nicht sich alleine und dem Schicksal zu überlassen.

Onken Thomas (S, TG): Die Debatte über diese Botschaft war ausserordentlich sachlich und differenziert. Ich danke namentlich auch dem Sprecher unserer Kommission, Herrn Büttiker, für sein Einführungsreferat, aber auch den übrigen Votanten, die diese Botschaft des Bundesrates gut aufgenommen haben. Das zeigt doch immerhin, dass die Tätigkeit, die auf dem Gebiet der Wohnbau- und Eigentumsförderung entfaltet wird, als notwendig, als sinnvoll und als richtig

erachtet und auch weiterhin unterstützt wird. Wir haben ja in der jüngsten Vergangenheit sehr viel Kritik, sehr viele Vorwürfe an die Adresse des Bundesamtes für Wohnungswesen hören können. Das Instrument als solches wurde sogar in Frage gestellt. Solche Töne hat man heute hier nicht gehört.

Das ist sicher auch dem Bundesrat zu verdanken, der uns eine vernünftige, klug begründete Vorlage für eine Übergangsfrist von drei Jahren unterbreitet hat, mit der er versucht, auf die veränderte Situation zu reagieren und gewisse Anpassungen vorzuschlagen. Aber er überstürzt nichts, er leitet keine Stop-and-go-Politik, sondern eine vertretbare Drosselung ein. Man kann sich bezüglich der Mittel, die dem Bundesamt zugehalten werden sollen, fragen, ob sie nicht zu gering seien. Die Eidgenössische Wohnbaukommission schlägt ja einen erheblich höheren Betrag vor. Der Bundesrat hat diesen Betrag doch sehr stark «heruntergefahren». Aber angesichts der Gesamtsituation unserer Bundesfinanzen und der Übergangsfrist ist diese einschneidende Massnahme zumindest tragbar, denn in drei Jahren werden wir wieder veränderte Voraussetzungen haben. Es werden dann auch verschiedene Studien vorliegen, deren Ergebnisse in die Entscheidungsfindung einbezogen werden können. Es wird auch die Problematik des Finanzausgleichs überdacht und weiterentwickelt sein, und wir werden auf einer veränderten, aber auch besser abgesicherten Grundlage über die Entscheidungen für eine neue Zeitperiode diskutieren und entsprechende Beschlüsse fassen können.

Von daher gesehen unterstütze auch ich diese Vorlage mit Überzeugung und bitte Sie, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Delamuraz Jean-Pascal, conseiller fédéral: L'article 34sexies de notre constitution stipule, expressis verbis, que «la Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements». C'est le mandat constitutionnel. Je constate que l'exécution de ce mandat pour la période actuelle va s'achever à la fin de cette année.

Comment fallait-il continuer? Je n'ignore pas que toute politique, et la politique du logement comme les autres, n'est pas éternellement inscrite dans nos tables, ni éternellement fixée dans les termes de la loi, bien entendu. Nous devons au contraire, au vu des transformations plus rapides du monde ambiant où nous sommes, être capables d'avoir la flexibilité de changer, de remettre en cause ce qui pouvait paraître définitivement établi il y a quelques années encore.

En effet, dans le débat actuel sur la politique du logement – le rapporteur l'a excellemment rappelé dans son texte et les intervenants l'ont dit également –, il y a ceux qui demandent la suppression de l'aide, purement et simplement, alors que d'autres demandent que cette aide soit modifiée. Je constate que les premiers iraient tout simplement à l'encontre d'un mandat constitutionnel, et que tant et aussi longtemps que ce mandat constitutionnel existe, il est du devoir du Gouvernement et du Parlement de l'exécuter.

Quant à y aller d'aides un peu différentes, là, c'est une question qui est ouverte, et si, avec le projet d'aujourd'hui, nous nous sommes maintenus dans le système auquel nous avons été fidèles ces derniers temps, nous avons néanmoins apporté quelques modifications au contenu même de ce texte. J'y reviendrai tout à l'heure.

Je crois que ce qu'il faut retenir, c'est que si des changements doivent intervenir dans le cap général de notre politique du logement, ces changements ne peuvent pas être introduits du jour au lendemain sans réflexion, sans examen attentif de l'état de la question. En effet, toute politique, et celle du logement en particulier, exige une vision à longue échéance. On ne peut pas instaurer une politique du logement à la petite semaine. Je constate que, quant au fond, beaucoup de ménages restent tributaires de logements bon marché. Je dirais même que, compte tenu de la misère économique que nous vivons, davantage de ménages deviennent tributaires de logements bon marché.

L'encouragement de la propriété mérite toujours un soutien direct et indirect de notre part. Enfin, la rénovation des bâti-

ments anciens prend de l'importance et réclame des solutions compatibles avec les impératifs sociaux.

C'est l'ensemble de ces considérations qui nous a conduits à reprendre, pour une période limitée à trois ans dès l'année prochaine, les schémas sur lesquels nous avons travaillé, mais en les adaptant à la condition d'aujourd'hui. Nous avons, en particulier, tenu compte du volume d'encouragement à la construction qui devait être réduit pour des questions de besoin général, mais aussi, comme le rappelait opportunément M. Onken, par souci des finances fédérales. Les modalités de l'aide ont été adaptées, de nouvelles priorités ont été fixées selon les besoins mentionnés.

Au total, les moyens que nous vous demandons aujourd'hui, qu'il s'agisse des contributions non remboursables, ou des prêts et des participations en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, ou encore des fameuses cautions et engagements auprès des banques, qui représentent le troisième pilier de notre politique du logement, l'ensemble de ce crédit devrait permettre la construction de 1300 nouveaux logements destinés à des ménages qui disposent d'un faible revenu, 1200 objets en propriété et 1000 rénovations.

Je pense que nous avons trouvé ainsi la cote bien équilibrée que nous pourrions utiliser ces trois années à la poursuite d'une politique clairvoyante du logement. Parallèlement à l'exécution de ces dispositions, si vous les votez à la suite du Conseil national bien entendu, nous mettrons à profit, et je le dis en toute clarté, ces trois années pour aborder de fond en comble la politique du logement que nous conduisons actuellement, pour nous interroger sur les éléments de modifications qu'il conviendrait peut-être, et même certainement, d'y apporter, mais de ne le faire qu'après un examen attentif et avec de nombreuses consultations à la clef, pour nous permettre, avant l'échéance de ces trois ans qui commencent au 1er janvier 1998, de faire d'éventuelles propositions constitutionnelles ou législatives nouvelles au Parlement.

Le coût et le défi sont remplis, la Commission fédérale pour la construction de logements procède à cet examen fondamental; elle s'est réunie pas plus tard qu'hier, elle a fixé sa marche à suivre, l'organisation du travail et le calendrier selon les missions dont je l'avais chargée, et elle présentera son rapport au Conseil fédéral à la fin de 1998, c'est-à-dire deux ans avant l'échéance de l'actuel arrêté que je vous demande de voter.

Ainsi évite-t-on une politique massive, rigide, qui ne tiendrait pas compte des changements conjoncturels, sociaux, et économiques que nous connaissons actuellement, mais on évite aussi une politique de «stop and go» qui ne serait pas profitable à ce domaine en particulier, car, encore une fois, elle serait inspirée de réflexions décidément trop courtes.

En ce qui concerne les limites des coûts, Monsieur Bisig, puisque vous avez posé quelques questions que les substances aquifères de vos collègues vous ont permis d'exprimer jusqu'à la fin – merci pour cette solidarité interparlementaire –, j'aimerais vous dire qu'elles ont été fortement abaissées. Nous avons peut-être, en effet, tendance non pas au luxe, mais à viser un peu trop haut, et ces limites ont été ramenées vers le bas.

Le système d'évaluation doit être revu exactement dans le sens de la remarque que vous avez faite tout à l'heure, et la Commission de recherche pour le logement (CRL) s'intéresse au problème des innovations et des nouveaux types de logements qui pourront être aidés à l'avenir. Ce n'est donc pas une commission figée une fois pour toutes sur les vieilles solutions du passé, elle reconnaît que les nouveautés technologiques, les nouvelles conceptions doivent être prises en compte aussi pour ce type de logement. Dans ce sens, je crois que la réflexion à laquelle nous nous livrons rejoint parfaitement les réflexions que vous avez faites.

En remerciant de surcroît, après M. Büttiker, MM. Martin, Bieri, Onken et vous-même, je vous sais gré d'entrer en matière et de voter cet arrêté fédéral, bien calibré, ouvrant des crédits de programme pour la construction de logements.

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

Bundesbeschluss über Rahmenkredite für die Wohnbau- und Eigentumsförderung **Arrêté fédéral ouvrant des crédits de programme pour la construction de logements**

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

34 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.015

Hochseeschiffe unter Schweizer Flagge. Rahmenkredit

Navires de haute mer battant pavillon suisse. Crédit-cadre

Botschaft und Beschlussentwurf vom 19. Februar 1997

(wird im BBl veröffentlicht)

Message et projet d'arrêté du 19 février 1997

(sera publié dans la FF)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Loretan Willy (R, AG), Berichterstatter: Nach den Wohnungen die Schiffe; auch hier geht es um Bürgschaftsrahmenkre-

dite. Der Einstieg erfolgt aber über die wirtschaftliche Landesversorgung. Viele Leute wissen nicht, was das ist. Für die mehr als 55jährigen ist wirtschaftliche Landesversorgung der «Plan Wahlen», also der Fussballplatz, der zum Kartoffelfeld umgebrochen wird. Für die 35- bis 55jährigen ist die wirtschaftliche Landesversorgung «Kluger Rat, Notvorrat». Wer jünger ist als 35 Jahre, interessiert sich in der Regel nicht für die wirtschaftliche Landesversorgung. Man kann ja im Coop, in der Migros oder im Denner jederzeit alles haben, man ist so aufgewachsen. Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung und 500 Personen im Milizsystem betreiben heute Krisenvorsorge und nötigenfalls Krisenmanagement. Dazu gehört auch die eigene Hochseeschifffahrt, die eigene Hochseeflotte. Im Zweiten Weltkrieg war die Schweiz von allen Transporten zur See abgeschnitten. Deshalb wollte sie später eigene Hochseeschiffe haben und behielt ihre Schiffe auch im kalten Krieg.

Auch heute braucht die Schweiz ihre Schiffe. Warum? Wegen möglicher machtpolitischer und handelspolitischer Störung der Versorgung, wegen regionaler Krisen, wegen Streiks und vor allem wegen der steigenden Tendenz hin zum «just in time». Die Unternehmen, auch die Lebensmittel-grossverteiler, nehmen heute nur noch das an Lager, was sie dringend brauchen.

Wenn wir uns mit der Hochseeflotte unter der Schweizer Flagge befassen, hat dies also nichts mit Romantik oder Abenteuerum zu tun, sondern mit einem seriösen Wirtschaftszweig, für unser Land lebenswichtig in Krisenlagen. In solchen Zeiten müssen sich Schweizer Reeder mit ungleich langen Spiessen gegen eine übermächtige internationale Konkurrenz müssen, denn die ausländischen Hochseeschiffe werden massiv direkt subventioniert. In diesem Wettbewerb haben die Schweizer Reeder bisher erfolgreich bestehen können, nicht zuletzt deshalb, weil der Bund die Investitionsbedingungen verbessern half. Dies hat er seit bald 50 Jahren getan, anfänglich durch Gewährung niedrig verzinslicher Darlehen, seit 1959 durch Gewährung von Bundesbürgschaften. Dies ermöglicht die Finanzierung auf dem Kreditmarkt mittels langfristiger Investitionsdarlehen, Obligationenanleihen, in Zusammenarbeit mit der Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, zu günstigen Zinsen. Der Bund übernimmt mit dem Bürgschaftsvertrag lediglich die Haftung für die Rückzahlung des Schiffsdarlehens im Falle der Insolvenz des Darlehensschuldners und Schiffseigners plus im Maximum einen Jahreszins.

Mit diesem System ist der Bund bis heute noch nie zu Schaden gekommen, das heisst mit anderen Worten: Er hatte noch nie eine Bürgschaftsverpflichtung einzulösen. Diese Massnahme des Bundes erfolgt nicht zur Stützung eines dar-benden Wirtschaftszweiges, sondern ausschliesslich im wohlverstandenen sicherheits- beziehungsweise versorgungs-politischen Interesse unseres Landes. Durch die Auf-rechterhaltung einer angemessenen eigenen Handelsflotte im Hinblick auf einen Krisen- oder Kriegsfall soll unser stark import- und exportabhängiges Binnenland gegen die wirtschaftlichen Folgen von Störungen im Seeverkehr so weit als möglich geschützt werden.

Die eidgenössischen Räte bewilligten vor fünf Jahren aus diesem Grunde einen weiteren Bürgschaftsrahmenkredit von 350 Millionen Franken für eine Laufzeit von zehn Jahren. Nach Ablauf der halben Laufzeit verlangt nunmehr der Bundesrat eine Aufstockung dieses Kredites um weitere 250 Millionen Franken auf total 600 Millionen Franken.

Es stellt sich die Frage, weshalb die seinerzeit bewilligten Mittel schon nach fünf anstatt erst nach zehn Jahren praktisch erschöpft sind. In der vorberatenden Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen sind wir dieser Frage gründlich nachgegangen und haben festgestellt, dass es nicht etwa höhere Risiken sind, welche zu einem vorzeitigen Verzehr des Bürgschaftskredites geführt haben; die Erklärung liegt anderswo. Sie bedarf einer näheren Betrachtung der wirtschaftlichen Situation und der internationalen Seeschifffahrt der letzten Jahre sowie der sich abzeichnenden Trends. Der 1992 eingeleiteten Bürgschaftsaktion ging eine zehnjährige Periode voraus, welche in den achtziger Jahren durch

eine starke Depression in der internationalen Seeschifffahrt geprägt war: Überangebot an Laderaum, das nicht zuletzt einer Dumpingstrategie der damaligen Ostblockstaaten zu verdanken war; schwache Charterraten; hohe Kapitalzinsen, die die Investitionsbereitschaft der Reeder in neue Schiffe äusserst niedrig hielten. Gekauft wurden praktisch nur noch günstige Secondhandschiffe. Die Tatsache, dass von dem mit der Bürgschaftsaktion von 1982 bewilligten Rahmenkredit von 300 Millionen Franken lediglich 108 Millionen Franken zur Finanzierung von zehn Schiffen benötigt wurden, belegt dies deutlich. Die schwache Nachfrage nach neuer Tonnage bewirkte schliesslich eine Krise der Werftindustrie, vornehmlich in den Industriestaaten, begleitet von einem massiven Kapazitätsabbau. Als sich nun in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, namentlich in den USA und im Fernen Osten, ein wirtschaftlicher Aufschwung einstellte, wurde moderne und rationelle Schiffstonnage knapp. Die nunmehr geschrumpfte Werftindustrie vermochte mit der Nachfrage nicht mehr Schritt zu halten, während der Markt für Secondhandschiffe weitgehend ausgetrocknet war. Gleichzeitig zeichnete sich eine Nachfrage nach tendenziell grösseren Einheiten mit eigenen Selbstbeladungseinrichtungen ab.

Dieser Entwicklung war auch die Schweizer Hochseeflotte ausgesetzt. Die geringe Investitionstätigkeit in den achtziger und Anfang der neunziger Jahre bewirkte einen erheblichen Reinvestitionsstau. Um konkurrenzfähig zu bleiben, mussten nun zahlreiche teure Neubauten, d. h. neu gebaute Schiffe, erworben werden, welche den Anforderungen des Marktes hinsichtlich Grösse und Ausrüstung genügen konnten. Diese erhöhte Nachfrage war es schliesslich, welche die 1992 bewilligten Bürgschaftsmittel vorzeitig aufgezehrt hat. Ohne Erhöhung des Bürgschaftsrahmenkredits – das Thema dieser Vorlage – könnte der nunmehr eingeleitete Erneuerungsprozess nicht mehr fortgesetzt werden. Während der zweiten Hälfte der Laufzeit des ursprünglichen Kredites von 1992 würden die dringend notwendigen Investitionen unterbleiben, und in fünf Jahren wäre der Investitionsdruck noch höher. Die Schweizer Reeder sähen sich, um überhaupt am Markt bleiben zu können, zu Lösungen ausserhalb der Schweizer Flagge gezwungen, was sich für unsere Versorgungssicherheit nachteilig auswirken müsste.

Die abschliessende Bemerkung und die Anträge lauten wie folgt: Wenn sich die KVF der Vorlage des Bundesrates einstimmig anschliessen konnte, ebenfalls in bezug auf die Höhe des zusätzlichen Rahmenkredites, so vor allem auch deswegen, weil die bisherige Geschichte belegt, dass das Risiko für den Bund als praktisch null eingestuft werden darf. Angesichts leerer Bundeskassen ist dies ein überzeugendes Argument.

Die vorberatende KVF beantragt Ihnen einstimmig Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates.

Das Postulat Seiler Bernhard vom 13. Juni 1996 (96.3165; «Sicherung eines ausreichenden Bestandes an schweizerischen Hochseeschiffen») kann gemäss Antrag des Bundesrates als erfüllt abgeschrieben werden.

Seiler Bernhard (V, SH): Ich bin natürlich sehr befriedigt, dass der Bundesrat die Änderung des Bundesbeschlusses über einen Bürgschaftsrahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge so rasch an die Hand genommen hat und heute – ein Jahr nach der Überweisung meiner Motion als Postulat – ein neuer Beschlussentwurf vorliegt.

Ich möchte Ihnen, Herr Bundesrat, herzlich danken, dass Sie diese Sache an die Hand genommen haben und jetzt einen Beschlussentwurf vorlegen. Sie haben damals die Motion als Postulat angenommen, weil Sie gesagt haben, dass Sie zuerst noch prüfen möchten, ob tatsächlich weiterhin Bürgschaftskredite notwendig seien und in welcher Höhe. Ich habe damals einen zusätzlichen Kredit von 200 bis 400 Millionen Franken gefordert. Nun sagen Sie uns heute, dass 250 Millionen Franken genügen würden. Ich bin einverstanden, dass diese Grössenordnung für die Laufzeit von zehn Jahren, die im Beschluss festgehalten ist, wahrschein-

lich genügen wird. Also herzlichen Dank, dass Sie das so rasch an die Hand genommen haben! Ich glaube, dass Ihnen auch die schweizerischen Reedereien, die hauptsächlich in Freiburg, in Lausanne und in Genf ansässig sind, dankbar sein werden, dass sie nun ihre Flotten erneuern können.

Worum es sich dabei handelt, hat der Kommissionspräsident, Herr Loretan Willy, bereits ausführlich gesagt. Es wäre an und für sich interessant zu schauen, wann die Idee aufgenommen ist, in der Schweiz, in einem Binnenland – wir sind ein absolutes Binnenland –, eine eigene Hochseeflotte zu haben.

Nur zwei, drei Stichworte dazu: Im Ersten Weltkrieg hat die Schweiz mit den USA einen Vertrag abgeschlossen, um lebenswichtige Güter über die See nach der Schweiz zu transportieren. Zwei Tage nach Abschluss dieses Vertrages sind die USA in den Krieg eingetreten. Damit ist die Sache hinfällig geworden. Im Zweiten Weltkrieg haben wir eine ähnliche Situation gehabt: Die Schweiz hat Anfang des Zweiten Weltkrieges einen Vertrag mit – so glaube ich – 15 griechischen Schiffen abgeschlossen. Diese Schiffe sind höchstens ein Jahr im Einsatz gewesen. Danach ist Griechenland von deutschen und italienischen Invasionstruppen besetzt worden, und die Sache ist dann ebenfalls hinfällig geworden.

Damals hat der Bundesrat – das ist natürlich wichtig und mutig gewesen – beschlossen, eigene Schiffe zu kaufen. 1941 ist dann das erste schweizerische Schiff unter Schweizer Flagge, die S/S Calanda, auf dem Meer für Transporte eingesetzt worden. Übrigens sind zwei dieser Schiffe der schweizerischen Flotte, die damals dem Bund gehört hat, torpediert worden. Das eine ist bei Marseille auf eine Mine aufgelaufen und gesunken, das andere ist von britischen Jägern versenkt worden. Die Schweiz ist also damals auch nicht ganz ohne Schaden davongekommen.

Nach dem Krieg ist man dann auch im Bundesrat und auf Parlamentsebene der Meinung gewesen, dass für die längerfristige Sicherung unserer Versorgung wahrscheinlich eigene Schiffe notwendig seien, jedoch nicht mehr bundeseigene. Der Bundesrat hat die Schiffe nach dem Zweiten Weltkrieg verkauft. Man war der Ansicht, dass man private Reedereien dazu anhalten sollte, diese Transporte zu übernehmen, und überlegte sich gleichzeitig, wie man diesen Reedern allenfalls helfen könnte. So entstand die Idee der Bürgschaftsrahmenkredite. Wie wir gehört haben, hat der Bund damit bisher kein Geld verloren.

Nun noch ein paar Gründe, warum man diesen Kredit unbedingt zusprechen sollte:

1. Grundsätzlich – das hat auch der Kommissionspräsident erläutert – sind es sicherheits- und neutralitätspolitische Gründe. Einerseits sind wir ein rohstoffarmes Land. Wir müssen 40 Prozent unserer Nahrungsmittel hauptsächlich aus Übersee einführen. Andererseits sind wir – das habe ich auch betont – ein Binnenland, also nicht ein Meeranstösser.

Die sicherheitspolitische Lage zeichnet sich auch nach der klassischen Ost-West-Konfrontation weltweit durch ein hohes Mass an Instabilität aus. Vorsorgepolitisch bestehen zudem auch mittel- und längerfristig erhebliche Risiken, wenn wir an die Überbevölkerung auf der Erde denken, die eben auch zu einer Verknappung der Energie, der Lebensmittel, der Rohstoffe usw. führen könnte.

2. Ein grosser Teil der Ein- und Ausfuhr erfolgt über die Weltmeere. 90 Prozent aller produzierten Güter dieser Erde werden in irgendeinem Produktionsstadium über die See transportiert. Sie sehen also, wie wichtig diese Transporte sind. Sie sind eben nicht ersetzbar. Auf dem Lande können Sie immer noch die Strasse, die Bahn oder auch den Schiffsweg nutzen. Auf dem Meer gibt es nur eine Transportmöglichkeit, nämlich die auf Schiffen.

Wie die jüngsten Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Golfkrieg 1991 gezeigt haben, wird der Schiffsraum sofort knapp, wenn solche Konflikte ausbrechen, weil die einzelnen Kriegsparteien oder die Parteien, die an diesen Konflikten beteiligt sind, private Handelsschiffe heuern, um diese Transporte ausführen zu können. Früher hatte beispielsweise auch die US-Navy eine eigene Handelsmarine. Sie ist verkauft

worden. Aber sobald irgendwo in der Welt Konflikte auftreten, werden die Schiffahrtsnationen auf die Handelsschiffe zurückgreifen. Das bedeutet, dass der Handelsschiffsraum knapper wird und sich auch verteuert oder gar nicht mehr erhältlich ist.

3. Krisen und Kriege, wie ich sie im Zusammenhang mit dem Golfkrieg geschildert habe, bewirken auch, dass gewisse Nationen und Flaggen nicht mehr alle Häfen und nicht mehr alle Fahrtrouten benützen können. Da hat dann unsere neutrale Schweizer Flagge den Vorteil – sie hat weltweit einen sehr guten Namen –, dass unsere Schiffe praktisch überall noch anlegen und an den festgelegten Bestimmungsorten Güter holen oder abladen können.

Das heisst, dass die Weiterexistenz einer Handels- oder Hochseeflotte für unser Land von sehr grosser Bedeutung ist, vor allem wenn ich daran denke – darauf hat Herr Loretan auch hingewiesen –, wie wir heute von der Hand in den Mund leben. Wir haben keine Vorräte mehr. Auch die Öffentlichkeit hat die Vorratshaltung praktisch aufgehoben. Das machen auch Firmen usw. Man will Güter möglichst rasch herholen lassen. Das kann man normalerweise auch, aber bei irgendwelchen Störungen gibt es dann Probleme, und dann ist es ein Vorteil, eigene Schiffe zu haben.

4. Mit der Aufstockung der Bürgschaftskredite stärkt der Bund auch den Dienstleistungsstandort Schweiz. Das muss man auch ganz klar sagen. Es sind immerhin einige hundert Arbeitsplätze damit verbunden. Vor allem stärkt der Bundesrat oder stärken wir dann damit auch den Standort der weltweiten Schweiz, weil diese Reedereien, wie ich gesagt habe, in erster Linie in der französischen Schweiz beheimatet sind. Das ist nicht unwesentlich.

5. Wir haben gehört, dass diese Kredite bisher keine Verluste eingebracht haben. Sie sind also mit einem minimalen Risiko behaftet.

Deshalb bitte ich Sie, diesem Bürgschaftskredit, d. h. der Aufstockung um 250 Millionen Franken auf 600 Millionen Franken für die Laufzeit von 10 Jahren, zuzustimmen.

Delamuraz Jean-Pascal, conseiller fédéral: Je crois que nos deux valeureux marins, MM. Loretan Willy et Seiler Bernhard, ont tout dit sur l'histoire et le futur de la navigation. J'ajouterai simplement qu'il y a actuellement une ombre au tableau, Monsieur Danioto, il n'y a plus de bateau portant le nom d'«Uri» dans la flotte suisse de haute mer. Nous allons y remédier dans les meilleurs délais.

Mes explications ayant été fort complètes, je crois que je peux rester à terre, Monsieur le Président. (*Hilarité*)

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

Bundesbeschluss über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge

Arrêté fédéral ouvrant un crédit-cadre pour cautionnement visant à assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. I Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. I art. 1*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Angenommen – Adopté**Ausgabenbremse – Frein aux dépenses**Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Ausgabe

26 Stimmen
(Einstimmigkeit)*Das qualifizierte Mehr ist erreicht**La majorité qualifiée est acquise***Ziff. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II*Proposition de la commission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Angenommen – Adopté**Abschreibung – Classement**Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

24 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.3139

**Motion Brändli
Sofortmassnahmen zur Sanierung
der Arbeitslosenversicherung****Motion Brändli
Mesures urgentes
destinées à redresser les finances
de l'assurance-chômage***Wortlaut der Motion vom 20. März 1997*

In Anbetracht der prekären finanziellen Lage der Arbeitslosenversicherung (ALV) laden wir den Bundesrat ein, Sofortmassnahmen einzuleiten, die eine ausgeglichene Rechnung bei der ALV ermöglichen. Die notwendigen gesetzlichen Anpassungen sind sozialverträglich auszugestalten.

Texte de la motion du 20 mars 1997

Compte tenu de la situation précaire des finances de l'assurance-chômage, nous chargeons le Conseil fédéral de prendre des mesures urgentes destinées à rééquilibrer les comptes de cette assurance. Il procédera aux adaptations législatives nécessaires en tenant compte des impératifs sociaux.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Beerli, Bieri, Bisig, Büttiker, Cottier, Daniöth, Forster, Frick, Gemperli, Kuchler, Leumann, Loretan Willy, Marty Dick, Paupe, Reimann, Respini, Rhyner, Rochat, Saudan, Schallberger, Schiesser, Schüle, Seiler Bernhard, Spoerry, Uhlmann (25)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Die 1995 verabschiedete Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (Avig) wurde auf rund 100 000 Arbeitslose ausgerichtet. Mit einem zusätzlichen Lohnprozent wollte man die bis Ende 1995 aufgelaufenen Schulden bis zum Jahre 1999 abtragen.

Aufgrund der auf über 200 000 angestiegenen Arbeitslosenzahlen sind wir weit davon entfernt, die angestrebten Ziele zu erreichen. Im Gegenteil, trotz dem Zusatzprozent, das immerhin rund 2 Milliarden Franken Mehreinnahmen bringt, steigt die Schuld weiter an.

Spätestens beim (beschlossenen) Wegfall des Zusatzprozentes wird die Schuld jährlich bei gleichbleibender Arbeitslosigkeit um 2 bis 3 Milliarden Franken anwachsen.

Diese Entwicklung kann nicht akzeptiert werden. Wohl ist zu hoffen, dass die regionalen Arbeitsvermittlungszentren eine Milderung bringen, zu lösen vermögen sie das Problem nicht. Deshalb ist es unabdingbar, dass Sofortmassnahmen eingeleitet werden. So sind insbesondere folgende Sofortmassnahmen zu prüfen und wenn möglich rasch umzusetzen:

- Verstärkung der Eingliederungsmassnahmen für ältere Langzeitarbeitslose, beispielsweise durch den Ausbau der Einarbeitungszuschüsse bzw. durch die Gewährung von befristeten Lohnkostenzuschüssen;

- generelle Kürzung der Bezugsdauer, verbunden mit einem Ausbau der Integrationsmassnahmen;

- Verknüpfung der Bezugsdauer mit der Beitragszeit und der Dauer der Aufenthaltsbewilligung (z. B. bei Jahresaufenthalten);

- Generelle Reduktion der Versicherungsleistungen insbesondere für Personen ohne Unterstützungspflichten (80 Prozent auf 75 Prozent; 70 Prozent auf 60 Prozent, soweit das Existenzminimum dadurch nicht berührt wird);

- Reduktion der Anfangsleistungen bei kurzer Beitragsdauer, insbesondere für Personen ohne Unterstützungspflichten (bis auf 50 Prozent);

- Verschärfung der Massnahmen bei Verweigerung von zumutbarer Arbeit; Überprüfung und konsequente Durchsetzung des Zumutbarkeitsbegriffes (z. B. Gastgewerbe und Baugewerbe);

- Schaffung von Arbeitsmodellen, die es erlauben, Saisonstellen in Jahresstellen umzuwandeln;

- Reduktion des Höchstbezuges auf 50 Prozent des maximal versicherten Gehaltes bei Personen ohne Unterstützungspflichten, bei Personen mit Unterstützungspflichten auf 60 Prozent;

- Beschränkung der Bezugsmöglichkeiten bei Doppelverdienern.

Die Überprüfung und allfällige Umsetzung der dargelegten Massnahmen ist eine wichtige Voraussetzung, um mittelfristig auch die Einnahmenseite neu zu diskutieren.

Damit kann auch verhindert werden, dass die bis Ende 1999 aufgelaufenen Schulden uns noch lange ins nächste Jahrtausend hinein begleiten. Einwandfrei finanzierte Sozialwerke sind in diesem Sinne ein wichtiger Beitrag zum sozialen Frieden und zur sozialen Sicherheit!

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates**vom 28. Mai 1997**Rapport écrit du Conseil fédéral
du 28 mai 1997*

Mit der letzten Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (Avig) ist als Kompromiss des Parlamentes, der Kantone und der Sozialpartner eine Neukonzeption realisiert und eingeführt worden. Grosse Teile der Revision wurden per 1. Januar 1997 in Kraft gesetzt. Im Rahmen der Umsetzung dieser Neukonzeption sind die Wirkungen der neuen Instrumente zu evaluieren und gestützt auf die Evaluationsergeb-

nisse allenfalls Änderungen vorzuschlagen. Der Bundesrat will keine grundsätzlichen Änderungen an den Eckwerten des Kompromisses vornehmen, bevor Resultate der Evaluationen vorliegen. Ausserdem können gestützt auf den Pilotversuchsartikel 110a Avig neue Massnahmen überprüft und zeitlich befristet eingeführt werden.

Der Bundesrat beauftragte die Interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen» (IDA-Fiso), in einem ersten Schritt, die Finanzierungsperspektiven der Sozialwerke zu untersuchen und Finanzierungsalternativen aufzuzeigen. Gestützt auf deren im Juni 1996 veröffentlichten Bericht erteilte er ihr einen Folgeauftrag, in einem zweiten Schritt auch die Leistungsseite in die Betrachtungen miteinzubeziehen.

Der Bundesrat verfolgt somit das Ziel, die Finanzierung der Sozialversicherungen in einem Gesamtkonzept sicherzustellen. Vorgezogene Neuregelungen für einzelne Bereiche laufen diesem Ziel entgegen. Die in der Motion vorgebrachten Vorschläge werden in die Betrachtungen IDA-Fiso 2 einfließen. Der entsprechende Bericht ist auf Ende 1997 zu erwarten. Der Bundesrat will die Finanzierungsprobleme der Arbeitslosenversicherung mit Korrekturen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite angehen.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Brändli Christoffel (V, GR): Wenn man von der Tilgung der alten Schulden absieht, werden wir 1997 bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) einen Aufwand von rund 7 Milliarden Franken haben, dies bei Einnahmen von rund 4 Milliarden Franken und einem Defizit von 3 Milliarden Franken. Wir müssen uns schneller als gewollt mit dem Thema auseinandersetzen. Wir dürfen dieses Thema nicht länger vor uns herschieben.

Es sind in den letzten Tagen um dieses Thema einige Emotionen geschürt worden. Ich bin eigentlich überrascht, dass man Flugblätter verteilt und Inserate publiziert, in denen Dinge geschrieben werden, die mit der Motion nichts zu tun haben und die auch nicht in der Motion stehen. Es geht also gewissen Leuten offensichtlich mehr darum, Emotionen zu schüren, als dieses ausserordentlich schwierige Problem zu lösen. Ich bitte Sie deshalb um Verständnis, wenn ich bezüglich Inhalt der Motion und bezüglich Begründung, warum wir an der Motion festhalten, etwas länger aushole.

Vorerst zum Text der Motion. Ich lese Ihnen diesen Text vor, weil ich immer wieder feststelle, dass selbst Medienschaffende, die Kommentare über diese Motion schreiben, offensichtlich die Motion nicht einmal gelesen haben. Der Text lautet: «In Anbetracht der prekären finanziellen Lage der ALV laden wir den Bundesrat ein, Sofortmassnahmen einzuleiten, die eine ausgeglichene Rechnung bei der ALV ermöglichen. Die notwendigen gesetzlichen Anpassungen sind sozialverträglich auszugestalten.»

Es geht also um drei Punkte, nämlich um die Feststellungen:

1. dass man die finanzielle Lage der ALV nicht mehr im Griff hat;
2. dass aufgrund dieser Tatsache Sofortmassnahmen zum Ausgleich der Rechnung, und zwar auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite, unabdingbar sind;
3. dass die einzuleitenden Massnahmen sozialverträglich ausgestaltet sein müssen.

Ich werde in der Folge zu diesen drei Punkten einige Ausführungen machen.

1. Zur finanziellen Lage der ALV: Bei der Revision 1995, also vor zwei Jahren, gingen wir von folgenden Zielen aus: Mit einem zweckgebundenen und befristeten Lohnzusatzprozent sollten die bis Ende 1995 aufgelaufenen Schulden innert vier Jahren abgetragen werden und dank einer Rückbildung der Arbeitslosigkeit sollte die laufende Rechnung ausgeglichen gestaltet werden können.

Wo stehen wir heute? Die Schuldentilgung läuft planmässig voran. Im Laufe des Jahres 1999 wird sie abgeschlossen

sein und das Lohnzusatzprozent wird dahinfallen. Bei der laufenden Rechnung hingegen verzeichnen wir demgegenüber eine katastrophale Entwicklung. Allein 1997 werden voraussichtlich neue Defizite in der Grössenordnung von 3 Milliarden Franken dazukommen. Der Bundesrat geht gemäss Antwort auf eine Interpellation im Nationalrat davon aus, dass die Verschuldung der ALV bis zum Jahre 2000 auf 12,3 Milliarden Franken ansteigen wird, sofern keine Massnahmen getroffen werden. Dabei geht der Bundesrat von der meines Erachtens zu optimistischen Annahme aus, dass sich die Arbeitslosenrate auf 3,6 Prozent zurückbilde. Bleibt die Arbeitslosigkeit aber bei 5 und mehr Prozent, was auch bei einer mässigen Konjunkturerholung eher wahrscheinlich sein wird, werden die aufgelaufenen Schulden wahrscheinlich die 15-Milliarden-Grenze übersteigen.

2. Sofortmassnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite: Es besteht für mich kein Zweifel, dass wir ohne Einsparungen auf der Ausgabenseite und ohne Mehreinnahmen das Ziel einer ausgeglichenen Rechnung bei der Arbeitslosenversicherung nicht erreichen werden. Im übrigen ist das Ziel einer ausgeglichenen Rechnung nicht die Erfindung des Motionärs; es ist Bestandteil des Sozialkompromisses zwischen Parlament, Kantonen und Sozialpartnern von 1995. Nachdem sich die Eckdaten derart dramatisch verändert haben – unter anderem 200 000 statt 100 000 Arbeitslose –, besteht dringender Handlungsbedarf. Kein Unternehmen könnte es sich leisten, bei derart veränderten Rahmenbedingungen bzw. veränderten Ergebnissen das Steuer nicht sofort herumzureissen.

Was heisst nun im Sinne der Motion «sofort»? Spätestens 1999 müssen wir über eine revidierte Gesetzgebung verfügen, d. h., wir müssen im Parlament 1998 darüber beraten können. Die Zeit drängt also.

Auf der Einnahmenseite muss evaluiert werden, was nach Auslauf des Zusatzprozentes geschehen soll. Dabei sind auch Alternativen zu prüfen. Soll die Zusatzfinanzierung weiter über Lohnprozente erfolgen, oder gibt es andere Möglichkeiten? Bei jeder Lösung sind neue Gesetzesgrundlagen zu schaffen. Will man die dafür notwendige Arbeit einigermaßen seriös vorbereiten und auch breit abstützen, sind die entsprechenden Arbeiten sofort an die Hand zu nehmen und im Laufe des Jahres 1998 im Parlament zu verhandeln.

Ich meine, auch der Schweizerische Gewerkschaftsbund muss an dieser Revision interessiert sein, weil seine Vertreter auch sagen, sie möchten dieses Lohnprozent weiterführen, und gerade dazu brauchen sie eben auch eine Revision dieser Gesetzgebung.

Wenn man auf der Einnahmenseite Korrekturen vornehmen will, muss auch die Ausgabenseite durchforstet werden. Eine Grundlage dazu wird der Bericht IDA-Fiso 2 sein, der Ende 1997 vorliegen soll. Parallel dazu wird man bereits jetzt im operativen Bereich Verbesserungen durchsetzen müssen. Nicht stichhaltig ist deshalb die Argumentation des Bundesrates, man solle die Motion in ein Postulat umwandeln und den Bericht IDA-Fiso 2 abwarten, dies um so mehr, als bis zur abschliessenden Behandlung der Motion im Nationalrat der Bericht praktisch vorliegen wird.

3. Zur Sozialverträglichkeit der einzuleitenden Massnahmen: Es ist klar, dass die einzuleitenden Massnahmen sozialverträglich sein müssen. Wir haben dies auch ausdrücklich betont. Niemand wehrt sich dagegen, den vielen Arbeitslosen, die heute echt in Not sind, zu helfen. Heute laufen wir aber Gefahr, nicht mehr über die Mittel zu verfügen, um den echt Bedürftigen wirksam zu helfen. Dies verhält sich so, weil wir in verschiedenen Bereichen das Geld nicht zielgerichtet einsetzen und weil auch heute noch ein relativ grosses Missbrauchspotential besteht.

In diesem Sinne wehre ich mich gegen die unsinnige Wertung: «Wer Geld verteilt, ist sozial, wer Kürzungen von Leistungen beantragt, ist unssozial.» Die Missbräuche, der unzweckmässige Einsatz der Mittel, das Ausnutzen der Sozialversicherung und anderes mehr sind es, welche heute zu Unrecht das Image der Arbeitslosen prägen und die heutigen Ausgrenzungstendenzen mit all ihren psychischen und sozialen Folgen verstärken.

Aus dieser Sicht ist eine ständige Überprüfung und Anpassung der Arbeitslosenversicherung unabdingbar. Solche Anpassungen können dabei laufend über eine Verbesserung des Vollzuges erfolgen, teilweise müssen sie aber auch auf dem Weg der Anpassung der Gesetzgebung stattfinden.

In Anbetracht des Umstandes, dass wir es mit einem sehr sensiblen Bereich zu tun haben, wurde in der Motion bewusst darauf verzichtet, konkrete Massnahmen vorzuschlagen. Es braucht dazu teilweise umfassende Abklärungen und entsprechende Interessenabwägungen. Im Sinne von Anregungen haben wir in der Begründung auf einige Punkte hingewiesen, die näher überprüft und allenfalls angepasst werden sollen.

Gestatten Sie mir dazu folgende Anmerkungen:

1. Mit der ständigen Verlängerung der Bezugsdauer haben wir in den letzten Jahren ein wichtiges Problem immer vor uns hergeschoben, das Problem der älteren Arbeitslosen, die heute auf dem Arbeitsmarkt kaum mehr Fuss fassen können. Die wissenschaftlichen Fakten sind klar. Ältere Arbeitslose werden dreimal häufiger als Jugendliche zu Langzeitarbeitslosen. Mit der Verlängerung der Bezugsdauer nehmen die Sockelarbeitslosigkeit und damit auch das Potential an Ausgesteuerten ständig zu. Aufgrund dieser Fakten sind andere Massnahmen zur Integration älterer Arbeitsloser zu prüfen; Massnahmen, die es ermöglichen, dass diese Arbeitslosen rasch wieder in den Arbeitsprozess zurückgeführt werden können, und die weiter gehen müssen als das heutige Instrumentarium. Damit können Kosten gespart werden. Vor allem aber können soziale Probleme, die mit den heutigen Ausgrenzungen verbunden sind, vermieden werden. Es geht also – Frau Brunner – in keiner Art und Weise darum, die Bezugsdauer um sechs Monate zu kürzen, sondern darum, ältere Leute in den Arbeitsprozess zu integrieren, damit die unsoziale, lange Bezugsdauer überhaupt nicht zum Tragen kommt.

2. Die heutige Praxis, wonach Jahresaufenthalter, die bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen mitmachen, im besten Fall bis 520 Tage stempeln können, muss korrigiert werden. Zu prüfen sind unter anderem eine Koppelung der Beitrags- und Bezugsdauer sowie Pauschalabfindungen bei Rückreise. Die heutige Praxis, die mit dazu beigetragen hat, dass der Ausländeranteil bei den Stempelnden von rund 20 Prozent auf über 45 Prozent angestiegen ist, zeigt, dass hier Handlungsbedarf besteht. Ohne rasches Handeln laufen wir, abgesehen von den damit verbundenen sozialen Problemen, Gefahr, dass die Zahl der Ausgesteuerten rasch zunimmt und Gemeinden und Kantone ungebührlich belastet werden.

3. In bezug auf die Leistungen müssen das Leistungssystem sowie die Leistungshöhe, soweit sie nicht das Existenzminimum betreffen, überprüft werden. Vergleiche mit den umliegenden Ländern zeigen, dass wir hier aus dem Rahmen fallen. So betragen bei uns die Höchstleistungen 6400 Franken, in Deutschland beispielsweise rund 3000 Franken. Eine Überprüfung ist um so nötiger, als wir die heutigen Leistungen sowieso nicht mehr finanzieren können.

4. Bei Doppelverdienern nehmen andere Länder bei höheren Einkommen Kürzungen vor, man richtet sich also dort nach dem Bedarfsprinzip aus. Ich muss Ihnen sagen, dass ich kein Verständnis dafür habe, dass wir Geld an Millionäre verteilen, wenn wir zu wenig Geld haben, um echt Bedürftigen zu helfen.

5. Bei einzelnen Jugendlichen haben wir den Einstieg in die Arbeitslosenversicherung erfolgreich erschwert. Bei anderen schöpfen wir nach wie vor die im ILO-Abkommen vorgesehenen Grenzen nicht aus. Dabei ist es gerade bei Jugendlichen wichtig, dass sie zu mehr Selbsthilfe und Flexibilität erzogen werden. Eine Anpassung der Taggelder sowie ein strengerer Massstab bezüglich des Zumutbarkeitsbegriffes, und zwar sowohl betreffend Arbeitsort wie auch Art der Arbeit, ist für diese Gruppe nötig.

6. Nach wie vor stempeln Zehntausende aus den Bereichen Gastgewerbe und Baugewerbe. Gleichzeitig erteilen wir neue Arbeitsbewilligungen, damit die vorhandene Arbeit überhaupt ausgeführt wird. Verschiedene Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) bemühen sich heute intensiv, die-

sem Missstand zu begegnen. Vielfach stossen sie an Grenzen, weil sie wegen der verschiedenen Möglichkeiten von Versicherungsleistungen Schwierigkeiten haben, Arbeitslose für irgendeinen Job zu motivieren. Ohne Motivation ist es aber auch für die Arbeitgeber schwer zumutbar, Leute zu beschäftigen. Diese Tatsache führt sehr oft zur Situation, dass wohl eine Zuteilung erfolgt, das Arbeitsverhältnis nach wenigen Tagen aber wieder scheitert. Tatsache bleibt, dass Hunderte von Millionen Franken bei der Arbeitslosenkasse eingespart werden könnten, wenn allein die Stempelnden aus dem Bau- und Gastgewerbe die vorhandenen Arbeitsplätze anstelle neuer Ausländer annehmen müssten. Ich sage dies, obwohl ich weiss, dass in Graubünden sehr viele Saisoniers beschäftigt sind, zahlreiche Bewilligungen erteilt werden und einige Leute keine Freude an dieser Aussage haben.

7. Es gäbe weitere Punkte, die dringend zum Handeln Anlass böten. Als Beispiele erwähnt seien das Problem der Schaffung neuer Arbeitszeitmodelle und die Umwandlung von Saison- in Jahresstellen, die Durchsetzung des Zumutbarkeitsbegriffes, die Sanktionen bei selbstverschuldeter Arbeitslosigkeit. Ich verzichte darauf, dazu weitere Ausführungen zu machen.

Auf einen Punkt möchte ich aber kurz eintreten, nämlich auf den Weiterbildungsbereich. Das Kurswesen sollte darauf ausgerichtet sein, die Chancen der Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Das wäre eine richtige Zielsetzung. In der Praxis zeigt es sich aber, dass auf diesem Gebiet heute ein gewaltiges Missbrauchspotential vorhanden ist; ein Missbrauchspotential, das die ursprüngliche Idee zur Illusion macht. Selbst Nationalrat Eugen David, ein Schöpfer des Modells, hat erkannt, dass hier dringend Änderungen nötig sind. SP-Nationalrat Tschäppät äusserte sich kürzlich gegenüber den Medien, dass die Kursübung gescheitert sei. Frau Nationalrätin Fankhauser meinte letztlich in einem Interview, dass das Geld, das der Bund in diesem Bereich ausgibt, viel wirkungsvoller eingesetzt werden könnte. Selbstverständlich ist es positiv, wenn der Bundesrat die Angelegenheit in einer zweijährigen wissenschaftlichen Evaluation überprüfen lässt. Ergänzend dazu sind hier aber Sofortmassnahmen unabdingbar. Es ist halt so, und das muss man einfach zur Kenntnis nehmen, dass früher, wenn jemand irgendeinen Weiterbildungskurs besuchen wollte, er eben Urlaub nahm, diesen Kurs absolvierte und bezahlte und nachher wieder eine Arbeit annahm. Heute kündigen die Leute ihre Stelle, werden einige Wochen beim Bezug von Taggeldern eingestellt, die Arbeitslosenversicherung bezahlt den Kurs und leistet während der ganzen Ausbildung noch Taggelder. Das ist das Faktum, das sich heute an der Front abspielt.

Es gibt heute zudem unzählige Kurse, die über die Arbeitslosenversicherung finanziert werden und die mit einer Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt nichts zu tun haben, bestenfalls mit einer Sanierung von gewissen Weiterbildungsinstituten.

Es geht dem Motionär nicht darum, den echten Arbeitslosen etwas wegzunehmen, ganz im Gegenteil. Aber es geht darum, vom Bundesrat rasch Entscheide zu verlangen, damit die heutigen Auswüchse beseitigt werden und der katastrophalen Defizitwirtschaft in diesem Bereich endlich ein Riegel geschoben wird.

Wir haben letzte Woche eine Rechnung mit einem Defizit von etwa 90 Milliarden Franken akzeptiert. Wir wissen dabei, dass zu diesem Defizit der Entscheidungsbeitrag an die SBB und die Pensionskassenverpflichtungen hinzukommen. Sie konnten einer Verlautbarung entnehmen, dass die Pensionskasse des Bundes per Ende 1996 einen Fehlbetrag von über 16 Milliarden Franken ausweist. Dazu kommen die laufenden Defizite. Herr Bundesrat Villiger hat gestern im Zusammenhang mit dem Budget 1998 von 8,7 Milliarden Franken gesprochen. Wenn wir all dies zusammenzählen, stellen wir sehr rasch fest, dass wir nicht eine Schuld von 90 Milliarden Franken haben, sondern dass wir sehr rasch die 120-Milliarden-Franken-Grenze überschreiten werden. Diese Tatsache ist bedrückend, bedrückend vor allem deshalb, weil die heutige Politikergeneration offensichtlich nicht mehr die Kraft findet, das auch zu finanzieren, was sie beschliesst, oder das

nicht zu beschliessen, was sie nicht finanzieren kann. Es wäre an der Zeit, dass wir gegenüber zukünftigen Generationen unsere Verantwortung endlich wahrnehmen.

Der Bundesrat, der übrigens die Meinung des Motionärs teilt, setzt am Schluss seiner Antwort: «Der Bundesrat will die Finanzierungsprobleme der Arbeitslosenversicherung mit Korrekturen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabe-seite angehen.» Wir sind also gleicher Meinung und haben in der Motion auch die notwendige Flexibilität eingebaut; das ersehen Sie aus dem Wortlaut der Motion. Als ehemaliges Exekutivmitglied habe ich Verständnis, dass der Bundesrat sie nur als Postulat entgegennehmen will, weil er noch mehr Flexibilität haben möchte.

Ich glaube aber, dass wir jetzt ein klares Signal setzen müssen. Spätestens wenn das zusätzliche Lohnprozent nicht mehr erhoben werden kann, müssen wir eine Vorlage auf dem Tisch haben, die sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite Wege aufzeigt, um die Rechnung der Arbeitslosenversicherung sozialverträglich – ich betone das – ins Gleichgewicht zu bringen.

Herr Bundesrat Villiger hat gestern von diesem Jumbo-Jet gesprochen, der auf einen Berg zufliegt und in dem die Passagiere darüber diskutieren, ob sie ein «Cüpli» oder ein Glas Rotwein bestellen wollen. Ich möchte Ihnen einfach sagen: Das «Cüpli» ist das Postulat. Wenn Sie hingegen die Fahr- richtung ändern wollen, müssen Sie die Motion überweisen. Ich bitte Sie, die Motion zu überweisen.

Brunner Christiane (S, GE): Il est vrai que, lorsqu'on lit le texte de la motion Brändli, on a l'impression que celle-ci est assez inoffensive. Toutefois, lorsqu'on lit le développement par écrit, on se rend compte qu'il y a un véritable projet politique qui va au-delà du texte de la motion.

Lorsque M. Brändli nous explique l'équilibre entre les recettes et les dépenses, qu'il s'agit d'augmenter tout d'abord les recettes, c'est évidemment une partie de son argumentation que je peux tout à fait suivre. Toutefois, je constate que la première mesure que nous avons prise, après l'introduction de la nouvelle loi, par l'arrêté fédéral urgent sur le financement de l'assurance-chômage que nous avons adopté le 13 décembre 1996, portait à la fois sur une diminution des recettes, par le désengagement de la Confédération de l'ordre de 300 millions de francs, et sur une diminution des dépenses par le fait que l'on baissait les prestations en faveur des chômeurs et des chômeuses.

J'aimerais quand même rappeler qu'on a travaillé intensément dans ce Parlement, pendant un certain nombre de mois, pour arriver à mettre en place la nouvelle loi sur l'assurance-chômage. C'est une loi équilibrée qui met autant d'obligations à la charge des chômeurs qu'elle accorde de prestations. Elle est entrée pleinement en vigueur en janvier 1997 seulement.

Finalement, Monsieur Brändli, vous voulez poursuivre dans la même direction que celle de l'arrêté fédéral urgent susmentionné. Vous voulez poursuivre le démantèlement avant même de savoir si le système mis en place est efficace, avant de savoir si les mesures de formation, si les mesures d'occupation, si les mesures actives du marché du travail portent leurs fruits. On a choisi à l'époque un système sévère où seuls les chômeurs entrepreneurs qui veulent se sortir de leur situation ont droit à des prestations. On a choisi un système où on sanctionne à peu près trois fois plus sévèrement qu'avant les abus qui peuvent être commis comme dans tous les systèmes d'assurances sociales. Donc, on a notablement aggravé toutes les sanctions.

On a choisi aussi un système où le travail convenable est défini de manière très restrictive. On aimerait le rendre encore plus restrictif avec cette motion.

De mon point de vue, la loi est bonne, mais il s'agit de l'appliquer. Les exemples qui me sont souvent donnés sur des chômeurs qui refuseraient un travail convenable ou qui refuseraient un travail pour un gain intermédiaire sont des exemples non pas d'une mauvaise loi, mais d'une mauvaise application de la loi. A ce moment-là, il faut donner, Monsieur le Conseiller fédéral, des directives précises, aussi bien à

l'Ofiamt qu'aux offices cantonaux du travail, de manière que la loi que nous avons voulue sévère soit véritablement appliquée.

Le travail convenable, tel qu'il est défini par exemple dans l'arrêté fédéral urgent susmentionné, correspond à un salaire de 68 pour cent seulement du salaire assuré précédemment. Il y a beaucoup d'autres mesures que l'on a introduites dans la notion de travail convenable dans la dernière révision de la loi et qui font que les chômeurs et les chômeuses doivent véritablement s'adapter à ce système et accepter le travail qui leur est proposé.

Il y a aussi certaines tendances dans votre développement par écrit, Monsieur Brändli, que j'aimerais combattre, particulièrement en ce qui concerne la situation des femmes, la situation des «Doppelverdienerinnen» – mot que je déteste. Le mariage n'est malheureusement pas une assurance-chômage. Quand on considère les couples où les deux partenaires gagnent leur vie, voyez-vous, cela ne remplace encore pas une assurance-chômage. Avec cette démarche-là, on attend finalement toujours à l'indépendance financière des femmes et on leur enlève l'espoir d'être reconnue comme travailleuses et non pas comme femmes au foyer en sursis par rapport au monde du travail. De mon point de vue, chacun et chacune a le droit d'exercer une activité lucrative, quel que soit son état civil.

Le dernier point que j'aimerais évoquer, c'est que je me méfie de la manière dont on va interpréter ce qui sera admis, si on va dans cette direction, comme étant «sozialverträglich». On utilise aussi beaucoup à l'égard des chômeurs la notion de «minimum vital». Il faut donner à ceux qui en ont vraiment besoin le minimum vital. Si vous me permettez de le dire, je ne suis pas sûre que vous sachiez exactement ce que cela représente que de vivre avec le minimum vital! Moi, je le sais. Je suis née dans une famille élevée par ma mère qui n'était pas chômeuse, mais couturière. Couturière, avec à l'époque un revenu de couturière, ça correspondait à peu près au minimum vital. Ça veut dire qu'on mange tous les jours des tartines, des pommes de terre, des «Haferflöckli» et, le dimanche et les jours de fête, du cervelas. Alors, effectivement, je ne suis pas morte de faim. Je suis toujours là et j'ai au moins engrangé pendant cette enfance-là le capital de révolte nécessaire pour défendre aussi dans notre Conseil la cause des plus démunis.

C'est en ce sens-là que je vous invite à rejeter la motion Brändli et également sa transformation en postulat.

Schiesser Fritz (R, GL): Ich hatte ursprünglich nicht die Absicht, in die Debatte einzugreifen, obwohl ich die Motion unterzeichnet habe. Ich muss auch sagen, dass ich durchaus bereit gewesen wäre, über die Überweisung dieses Vorstosses in der Form des Postulates zu diskutieren und ihr allenfalls auch zuzustimmen, wenn sich nicht gewisse Vorfälle ereignet hätten.

Bevor ich aber auf dieses Thema eingehe, möchte ich noch einige kurze Bemerkungen anbringen:

Zum ersten möchte ich vorausschicken, dass allein der Wortlaut der Motion rechtlich massgebend ist. Die Begründung selber ist allenfalls eine Richtlinie für die Auslegung, aber massgebend ist allein der Wortlaut der Motion. Kollege Brändli hat darauf hingewiesen, dass diese Motion einen recht grossen Spielraum für Massnahmen offenlässt und ihrerseits auch flankierende Massnahmen im Bereich der Sozialverträglichkeit verlangt.

Zum zweiten hat Kollegin Brunner geltend gemacht, dass man ihrer Ansicht nach zuerst abwarten sollte, wie sich das revidierte Gesetz auswirkt. Es sei eine schlechte Anwendung eines guten Gesetzes im Gange, und man müsse die Anwendung des Gesetzes verbessern. Dem zweiten Aspekt kann ich durchaus zustimmen. Beim ersten Aspekt bin ich allerdings nicht gleicher Meinung. Ich habe bereits heute morgen ausgeführt, dass wir in fast fatalistischer Weise bereit sind, in den verschiedensten Bereichen der Sozialversicherung jährlich Milliardendefizite entgegenzunehmen.

Kollege Brändli verlangt, dass im Bereich der Arbeitslosenversicherung bei jährlichen Defiziten in der Grössenordnung

von 3 Milliarden Franken etwas vorgekehrt wird. Wir alle wissen, wie lange es geht, bis derartige Vorkehren in beiden Räten beschlossen sind, geschweige denn greifen. Es ist also kaum zu erwarten, dass eine Neuregelung im Bereich der Arbeitslosenversicherung bereits im Jahre 1999 oder im Jahre 2000 greift. Nach den heutigen Perspektiven wird jährlich ein weiteres Defizit in der Grössenordnung von 2 bis 3 Milliarden Franken auflaufen. Können wir das einfach hinnehmen? Dazu bin ich nicht bereit, insbesondere wenn ich sehe, dass auch in anderen Bereichen ähnliche Entwicklungen im Gange sind.

Ich bin auch gespannt, wie der Bundesrat das in seiner Antwort auf die Motion erwähnte Ziel umsetzen will. Er schreibt: «Der Bundesrat verfolgt somit das Ziel, die Finanzierung der Sozialversicherungen in einem Gesamtkonzept sicherzustellen.» Ich bin gespannt, wie dieses Gesamtkonzept aussieht, wenn man die kritischen Zweige des Sozialversicherungsbaumes, sprich AHV, IV, Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung, betrachtet. Was mit Gesamtkonzepten – nicht nur im Bereich der Sozialversicherung, sondern auch an anderen Orten – in den letzten Jahren geschehen ist, das wissen wir. Die Erfolge sind sehr bescheiden gewesen. Deshalb habe ich nicht allzu grosses Vertrauen in die Aussage des Bundesrates, dass man diese Probleme mit einem Gesamtkonzept in Griff bekommen könne.

Ich möchte noch ein weiteres Argument aufgreifen, das von Kollegin Brunner erwähnt worden ist: Das der Doppelverdiener oder Doppelverdienerinnen. Ich glaube kaum, dass es die Absicht von Kollege Brändli ist, mit seiner Motion alle Doppelverdiener vom Bezug von Arbeitslosengeldern auszuschliessen. Es geht doch darum, dass bessergestellte Doppelverdiener ausgeschlossen werden. Nicht die kleinen Leute, Frau Brunner, sollen hier vom Leistungsbezug ausgeschlossen werden, sondern es soll eine Limite gesetzt werden. Wenn diese Limite überschritten wird, dann soll der Partner keine oder nur reduzierte Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen können. Das sind doch vernünftige Massnahmen, die hier vorgeschlagen werden, wenn ich sehe, wie gross die Defizite sind, die in diesem Bereich auflaufen. Ich bin der Auffassung, dass wir etwas unternehmen müssen. Wir können nicht einfach zuwarten und hoffen, dass die Umsetzung des heutigen Arbeitslosenversicherungsgesetzes irgend einmal greifen und die wirtschaftliche Entwicklung uns von der Aufgabe entbinden wird, schmerzliche Vorkehrungen zu treffen.

Nun muss ich aber noch etwas sagen, und da, Frau Brunner, spreche ich Sie persönlich an: Ich habe mit sehr grossem Erstaunen von diesem Pamphlet Kenntnis genommen. Es heisst darin: «Diese Grossverdiener wollen Arbeitslose in die Armut drängen. Eine Information der Schweizer Gewerkschaften/SGB.» Ich war immer der Auffassung, dass es in diesem Lande von rechts bis links politische Kräfte gebe, die ein Minimum an politischem Stil einhalten wollten, damit ein konstruktiver Dialog möglich sei. Ihre Argumentation, mit der Sie die Motion und das Postulat bekämpfen, entspricht diesem politischen Stil. Ich stelle mir vor, dass wir heikle Fragen in dieser Art und Weise miteinander diskutieren können, auch wenn unsere politischen Standpunkte auseinandergehen.

Aber das, was hier auf dem Tisch liegt, ist nicht nur schlechter politischer Stil, sondern ich meine, das sei irgendwie widerlich. Was mich besonders betroffen macht, ist die Tatsache, dass man bei den Gewerkschaften in der Form der politischen Auseinandersetzung jetzt offenbar einer anderen politischen Kraft naheifert, gegen deren Art und Weise des Politisierens wir uns zur Wehr gesetzt und zu der wir gesagt haben: «Diesen politischen Stil können wir nicht akzeptieren, den wollen wir nicht, er verhindert einen konstruktiven Dialog.» Was hier geschieht, ist eine Hexenjagd, eine Anprangerung einzelner Personen. Man nimmt plakativ einzelne Leute aus dem Parlament, setzt eine Einkommenszahl dazu und sagt dann: «Seht, diese Leute werden für die Motion stimmen und wollen die Arbeitslosen in die Armut drängen!» So kann man nicht politisieren, schon gar nicht in diesem Rat!

Ich möchte doch darauf hinweisen, dass verschiedene der

angeprangerten Personen in ihrem Privatbereich Unternehmen betreiben, mit ihrem täglichen Einsatz Hunderte von Arbeitsplätzen sichern und dabei das entsprechende Risiko tragen. Ich könnte hier leicht Namen nennen. Ich will es nicht tun, sonst würde ich wieder einzelne herausgreifen und andere vielleicht zurückstellen. Dieser Umstand müsste auch dazu beitragen, dass man von seiten der Arbeitnehmerorganisationen nicht einfach Leuten etwas unterstellt, das so nicht gesagt werden darf.

Und wenn dann offenbar das Schweizer Fernsehen in der entsprechenden Abendsendung aus diesen zwölf Leuten noch einmal drei herausgreift und ganz gross mit den entsprechenden Einkommenszahlen im Fernsehen zeigt und unterstellt, diese Leute seien an einer unsozialen Politik interessiert, dann betrachte ich das – ich sage das offen – wirklich als widerlich. Wenn dieser Stil des Politisierens in diesem Lande um sich greift, sind wir – so glaube ich – alle Verlierer. Ich bitte Sie deshalb, Frau Kollegin Brunner, als Präsidentin der entsprechenden Organisation dafür besorgt zu sein, dass die politische Auseinandersetzung auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung in einer Art und Weise geführt werden kann, dass nicht Emotionen geschürt werden, sondern dass wir in einem konstruktiven Dialog miteinander nach Lösungen suchen können. Das ist die Art und Weise, wie wir dieses Problem angehen müssen.

Ich bitte Sie, Frau Brunner, Ihren Beitrag dazu zu leisten, so, wie Sie ihn soeben mit Ihrem Votum in diesem Rat geleistet haben.

Martin Jacques (R, VD): Je n'ai pas signé la motion Brändli, bien que, en lisant le préambule, j'imaginai que nous n'étions pas engagés dans un bouleversement total. Dès lors, je ne soutiendrai pas non plus cette motion.

Bien sûr qu'il y a des abus; nous le savons depuis longtemps. Mais peut-on régler les abus par des dispositions générales? Je ne le pense pas. Bien sûr que le chômage coûte extrêmement cher à notre société. Mais peut-on répondre à ce coût par du bricolage? Non.

J'ai participé très directement aux discussions difficiles qui nous ont permis d'adopter un nouveau texte légal, il y a maintenant deux ans. La principale disposition de cette loi, l'obligation pour les cantons de mettre en place des offices régionaux de placement, est effective depuis six mois. Et encore, ces offices régionaux de placement ne sont pas totalement efficaces. Laissons cette organisation territoriale, qui est en contact sur le terrain avec les chômeurs, faire ses expériences et basons nos décisions futures sur des évaluations objectives et rationnelles découlant de cette nouvelle loi. Il est dangereux d'agir au coup par coup, et on ne peut pas demander au Conseil fédéral de le faire systématiquement, en pompier. Cette calamité que représente le chômage, pour notre société comme pour chaque individu touché, ne peut être traitée de cette manière.

Je sais que quelques-uns d'entre vous réagiront à cette publication jaune que vous avez reçue ce matin devant le Parlement ou qui a été publiée, il y a quelques jours, dans la presse. Je ne sais pas qui distribue ce papier, mais, de grâce, ne décidons pas par réaction. Cela nous mettrait au même niveau, très bas, que les signataires de ce torchon.

Il importe que nous gardions du recul, de l'altitude, et que nous laissions un certain temps à la loi et au Conseil fédéral pour entreprendre une réflexion plus fondamentale, qui devra déboucher, je le demande expressément, sur des propositions concrètes au Parlement.

Onken Thomas (S, TG): Es ist hier Klartext gesprochen worden, und ich möchte diese unmissverständliche Sprache fortsetzen und mich dabei in acht nehmen, dass ich nicht zu emotional werde; das kann mir bekanntlich hin und wieder passieren.

Ich möchte zuerst einmal sagen, dass diese Motion für mich ein trojanisches Pferd ist. Der Text ist sanft, er ist mit Samthandschuhen geschrieben worden, aber die Begründung ist hart und kompromisslos! Mit der Begründung wird die Katze, ja sogar der Knüppel aus dem Sack gelassen. Das muss man

leider sagen. Der Text allein mag verbindlich sein, lieber Kollege Schiesser, mag Spielräume zur Umsetzung eröffnen, aber was an Intention dahintersteckt, was die Absicht, die Stossrichtung ist und was vom Bundesrat erwartet wird, das steht in der Begründung dieses Vorstosses und ist von Kollege Brändli heute in nüchterner, sachlicher Sprache vorgebracht worden: Kürzung der Bezugsdauer, Verknüpfung des Bezugs mit einschränkenden Kriterien – nicht den Kopf schütteln, Kollege Brändli! –, Reduktion der Anfangsleistungen, Erhöhung der Karenzzeiten, Verschärfung der Zumutbarkeit, Reduktion des Höchstbezuges, härteres Anpacken der Doppelverdiener und damit natürlich immer wieder auch der Frauen, die vorab davon betroffen werden. Das sind die erwarteten Massnahmen, allesamt auf der Ausgabenseite – von der Einnahmeseite ist ja nicht die Rede –, mit der die angestrebte Sanierung erreicht werden soll. Das ist eine unsäglich einseitige, restriktive und in der Kumulation der Forderungen letztlich verhängnisvolle Stossrichtung.

Über die Arbeitgeber wird kein Wort verloren. Es wird nur von den Erwerbslosen gesprochen, und auch dort wird jetzt neu die Kategorie der «echten Erwerbslosen», der wirklichen Arbeitslosen eingeführt. Das ist wie bei der Asylfrage, wo man auch diese zwei Kategorien hat, nämlich die echten und die unechten Flüchtlinge. Über die Arbeitgeber, die die heutige Situation durch teilweise vorschnelle Grossentlassungen mitbewirkt haben, wird also kein Wort verloren. Mit keinem Wort werden die Missbräuche bei der Kurzarbeit, bei der Schlechtwetterentschädigung und bei anderen Instrumenten des Avig erwähnt, die in Untersuchungen genau nachgewiesen sind.

Es wird auch kein Wort zu den Auswirkungen einer allfälligen Umsetzung dieser Kumulation von Einschränkungen gesagt – Auswirkungen auf andere Sozialversicherungsträger, Auswirkungen auf die Fürsorge, Auswirkungen auf die Invalidenversicherung usw.

Dieser ganze Bereich ist doch ein Gefäss mit kommunizierenden Röhren. Wenn Sie hier die Schraube massiv anziehen wollen, was ja beabsichtigt ist, dann muss das doch Auswirkungen haben, namentlich auf die öffentliche Sozialhilfe. Sie sagen immer, dass man eben Druck aufsetzen müsse und die Leute sich erst dann wirklich bemühen, Arbeit zu finden. Ich frage Sie, Kollege Brändli: Wo sind die 200 000 Arbeitsstellen für alle diese Leute? Es gibt ganz sicher solche, die dieses System auch ausnutzen. Das wird es immer geben, und zwar in jedem Sozialversicherungssystem, in jeder Versicherung überhaupt. Das will ich nicht in Abrede stellen. Aber es soll mir doch niemand sagen, alle diese Leute seien nur Drückeberger und bemühen sich nicht redlich um Arbeit. Wo sind die Arbeitsstellen, dank welchen sie wieder integriert werden könnten? Das betrifft gerade auch die älteren Arbeitnehmer, von denen Sie sprechen und die Sie rascher integrieren wollen: Genau das Gegenteil ist doch der Fall! Immer früher werden die Leute geschickt, mit 55 Jahren frühpensioziert. Es wird immer schwieriger, sie zu integrieren, weil die Bereitschaft der Wirtschaft dazu immer weniger vorhanden ist, es sei denn zu Bedingungen, die schon fast nicht mehr zumutbar sind. Das ist doch die Realität, die diesen Ausführungen des Motionäres entgegengestellt werden muss.

Im übrigen glaube ich, Kollege Brändli, dass mit dieser Motion auch ein persönliches Problem von Ihnen verbunden ist. Als Sie damals in den Rat und damit in die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit kamen, war dieses Gesetz schon sehr weit gediehen. Ich bedaure das; ich war damals Präsident dieser Kommission und ich hätte Sie, mit Ihrer ganzen Kompetenz und mit Ihrer grossen Erfahrung als Regierungsrat, gerne früher dabei gehabt. Aber damals war dieser Kompromiss weitgehend ausgehandelt; ausgehandelt zwischen Nationalrat und Ständerat – wir standen in der Differenzbereinigung –, ausgehandelt aber auch zwischen den Sozialpartnern, die wir fast an einen Tisch prügeln mussten, damit sie endlich einmal Nägel mit Köpfen machen und sich in einem Bereich, der nun wirklich der ihre ist, zusammenraufen und ein Gesetz vereinbaren, das in der Bevölkerung eine Chance hat. Dieses Gesetz wurde dann auch prompt nicht bestritten, dieses Gesetz trat pünktlich in Kraft, ganz im Ge-

gensatz zum Arbeitszeitgesetz, wo man diesen Kompromiss nicht gesucht hat.

Wie gesagt: Sie kamen in der letzten Phase dazu und konnten Ihre Anliegen nicht mehr direkt und persönlich einbringen. Aber viele der Fragen, die Sie auch heute wieder aufwerfen, sind in den Kommissionen diskutiert worden. Diese Anträge lagen auch uns vor, man hat sie abgewogen, man hat Verschärfungen und Verbesserungen vorgenommen, und das ergab dann diese Revision der Arbeitslosenversicherung, die in Kraft getreten ist. Und sie sollte nun erst einmal erprobt werden. Kollege Schiesser hat gesagt, man solle sofort Massnahmen einleiten. Doch auch er war damals dabei, auch er hat mitgeholfen, diese Vorlage zu schmieden.

Ich finde, dieses Gesetz ist noch viel zuwenig lange in Kraft, um bereits wirklich abschliessend ein Urteil darüber fällen zu können und es schon wieder zu revidieren. Denn viele der Massnahmen, die Sie hier anführen, sind reine Vollzugsfragen. Man muss nicht eine Gesetzesrevision machen, um im Bereiche des Kurswesens Verbesserungen herbeizuführen. Dass es dort auch schwarze Schafe gibt, dass nicht alles zum Besten bestellt ist, das räume ich gerne ein, da kann man meinerwegen unverzüglich Hand anlegen. Aber das ist eine Frage des Vollzuges, da muss man vielleicht eine Verordnung oder ein Kreisschreiben ändern oder mit ein paar Sofortmassnahmen oder einem besseren Controlling zum Rechten sehen. Aber man braucht deshalb keine Motion zu machen und keine Gesetzesrevision anzustreben.

Auch die isolierte Herauslösung der Arbeitslosenversicherung aus dem Gesamtkontext der Sozialversicherungen finde ich nicht in Ordnung. Der Bundesrat sagt es in seiner Antwort selbst: Er will und muss dieses Problem lösen – im Rahmen der Reform des Sozialversicherungswesens, im Rahmen der IDA-Fiso-Berichte, die angesagt sind und in die die Revision des Avig eingebettet werden muss. Das ist der Weg, das ist die Lösung, und dazu brauchen wir keine Motion.

Nun vielleicht abschliessend noch ein Wort zu diesem Flugblatt, das ich auch nicht gutheisse, das mir auch missfällt und das der Sache hier und dieser Diskussion ganz sicher nicht dienlich ist. Aber man muss die Dinge halt schon benennen dürfen. Man muss sie sachlich und nicht polemisch benennen. Ich stelle fest, dass in diesem Rat die bewegteste Klage über die Bundesfinanzen immer bei den Sozialversicherungen und namentlich bei der Arbeitslosenversicherung geführt wird. Wir haben schon mit dringlichen Massnahmen beim letzten Budget die Schraube angezogen. Jetzt soll das ein weiteres Mal gemacht werden. Das ist nun leider einmal die politische Realität, die Sie zu verantworten haben. Dort, wo es um die bedrängtesten Menschen, um wirklich in Not geratene Personen geht, dort setzt man den Druck entsprechend auf.

Auf der anderen Seite haben wir in der vergangenen Woche hier mit etwelcher Grosszügigkeit über eine Unternehmenssteuerreform gesprochen. Wir haben sie jetzt zwar zurückgewiesen; aber es ist an sich beschlossene Sache, dass da 400 Millionen Franken drinliegen, die man ausschenken will. Sie haben hier auch schon über die direkte Bundessteuer gesprochen und überlegt, ob man nicht doch eine Lösung finden könne, die besser Verdienende begünstigt hätte. Wir haben über die Initiative der Hauseigentümer gesprochen und einen Auftrag erteilt, zu erwägen, ob man da nicht doch auch entgegenkommen könne usw. Wir haben die Mehrwertsteuervorlage vor uns, wo Hunderte von Millionen Franken an Ausfällen plötzlich möglich sind und zugestanden werden. Das ist die andere Seite. In einem solchen Klima gedeihen solche Dinge wie dieses Flugblatt und werden solche schroffen Gegensätze eben auch miteinander konfrontiert. Darüber muss man sich schon auch im klaren sein. Man kann nicht in der einen Frage so stimmen, in der anderen anders und die einen reicher, die anderen ärmer machen, ohne dass das nicht auch einmal in einen Zusammenhang gebracht und benannt wird.

Ich wiederhole: Mir missfällt die Form des Flugblattes und davon distanzieren sich, obwohl diese Zahlen schon in der «Bilanz» veröffentlicht wurden und niemand dagegen prote-

stierte. Aber das Klima und das Umfeld, in die das hineingeht, entsteht aus der Dynamik unserer Politik und aus der Art und Weise, wie wir in der einen Frage so und in der anderen Frage, jetzt bei der Arbeitslosenversicherung, eben ganz anders argumentieren und entscheiden. Das, meine ich, muss in diesem Kontext doch auch gesagt werden.

Entschuldigen Sie, wenn ich in meinem Votum vielleicht etwas heftig geworden bin, aber ich wollte und konnte aus meinem Herzen keine Mördergrube machen.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Auch ich fühle mich nun verpflichtet, ein paar Worte zu sagen, die ich nicht vorgeplant habe.

Lesen Sie die Motion noch einmal, und versuchen Sie, meinem Gedanken zu folgen: Die Motion verlangt Sofortmassnahmen für eine ausgeglichene Rechnung bei der ALV. Mehr verlangt sie nicht. Man könnte also davon ausgehen, dass Herr Brändli eigentlich steuerliche Massnahmen erwartet, dass er z. B. eine Kapitalgewinnsteuer einführen möchte oder die Erbschaftssteuer bei grossen Vermögen erhöhen möchte, oder dass er die Lebensversicherungen mit Einmalprämien – eine Versicherung, bei der heute sicher Missbrauch herrscht – anders besteuern und all das Geld in die Arbeitslosenversicherung fließen lassen möchte, weil er ja eben um die ausgeglichene Rechnung besorgt ist. So neutral ist der Motionstext in der Tat formuliert, Kollege Schiesser, dass eigentlich sogar dies aus der Motion geschlossen werden könnte.

Leider kommen dann die Abschnitte 2 und 3. Der Abschnitt 2 enthält die Namen der Unterzeichner. Da sind nicht die Anwesenden, sondern vielmehr die Abwesenden interessant. Hinterher kommt die Begründung. Da sieht man natürlich schon, was gemeint ist. Herr Onken hat das alles sehr gut ausgeführt; ich habe seinen sachlichen Ausführungen überhaupt nichts mehr anzufügen.

Ich möchte Sie auf folgendes aufmerksam machen: Wir sitzen hier im Senat dieser Republik und haben eine Verantwortung für das ganze Volk. Im Volk ist die Idee weit verbreitet, dass heute etwas passiert, was das Volk nicht will, nämlich dass die Reichen reicher und die Ärmsten ärmer werden. Die Zahlen der Steuerstatistiken, auch die Zahlen, die im erwähnten Pamphlet zitiert werden, scheinen dem Volk eigentlich recht zu geben: Seit Jahrzehnten – und besonders stark in den letzten Jahren – geht die Schere zwischen den Reichen und den Armen immer weiter auseinander. Man redet heute nicht mehr von der Zweidrittelsgesellschaft, bei der sich zwei Drittel über Wasser halten und ein Drittel ertrinkt, sondern von der Zweidrittelsgesellschaft, bei der es gerade umgekehrt ist: Einem Drittel geht es noch gut bzw. immer besser, und zwei Drittel sinken ab in sehr schwierige Verhältnisse.

Das dürfen wir in der Schweiz nicht geschehen lassen. Ich bin auch davon überzeugt, dass das Volk das gar nicht will. Das Volk ist im Grunde seines Herzens solidarisch. Es ist das Wesentliche an unserem Volk, dass die Solidarität, mindestens nach innen, immer sein zentrales Anliegen war.

Bei Ihrer Begründung der Motion, Kollege Brändli, stösst natürlich auch mir die Frage auf: Wie ist jetzt das genau mit der Solidarität? Man hat eine Kasse, die nicht mehr ausgeglichen ist, und es fällt einem nur ein, ausgerechnet bei jenen, die von der Rezession ohnehin hart bestraft sind, die schwere Einbussen nicht nur materieller, sondern vor allem auch psychologischer und schlussendlich vielleicht sogar physischer Art in Kauf nehmen müssen, jetzt noch die letzte Sparmassnahme zu suchen. Man schreibt dann «sozialverträglich» dazu, um auch nicht ein böser Mensch zu sein; aber sozialverträglich ist das Ganze ohnehin nur am Rande.

Man schiebt Leute in die Fürsorge ab – fragen Sie die Gemeinden, fragen Sie die Kantone! Ihre Fürsorgekosten explodieren, und sie planen genau dieselben Übungen, nämlich die Fürsorge auch sozialverträglich zu reduzieren weil sie glauben, sie sich nicht mehr leisten zu können. Ist das wirklich die solidarische Haltung in diesem Land, dass man bei den Ärmsten, bei den am meisten Betroffenen, bei jenen, die es am härtesten erwischt hat, noch den letzten Tropfen aus-

drückt und sich doch immer wieder recht elegant darum herumredet, wenn es darum geht, bei denen, die sehr viel oder auch zuviel haben, etwas abzuholen? Das ist das wirkliche Problem!

Verglichen mit dem Weltstandard ist unser Land noch lange reich genug für uns alle. Ganz sicher haben wir da kein wirkliches Problem. Das Problem liegt darin, dass wir nicht mehr imstande sind, den Reichtum so zu verteilen, dass mehr oder weniger alle sagen können, sie könnten mit ihrem Anteil gut durchkommen. Wir haben das seit dem Zweiten Weltkrieg während Jahrzehnten geschafft, weil es immer aufwärts ging. Alle bekamen etwas. Diese Zeiten sind jetzt vorbei. Wir sind in einer nicht nur national, sondern auch kontinental stagnierenden Wirtschaft. Jetzt wird es um so wichtiger, dass wir diesen Ausgleich schaffen. Reich genug dazu wären wir. Die Frage ist: Haben wir den Mut, auch dort etwas zu holen, wo genügend vorhanden ist? Das gilt nun nicht nur für Arbeitslose, die vielleicht noch etwas mehr haben als die Allerärmsten, sondern das gilt auch für Leute, die weder arbeitslos sind noch sonst sich einschränken müssen, sondern eigentlich von allem genug haben.

Aus solchen Gedankenquellen entstehen dann Blüten wie dieses gelbe Papier, das ich selber strikte ablehne, weil ich es nicht als konstruktiv, sondern als populistisch erachte. Aber Populismus hat seinen Namen von dem, was das Volk denkt. Sie müssen damit rechnen, dass im Volk so gedacht wird. Wenn es uns nicht gelingt, diese Gedankenwelt durch tatsächliche solidarische Massnahmen aufzubrechen, dann gehen wir schweren Zeiten entgegen.

Ich bitte Sie also auch, diese Motion – wegen ihrer Begründung, nicht wegen ihres Textes – nicht zu überweisen. Abzulehnen ist der Geist, der dahintersteht, nicht der Text, der vorne auf dem Blatt Papier steht.

Spoerry Vreni (R, ZH): Das Votum von Herrn Onken veranlasst mich zu einer Antwort.

Er hat das herrschende Klima bedauert, aber mit seinem Votum nichts dazu beigetragen, dieses Klima zu verbessern. Denn auch Sie, Herr Onken, haben, in bezug auf diesen Rat wieder mit Halbwahrheiten gearbeitet. Sie haben z. B. gesagt, wir hätten hier mit der Abschaffung der direkten Bundessteuer sympathisiert und wir hätten die Initiative «Wohn-eigentum für alle» im Grunde genommen unterstützt: Sie wissen, dass beides nicht stimmt!

Dieser Rat hat beides abgelehnt, und die im erwähnten Inserat zitierten Leute haben aktiv mitgeholfen. Wir wissen sehr genau, dass in dieser schwierigen Zeit nicht alle Wünsche erfüllbar sind, selbst wenn sie im Grunde genommen da und dort wegen Strukturfehlern verständlich sind. Wir brauchen einen gesunden Bundeshaushalt und gesund finanzierte Sozialversicherungen. Wir wissen das. Es ist für die soziale Sicherheit, für den sozialen Frieden in diesem Land sehr wichtig. Daran liegt uns, und dazu wollen wir unseren Teil beitragen!

Auch die Einführung der Mehrwertsteuer ist dem Parlament zu verdanken, ganz wesentlich dem bürgerlichen Teil, und die Mehrwertsteuer ist heute die ergiebigste Quelle des Bundeshaushaltes und hilft markant mit, dass das Defizit nicht noch grösser ist.

Herr Onken, ich war bei der Ausarbeitung dieses Kompromisses dabei. Ich erinnere mich sehr genau daran: Wir haben gerungen. Es geht auch nicht darum, den Kompromiss aufzubrechen. Aber Sie wissen doch so genau wie ich, dass wir dazumal in guten Treuen angenommen haben, dass es uns möglich sein wird, die Arbeitslosigkeit auf 2 Prozent zurückzuführen, und dass bis Ende dieses Jahrzehnts das dritte, befristet erhobene Lohnprozent helfen soll, die aufgelaufenen Schulden abzutragen.

Wir haben das dritte Lohnprozent eingeführt und die Beitragsgrenze erhöht, d. h.: Es müssen nun – im Vergleich zu früher – auf einem viel höheren Einkommen Beiträge bezahlt werden. Auch das ist eine Leistung, die nicht einfach unter den Tisch gewischt werden kann. Aber heute stehen wir vor der Tatsache, dass wir, trotz all dieser Massnahmen, 1999 10 Milliarden Franken – und im Jahre 2000 über 12 Milliarden

Franken – Defizit in der Arbeitslosenversicherung haben werden.

Wir haben den Schwächsten in diesem Land gegenüber eine Verantwortung, die wir wahrnehmen. Ich will nicht wiederholen, was die Vorredner gesagt haben. Es geht nicht darum, den Schwächsten das Geld wegzunehmen, sondern zu überlegen, ob dort, wo ein gewisser finanzieller Spielraum drin liegt, etwas anders gedacht werden kann als noch vor kurzem.

Für mich ist der Punkt schon der, Herr Onken: Wir haben auch eine Verantwortung der nächsten Generation gegenüber. Wenn wir Milliarden Defizite im Bundeshaushalt haben – eine Verdoppelung der Schulden in diesem Jahrzehnt auf bald einmal 100 Milliarden Franken! –, wenn wir eine Verschuldung in der Arbeitslosenversicherung von gegen 10 Milliarden Franken haben, wenn der AHV-Fonds in acht Jahren leer ist und die Leistungen dann auch über Schulden bezahlt werden müssen, wenn die IV verschuldet ist, wenn wir eine Neat bauen sollen, deren Finanzierung nicht sichergestellt ist, dann, Herr Onken, haben wir auch eine Verantwortung der nächsten Generation gegenüber. Ein verschuldeter Staat kann nie ein sozialer Staat sein!

Uns geht es darum, eine solide Basis für diesen Staat und auch für die Sozialversicherung zu kreieren, eben gerade im Interesse der Ärmsten und Schwächsten in diesem Land – um ihnen das, was nötig ist, auch weiter zur Verfügung stellen zu können: darum geht es! Gegen alles andere, was man uns unterstellt, muss ich mich in aller Form zur Wehr setzen.

Saudan Françoise (R, GE): Monsieur le Conseiller fédéral, lors du débat d'entrée en matière devant ce même Conseil, il y a un peu plus de trois ans, vous aviez déclaré que la révision de cette loi sur l'assurance-chômage était nécessaire à cause du caractère inadapté de l'instrument social qu'était notre assurance-chômage de l'époque et que, malheureusement – heureusement pour notre pays –, on n'avait en quelque sorte pas testé le fonctionnement de l'assurance-chômage.

Vous me permettez de faire deux brèves remarques pour répondre à des suggestions et à des interprétations qui ont été faites dans ce Conseil. Je ne vous parlerai pas de mon enfance, je parlerai simplement d'une expérience concrète que je vis au sein d'une PME concernant l'application de la loi sur l'assurance-chômage.

En effet, Mme Brunner Christiane a déclaré que ce n'était peut-être pas la loi qui en elle-même était mauvaise, mais plutôt son application et sa mise en oeuvre. Concrètement, quand vous êtes confronté au problème d'un chômeur auquel vous avez un poste à offrir, vous êtes placé devant le dilemme suivant: la personne vient pour faire timbrer sa feuille de chômage, et, visiblement, vous avez en face de vous quelqu'un qui est venu uniquement pour cela; même si vous avez un poste de travail à lui offrir – les employeurs dont je suis ont une responsabilité –, très souvent, pratiquement tout le temps, Monsieur le Conseiller fédéral, nous timbrons la feuille de chômage et nous ne signalons pas que nous avons un poste disponible dans ce secteur, et ce, parce que les chefs d'entreprise ne veulent pas se transformer en gendarmes.

Là, nous avons un réel problème d'application et de mise en oeuvre de la loi. Si nous avons ce problème, c'est parce que, dans certains secteurs, en tout cas jusqu'au début des années nonante ou nonante et un, nous avions la chance de vivre dans un pays qui était caractérisé par une pénurie de main-d'oeuvre de sorte que, dans le secteur que je connais, nous avons des salaires réels supérieurs de 15 à 20 pour cent à ceux fixés par les conventions collectives. C'était l'une des réflexions qui, personnellement, m'a amenée à signer la motion Brändli. Nous avons réellement ici un problème d'application.

Le deuxième problème concerne les couples qui bénéficient d'un revenu assez important, dont l'un des membres – ce n'est pas forcément la femme – se trouve au chômage. A ce niveau-là, on a fait à Genève une expérience intéressante. Dans le but de faciliter et d'alléger la charge qui pesait juste-

ment au point de vue fiscal, compte tenu de notre système d'imposition, on a introduit la possibilité, lorsqu'une des personnes du couple était frappée par le chômage, de demander une taxation intermédiaire où on prend en compte le revenu de remplacement. Et, à ce moment-là, force a été de constater qu'il y avait vraiment des revenus où on se demandait si, vraiment, le principe même de l'égalité des droits justifiait que l'on touche une assurance-chômage lorsque le couple a un revenu d'une certaine importance.

La réflexion est d'ailleurs en cours, si je me souviens d'une interview donnée par M. Otto Piller, le nouveau directeur de l'OFAS, à propos des difficultés de financement de l'AVS. Je crois que M. Piller a ouvert la porte aussi dans ce domaine-là, non pas en disant qu'il fallait supprimer, comme certains l'ont tout de suite imaginé, les rentes AVS aux personnes qui visiblement, de par leurs revenus privés, n'en avaient pas besoin, mais qu'une réflexion devait être menée à ce niveau. Est-ce prématuré de le faire maintenant, est-ce qu'il faut attendre que le trou de l'assurance-chômage se crée? Compte tenu de la lenteur des procédés dans notre pays, je ne crois pas qu'une réflexion soit vraiment prématurée et inutile dans ce domaine.

Uhlmann Hans (V, TG): In einem Punkt sind wir uns wohl alle einig: Die Arbeitslosigkeit beschäftigt uns nun seit Jahren, und jeder Mensch, der arbeitslos ist, ist ein Arbeitsloser zu viel. Die Diskussion, die sich nun nach dem sehr sachlichen Votum und der sehr sachlichen Begründung durch den Motionär ergeben hat, beschäftigt mich nun schon. Mit keiner Silbe, Herr Onken – er ist natürlich nicht hier –, hat Herr Brändli oder haben andere gesagt, alle Arbeitslosen seien Drückeberger; mit keiner Silbe wurde das behauptet. Dies hat Herr Onken aber dem Motionär und anderen unterstellt. Eine Unterstellung muss ich ganz klar zurückweisen: Herr Onken hat gesagt, die Arbeitgeberseite sei überhaupt nicht erwähnt worden, und genau die Arbeitgeberseite sei es, die sehr rasch und vorschnell Entlassungen vornehme. Da wehre ich mich natürlich dagegen. Ich habe das nun im letzten Halbjahr in einer Firma, in der ich tätig bin, selbst miterlebt. Jede Entlassung, die heute ausgesprochen werden muss, wird sehr wohl überlegt, und es ist jedes Mal eine ausserordentlich schwierige Situation. Mit diesen betroffenen Menschen muss gesprochen werden. Aber diese Unterstellung, dass die Arbeitgeberseite die Leute nur so salopp entlasse, stimmt nun einfach nicht.

Es ist noch etwas anderes hinzuzufügen: Es gibt sehr viele Firmen – da kann ich zum Glück auch diejenige dazuzählen, bei der ich tätig bin –, die in guten Zeiten Rückstellungen gemacht und patronale Stiftungen geäufnet haben, um eben diese schwierigen Situationen, die halt einmal eintreten können, einigermaßen sozialverträglich abzusichern, abgesehen von den normalen Abgangschädigungen. Und da kommt doch Herr Onken und macht solche haltlosen und unbegründeten Vorwürfe – ausgerechnet er als Vertreter jener Partei, die die Kriegsmaterialausfuhr-Initiative lanciert hat. Wie haben die Arbeitgeber um die Arbeitsplätze gekämpft! Die Arbeitgeber haben gekämpft, um die Arbeitsplätze zu erhalten. Das lasse ich mir einfach so nicht bieten.

Ich habe überhaupt manchmal das Gefühl, dass wir in unserem Land langsam dazu neigen, dass wir eine Bewilligung brauchen, um tüchtig zu sein, oder dass wir uns sogar entschuldigen müssen, wenn wir Erfolg haben. Dabei sitzen wir doch alle im gleichen Boot und müssen eigentlich dankbar sein, wenn es Unternehmen, wenn es Einzelpersonen gibt, die die Verantwortung wahrnehmen, Arbeitsplätze sichern und letztlich auch zum sozialen Ausgleich viel beitragen können.

Mit seinem Referat hat Herr Onken nun diese Situation und das Diskussionsklima massiv verschlechtert.

Beerli Christine (R, BE): Die Sozialversicherungen sind ganz sicher tragende Pfeiler unseres Staates. Sie sichern die soziale Stabilität, und damit sind sie wiederum ein wichtiger Faktor für den sozialen Frieden und ein wichtiger, positiver Faktor für den Wirtschaftsstandort Schweiz. Wir wollen si-

cher genauso wenig die Ellbogengesellschaft, wie wir die soziale Hängematte wollen. Wir müssen uns aber bewusst sein, dass jeder Franken, der in der Sozialversicherung umverteilt wird, auch vorher verdient werden muss, und dass es nie der Staat sein kann, der Arbeitsplätze schaffen kann, sondern nur eine funktionsfähige und starke Wirtschaft. Wir haben somit hier das Gleichgewicht zu suchen, und es ist nichts unsozialer, als über die Sozialversicherung Leistungen zu versprechen, die anschliessend nicht langfristig finanziert und erbracht werden können. Ich glaube, es muss uns daher kümmern, wenn wir sehen, dass in der Arbeitslosenversicherung bis Ende dieses Jahres nicht etwa Schulden abgebaut werden. Wir haben mit dem zusätzlichen Lohnprozent nicht geringere Schulden als vorher, sondern die kumulierten Schulden sind an einem absoluten Höchststand angelangt und werden Ende 1997 den Betrag von 7,7 Milliarden Franken erreichen.

Wenn wir also diesen Zweig der Sozialversicherung erhalten wollen, dann müssen wir auch zur Umgestaltung bereit sein, denn ich glaube, man kann in einer Zeit, wo eigentlich nur der Wandel die Konstante ist, etwas nur erhalten, wenn man auch bereit ist, sich permanent den neuen Gegebenheiten anzupassen. Im übrigen hat der Bundesrat schon damals, als wir das Arbeitslosenversicherungsgesetz das letzte Mal revidiert haben, zugesichert, dass wir nach dieser Revision die Grundlage der Finanzierung, nämlich Artikel 34novies der Bundesverfassung, neu regeln und die Finanzierung definitiv auf ein neues Standbein stellen würden. Er sagte zu, wir würden wieder weiterarbeiten und neue Ideen zur Finanzierung suchen; genau in dieser Richtung zielt die Motion Brändli. Wenn wir die Motion überweisen, dann werden wir weiterdenken, weiter überlegen, wie wir dieses Sozialwerk finanzierbar erhalten können. Nur dies – das Erhalten der Finanzierbarkeit – ist echt sozial.

Weber Monika (U, ZH): Ich denke, die Köpfe sind auf beiden Seiten sehr heiss geworden, und ich denke auch, dass das normal ist und wahrscheinlich so sein musste. Aber ich möchte an unsere Vernunft appellieren.

Es ist so, dass wir jetzt sehr viel tun und einiges auch sehr einseitig. Wenn ich diesen Vorstoss sehe, denke ich auch daran: Einerseits verabschieden wir ein Investitionsprogramm, und andererseits schöpfen wir mit einer solchen Motion wieder Kaufkraft ab, weil das Ganze eine psychologische Wirkung hat, die enorm ist; sie treibt die Verunsicherung noch an und macht den Konsum wieder rückgängig. Heute hat jeder Angst davor, dass er seine Stelle verlieren könnte.

Ich nehme das Wort von Herrn Uhlmann auf, der gesagt hat, dass wir alle im gleichen Boot sitzen. Auch Herr Plattner hat im Grunde genommen in die gleiche Richtung argumentiert. Ich denke, dass wir als Ständerat die Möglichkeit hätten, zusammen nachzudenken, so dass in diesem Land nichts Einseitiges beschlossen werden kann. Es ist auch nicht der Rat, wo auf die Länge klassenkämpferische Töne hingehören, das können wir der anderen Kammer überlassen.

Wir sollten vielmehr versuchen, uns auf irgendeinen Sozialpakt zu einigen. Ich sage Ihnen das offen. Ich denke, dass wir hier in der Schweiz genügend Probleme zu lösen haben: das Nullwachstum, die hohe Arbeitslosigkeit, die katastrophalen Bundesfinanzen. Als Plafond bräuchten wir eine Art Sozialpakt, d. h. eine Abmachung von links bis rechts, dass wir bei den Sozialversicherungen – Stabilisatoren für eine schwierige Zeit – für eine gewisse Zeit weder Abstriche machen noch aufstocken. Wir haben auch Leute hier im Rat, die geeignet sind, zusammensitzend und einen solchen Sozialpakt auszuarbeiten.

Mir scheint es wichtig zu sein, dass wir hier in diesem Rat, nach dieser gewalteten Diskussion, versuchen, einen Weg zu finden, der der ganzen Schweiz hilft. Ich denke, dass wir mit einseitigen Vorstössen nicht weiterkommen. Dieser Vorstoss, auch wenn er einer tiefen Beunruhigung über den Zustand unserer Bundesfinanzen entstammt, ist als sehr einseitig zu betrachten.

Wir müssen uns einfach bewusst sein, dass wir die Bundesfinanzen nicht allein über einen Abbau der Sozialversiche-

rungen sanieren können. Soziale Unruhen wären damit vorprogrammiert. Ein solcher Abbau wäre auch absolut ungerecht.

Deshalb sollten wir uns als kleine Kammer etwas einfallen lassen, das uns eint und uns sicher nicht auseinanderdriften lässt. Da möchte ich einen Appell zur Versöhnung machen.

Danioth Hans (C, UR): Ich muss gestehen, dass mir die Töne der letzten Votantinnen und Votanten besser gefallen haben als die ersten. Es ist unbestritten, dass verschiedene Zeichen als Wetterleuchten am Himmel unseres Sozialstaates interpretiert werden müssen. Wir haben gestern die konkreten Zahlen unseres Finanzministers gehört. Unser Rat hat in der ersten Woche, Herr Kollege Onken, das Paket der Unternehmensbesteuerung nicht einfach abgesegnet, sondern hat es zurückgewiesen. Ohne Opfer auf allen Seiten wird es nicht gehen.

Ich bin überzeugt, dass wir alle in diesem Saal, alle 46, nicht den Sozialabbau wollen, nicht die Sanierung der Sozialversicherung und der Arbeitslosenversicherung auf dem Buckel der Ärmsten wollen. Wenn hier andere Töne gefallen sind, dann möge man das beweisen. Auf alle Fälle habe ich in der Begründung der Motion nichts Derartiges gefunden.

Ich war einige Jahre lang Präsident der Rekurskommission betreffend die Arbeitslosenversicherung und andere Versicherungen. Ich habe gerade in unseren kleinen Verhältnissen immer wieder festgestellt, dass das Anspruchsdenken mit den Möglichkeiten nicht übereinstimmt, dass vor allem die Zumutbarkeit der Annahme einer anderen Beschäftigung in jenen Bereichen, die Kollege Brändli genannt hat, sehr münch ist. Hier muss eine Überprüfung erfolgen. Ich könnte noch auf andere Punkte eingehen.

Wichtig ist, dass der Bundesrat die Zielgerechtigkeit dieser Vorschläge selber bestätigt hat, indem er gesagt hat, dass die in der Motion vorgebrachten Vorschläge in die Betrachtungen der IDA-Fiso 2 einfließen würden.

Herr Schiesser hat vor allem auf die Zeiträume hingewiesen. Für mich ist die Frage Motion oder Postulat nicht einmal derart entscheidend. Entscheidend ist die Frage, wie lange wir Zeit haben, um überhaupt Verbesserungen vorzunehmen. Persönlich bin ich der Auffassung, dass die Stunde geschlagen hat, dass wir diese Vorschläge sine ira et studio überprüfen müssen, ohne jegliche Benachteiligung der Armen und Ärmsten in diesem Lande.

Ich persönlich bin der Meinung, dass die Arbeitslosenversicherung ohne drastische Massnahmen auf der Ausgaben-, aber sicher auch auf der Einnahmeseite nicht saniert werden kann, das heisst, dass sie ihre Funktion in der Zukunft nicht weiter aufrechterhalten kann. Von daher ist es eigentlich nicht so schlecht, dass wir diese Kropfleerung gemacht haben und dass der Bundesrat weiss, wie er diese Vorschläge zu interpretieren und weiterzuverfolgen hat. Aber wir haben keine Zeit mehr zu verlieren!

Schmid Carlo (C, AI): Ich möchte zum vornherein sagen, dass ich der Motion zustimmen werde und dass ich eigentlich etwas deroutiert über den Gang der Diskussion bin, namentlich auch über die Emotionen, die diese Diskussion offenlegt. Das Problem, das mit der Motion Brändli angesprochen wird, ist uns allen geläufig und belastet uns alle sehr: Es ist das Problem der Notwendigkeit, uns aufgrund eines schlechten Wirtschaftsganges mit dem sozialen Elend der Arbeitslosigkeit konfrontiert zu sehen und je länger, je mehr leere Kassen zu haben, um wenigstens die wirtschaftlichen Folgen der Arbeitslosigkeit abdämpfen zu können. Das ist das Problem, mit dem wir uns in unseren Tätigkeiten als Parlamentarier, als Wirtschaftssubjekte, als Mitglieder kantonaler Regierungen konfrontiert sehen.

Es handelt sich bei diesem Problem eigentlich um eine unerhörte komplexe Angelegenheit, bei der man mindestens drei verschiedene Facetten feststellen kann. Ich kann Herrn Brändli keinen Vorwurf machen, wenn er mit seiner Motion jetzt einfach eine Facette herausnimmt.

1. Die Grundproblematik liegt darin, dass unsere Wirtschaft schlecht läuft. Je besser eine Wirtschaft läuft, desto weniger

Arbeitslose gibt es. Das ist mindestens eine vernünftige Annahme.

2. Ebenso klar ist: Je schlechter die Wirtschaft läuft, desto weniger Geld wird über Steuermittel verfügbar, um die Finanzierungsprobleme aufgrund der Arbeitslosigkeit zu lösen. Wir haben also ein Finanzierungsproblem.

3. Das Problem der Verteilung; Herr Plattner hat darauf hingewiesen.

Beim Wirtschaftsproblem sind wir weitgehend machtlos, weil im Moment die Konjunktur oder der Strukturbruch in ganz Europa ähnlich sind. Immerhin müssen wir eben auch mit Blick auf die soziale Situation, die wir aufgrund der schlechten Wirtschaftslage haben, alles daransetzen, unsere Wirtschaftspolitik so gut als möglich zu gestalten, damit Arbeitsplätze erhalten und geschaffen werden. Wir müssen darauf achten, dass wir keine administrativen Hemmnisse schaffen, die hier nachteilig sind. Herr Onken, wir haben mit Ihnen und Sie mit uns gemeinsam ein Investitionsprogramm beschlossen. Es war nicht Ihr Investitionsprogramm und es ist nicht unsere Unternehmenssteuerreform, die wir in dieser Form, Herr Onken, eben nicht passieren liessen. Wir haben den Durchmarsch nicht zugelassen! Wir haben versucht, unsere Verantwortung auch in diesem Bereich miteinander wahrzunehmen.

Ich meine, dass es noch weiterer Anstrengungen bedarf, um in dieser Hinsicht zugunsten einer funktionierenden Wirtschaft zu wirken. Es gibt noch zu viele Dinge in dieser Schweiz, die an die Schönwetterzeiten der achtziger Jahre erinnern. In diesen Bereichen könnte man wirklich – ohne an den Acquis in verschiedensten Schutzbereichen zu rühren – im Umgang mit Vorschriften etwas toleranter, etwas lockerer werden. Ich denke – das ist mein Steckenpferd – an verschiedene Einsprachemöglichkeiten, an verschiedene Rechtswege, die immer noch offen sind. Wenn ich Herrn Rhinow in einem Punkt recht gebe, dann in bezug auf die «Überbremsung» dieses Staates, denn es ist die unheilige Allianz eines langsamen und schwerfälligen direktdemokratischen Systems – gekoppelt mit den auf Einzelfallgerechtigkeit ausgerichteten exuberanten Rechtsmittelverfahren –, das vor allem im Bewilligungsbereich zum Teil zu Verzögerungen und schlechten Ergebnissen führt. Das ist ein Problem, das wir mit Blick auf die gesamte Sozialpolitik ernsthaft angehen müssen.

Nun ist es eine Tatsache, dass wir im Moment eine schlecht gehende Wirtschaft haben, dass wir ständig rund 200 000 Arbeitslose haben und dass die Kasse mangels Erträgen und wegen steigender Ausgaben Löcher aufweist, die wir zu finanzieren haben. Da kommen natürlich wie bei jeder Finanzierung die Fragen auf: Kann die Finanzierung mit Mehreinnahmen erfolgen? Kann sie durch weniger Ausgaben erfolgen?

Herr Brändli fokussiert auf die Ausgabenseite, Herr Plattner hat auf die Einnahmenseite geachtet. Da muss ich ihm natürlich sagen: Hier kommt ein Verteilungsproblem auf uns zu. Wir haben heute – das ist richtig – eine Gesellschaft, die sich in Richtung Vierfüntelsgesellschaft bewegt: 80 Prozent sinken in Gottes Namen immer tiefer und 20 Prozent steigen immer höher, und das ist kein Zustand.

Ich meine, wir sind alle ähnlich gelagert in dieser Frage, ob wir nun bei den Sozialdemokraten, bei den Freisinnigen, bei den Christlichdemokraten, bei den Liberalen oder bei der Volkspartei sind: Wenn Börsen mit Kursavancen bis zu 20 und 30 Prozent reagieren, und gleichzeitig möglichst viele Mitarbeiter auf die Strasse gestellt werden, ist das zynisch. Das funktioniert eines Tages nicht mehr. Das begreifen wir alle. Die Idee, wenigstens die Gewinne zu besteuern, Kapitalgewinnsteuern einzuführen, ist natürlich in dieser Hinsicht verlockend. Abgesehen davon: Nicht realisierte Gewinne zu versteuern hat einen Schönheitsmangel. Aber auf der anderen Seite müssen Sie sehen: Das Hauptproblem, das wir nun haben, liegt darin, dass es heute wegen der Globalisierung, wegen des auch von uns gewollten und massgeblich betriebenen Abbaus von Schranken für den Kapitaltransfer, von Schranken für den Personalverkehr – Kurz: wegen dieser Freizügigkeit in allen Dingen – für jene, die es vermögen und

die jenes Geld haben, das uns die Sozialwerke finanzieren könnten, enge Grenzen der Besteuerung gibt.

Wenn man diese Besteuerungsgrenzen nicht respektiert, «stimmen die Leute mit den Füßen ab» und gehen. Das ist das Problem, das wir hier haben, das Problem der mangelnden oder sinkenden Relevanz der nationalen Politik. Wir haben hier objektive Grenzen der Besteuerung. Dass wir aber, Herr Onken, doch gewillt sind, in dieser Frage zu Lösungen zu kommen, die austariert sind – ich verweise nochmals darauf –, ist doch bei der Behandlung der Frage der Unternehmensbesteuerung zum Ausdruck gekommen.

Man kann Herrn Brändli keinen Vorwurf machen, wenn er diesen Aspekt nicht behandelt. Er behandelt den dritten Aspekt, die Ausgaben, und stellt die Frage, ob Ausgabenkürzungen denkbar sind. Er beantwortet sie in der Begründung relativ hart, das gebe ich zu. Wenn ich aber z. B. den vierten der aufgeführten Punkte ansehe, liegen wir hier im europäischen Schnitt immer noch einigermaßen oder sogar sehr gut. Es wird hier nichts postuliert, das geradezu ein «bouleversement» herbeiführen würde. Das, woran Herr Brändli denkt, ist in der Sache massvoll.

Der methodische Fehler der heutigen Diskussion dürfte – wenn ich das Votum von Frau Weber aufgreifen darf – darin bestehen: Wir haben uns derart auf diesen Teilaspekt von Herrn Brändli eingeschossen und – unglücklich aufgestachelt durch das, man kann wohl sagen, widerliche Flugblatt – die ganze Geschichte auf die Botschaft «die Reichen, die den Armen den Beitrag des Staates nicht mehr gönnen wollen» reduziert. Das ist eine falsche Optik. Da werden unnötigerweise Gräben aufgerissen. Die Diskussion hat immerhin gezeigt, dass wir bei einem systematischen Angehen der verschiedenen Komponenten dieses Versicherungswerkes vielleicht doch zu guten Ergebnissen kommen.

Die Ausgabenseite ernsthaft unter die Lupe zu nehmen ist legitim. Legitim ist es auch, die Finanzierung im Sinne der Erhältlichmachung neuer Mittel seriös zu prüfen. Richtig ist es schliesslich ebenfalls, die Grundfrage anzugehen, wie wir unsere Wirtschaft wieder in Gang bringen können. Von daher müssen wir uns, wenn wir dieser Motion zustimmen, keine Gedanken darüber machen, wir würden ein Signal der Kälte und Boshaftigkeit setzen. Vielmehr setzen wir ein Signal, das zeigt, dass wir gewillt sind, uns mit den bestehenden Problemen in der Arbeitslosenversicherung ernsthaft auseinanderzusetzen.

In diesem Sinne bin ich für Überweisung.

Brändli Christoffel (V, GR): Ich möchte vorerst für die Äusserungen von Herrn Onken um Verständnis bitten. Er hat immerhin einleitend gesagt, dass er sich emotional äussern werde. Offenbar sind die Emotionen da durchgebrochen. Herr Onken hat auch gesagt, er sei 1995 Präsident der Kommission gewesen. Was haben wir 1995 gemacht? Wir haben die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung saniert, wir haben ein sozialverträgliches System erarbeitet. Das waren die Zielsetzungen, das haben wir im Kompromiss der Sozialpartner umgesetzt.

Jetzt stellen wir, eben zwei Jahre später, fest, dass sich die Situation völlig verändert hat; dass wir in eine Verschuldung von 10 bis 15 Milliarden Franken hineinlaufen. Da können wir nicht einfach zuwarten, sondern wir müssen hier die Korrekturen anbringen. Es ist einfach nicht richtig, wenn Sie behaupten, von den Einnahmen werde nicht geredet. Ich bin der festen Überzeugung, dass wir die Ausgaben überprüfen müssen, wenn wir auch über Einnahmen reden wollen. Wir müssen eine Vorlage betreffend Einnahmen und Ausgaben haben. Sie wissen genau wie ich, dass es Kreise gibt, die sagen: keine Einnahmen. Das schlimmste, was uns passieren kann, ist, wenn wir die Ausgabenseite nicht seriös überprüfen und am Schluss dann auch bei den Einnahmen keinen Erfolg haben.

Zu den materiellen Dingen möchte ich nicht viel sagen. Bei den Doppelverdienern sagen wir, man soll eine Beschränkung der Bezugsmöglichkeiten prüfen. Das heisst nicht, dass man diesen Bezug streichen muss. Aber es gibt in Nachbarländern folgendes System: Wenn ein bestimmtes Einkom-

men überschritten wird, ob beim Mann oder bei der Frau, dann kürzt man die Taggelder auf 50 Prozent. Das ist sicher nicht eine extreme Forderung.

Nun etwas, Herr Onken, was sehr wichtig ist: Sie haben sich dagegen gewehrt, dass man Arbeitslose aufteilt. Sie wollen alle Arbeitslosen gleich behandeln. Das geht eben nicht. Es gibt sehr viele Leute in diesem Land – der grösste Teil der Arbeitslosen, über 80 Prozent –, die in enormer Not leben. Es gibt aber 10 bis 20 Prozent der Arbeitslosen, die dieses System – ich sage das – schamlos ausnützen und die dazu beitragen, dass in der Öffentlichkeit alle Arbeitslosen schlecht dargestellt und auch die echten Arbeitslosen ausgegrenzt werden. Dieses Problem müssen wir diskutieren, und dieses Problem müssen wir auch lösen.

Herr Plattner hat gesagt, er unterstützte die Motion, aber nicht deren Geist, und deshalb sei er dagegen. Ich könnte jetzt auch wie Frau Brunner meinen Lebenslauf hier aufführen, und dann würden sie spüren, dass ich diesen Vorstoss aus einer sozialen Verantwortung heraus gemacht habe. Wir müssen bei den Einnahmen und den Ausgaben korrigieren. Wir müssen die Arbeitslosenversicherung auf eine gesunde finanzielle Basis stellen, dann tun wir etwas für diesen Sozialstaat. Nur finanzierte Sozialwerke sind sozial. Alles andere wird uns in Zukunft nur Probleme schaffen. Ich bitte Sie deshalb, die Motion zu überweisen.

Delamuraz Jean-Pascal, conseiller fédéral: Rarement motion n'a suscité tant d'émotion, il faut le dire. Je me permettrai de m'en tenir à la question sur laquelle vous devez finalement vous prononcer, car nous ne parlons aujourd'hui ni de la révision de l'assurance-chômage, ni de la transformation de sa condition quant au fond, mais nous parlons bel et bien de la forme que l'on entend donner à une intervention parlementaire, motion ou pas motion, motion ou postulat. Dans cette perspective, je ne remonterai pas au déluge dans l'explication et dans les commentaires que je veux faire, mais je dois remonter tout de même.

Dans cette perspective, j'aimerais vous replacer dans l'atmosphère où vous avez dû, avec le Conseil fédéral, travailler afin de modifier d'arrache-pied et rapidement une législation de beau temps qui nous avait fort bien convenu pendant des décennies. Je vous rappelle que cette révision de la loi, nous avons dû l'engager dans les conditions les plus ingrates. En premier lieu, le marché du travail s'était dégradé, alors que les projets du Gouvernement pour modifier les lois auraient pu, s'ils avaient été suivis, opérer avant la dégradation de plus en plus irrépressible du marché du travail. Les lenteurs, les incompréhensions entre les partenaires sociaux, l'incapacité de la classe sociale et économique à trouver un accord, ont fait qu'au moment où la classe politique, vous et nous, a dû reprendre le relais, la situation du marché du travail s'était déjà fort dégradée. Il s'en était fallu d'une année et demie. C'est donc dans une atmosphère plutôt chaude que vous avez dû commencer à oeuvrer.

De surcroît, le partenariat social n'allait pas mieux, à l'époque, et les dialogues de sourds auxquels j'avais dû et vous aviez dû ensuite assister entre les partenaires sociaux n'étaient pas près de se transformer en hymnes de convergence et d'acceptance mutuelle, certainement pas. En outre, condition par-dessus tout ingrate, la dégradation de l'état des finances publiques, des finances fédérales en particulier, apportait son contrepoids à notre réflexion.

Je juge que le nouvel article, que la nouvelle législation dont le Parlement suisse a été capable en matière d'assurance-chômage, dans ces conditions et avec un minimum de renvois d'une Chambre à l'autre, est une oeuvre qui, dans l'état contradictoire des données où nous avions à travailler, se tient, tient la route, est équilibrée et atteint son but en étant bien plus modérée quant à l'emploi des moyens, des moyens automatiques et apparemment infinis qui avaient enrichi l'assurance-chômage en son temps.

Je rends hommage au Parlement du travail qu'il a fait, et le pays vous en rend hommage dans la mesure d'ailleurs où ce grand édifice de la nouvelle loi sur l'assurance-chômage n'a pas été attaqué en référendum.

Les dispositions essentielles de cette nouvelle loi sont entrées en vigueur le 1er janvier 1997. On s'accoutume très rapidement, on a le sentiment qu'on vit avec cette nouvelle loi depuis des millénaires. Pas du tout, elle n'a même pas six mois d'existence, la loi que vous avez faite! Alors, vous me permettez de dire qu'avant de porter des jugements péremptifs et définitifs sur le fonctionnement du nouvel appareil, il faut tout de même accumuler quelques expériences sur le terrain. Je ne suis pas de ceux qui vous incitent à lenteur, en général. Au contraire, je crois qu'il y a eu d'innombrables interventions où nous avons montré que la vitesse de la transformation technique et sociale d'aujourd'hui impliquait une même vitesse de transformation politique, dans d'innombrables domaines. Mais en l'occurrence, il faut quand même que nous prenions un tout petit peu de recul, et que nous ne discussions pas, en fond et globalement, un instrument qui n'a pas six mois d'existence!

Permettez-moi de vous dire que si les offices régionaux de placement, par exemple, reçoivent parfois des critiques publiques, je le juge comme parfaitement normal et inévitable. Au contraire, il eût été tout simplement estomaquant de penser que ces instruments tout neufs pouvaient, du jour au lendemain, fonctionner avec une belle tradition, une remarquable régularité et une efficacité inoxydable. Il est clair que nous faisons des expériences et que des améliorations doivent être apportées en cours de route. Je constate que les mesures actives de marché du travail – 25 000 pour l'année 1997 en matière de chômage – sont en place, sont en train de s'appliquer, avec les inévitables bavures que tout rodage comporte en lui-même, par définition.

Mais il n'est pas nécessaire non plus d'aller au-delà des premières corrections que l'on peut admettre comme nécessaires et de vouloir au contraire, plus généralement, lier la marche générale de l'outil. Nous devons incontestablement être vigilants et mobiles, être capables de corriger cette loi lorsqu'un minimum d'expériences aura été acquis et, de côté-là, de rester en contact permanent, nous, l'administration fédérale aussi, avec ceux qui ont à l'appliquer dans le terrain, et avec les partenaires sociaux, avec les chômeurs en particulier.

Cela, c'est le devoir qui est le nôtre, et nous allons l'observer plutôt que de nous lancer, moins de six mois après la mise en application de cette loi, dans des transformations fondamentales de la loi.

Car alors, nous perdrons tout crédit de continuité, nous n'aurions plus l'instrument de confiance que doit créer une loi comme celle-là. Cette loi s'applique à des êtres humains, elle ne s'applique pas à des statistiques ou à de froids résultats économiques. En la mettant en cause prématurément quant au fond et sur des parties importantes, nous marcherions en zigzag, et nous aurions miné ce capital de confiance que l'on a placé dans votre oeuvre, c'est-à-dire dans la nouvelle loi. D'autant plus – mais ça, ce n'est ni vous ni moi qui l'avons voulu, du moins en général – que, dans ce domaine sensible et délicat, nous aurons bel et bien un référendum, au mois de septembre, où il s'agira d'expliquer au peuple suisse de quoi il en retourne. Il est clair que la portée de ce référendum sera dépassée dans le débat, et dans l'émotion, bien entendu, aussi. Et il est clair que nous aurons ainsi, alors qu'on aura à peine neuf mois d'existence avec cette nouvelle loi, une remise en cause de cet instrument, parce que c'est un débat général sur le chômage et les conditions de notre temps qui va inévitablement s'engager.

Si le Conseil fédéral a opté pour la formule du postulat et pas pour celle de la motion, c'est parce qu'il ne voudrait pas être contraint par le contenu d'une motion qui est très dirigée, et dont on a vu, par le développement qu'elle comporte, un peu plus ce qu'elle entend faire. Monsieur Brändli, le texte de la motion proprement dit pourrait être acceptable. La traduction que vous en faites dans votre développement est déjà un peu plus précise. Le Conseil fédéral ne souhaite pas être emprisonné dans un a priori, dans cette oeuvre de révision qu'il va faire.

C'est dans cette perspective que la notion du postulat nous paraît plus douce dans sa réception par l'opinion publique, et

notamment par l'opinion des intéressés, qui ne manqueront pas, s'il s'agit d'une motion, de penser que nous avons déjà tranché quant au fond, aujourd'hui, en recevant une telle motion. Je crois que ça créera des inquiétudes ou de faux espoirs, c'est tout selon, que de le faire sous la forme absolue de la motion.

C'est la raison pour laquelle, psychologiquement et politiquement, le Conseil fédéral plaide pour le postulat. Mais, d'un autre côté, s'il plaide pour le postulat, c'est pour avoir des limites d'appréciation qui soient un peu plus larges lorsque, mettant en analyse permanente l'oeuvre, il en viendra, après quelque temps, à vous dire: voilà de quoi il peut s'agir, et voilà sur quels points nous aurions raison de modifier l'outil que vous avez forgé.

Le problème du financement devra se poser dans le même champ de réflexion. Si nous avons bel et bien fait dépendre les décisions que le Conseil fédéral pourra présenter des démarches qu'IDA-Fiso 2 est en train d'accomplir, ça n'est pas pour nous retrancher confortablement derrière des experts d'où viendrait toute la vérité, mais c'est pour avoir tout simplement une image plus globale de la réalité matérielle, financière où nous allons nous débattre.

Pour être absolument transparent, je ne vois d'exception à cette volonté générale que peut-être dans la nécessité à titre transitoire de prolonger encore quelque peu le délai d'application des 3 pour cent, s'il n'y a pas d'autre solution plus intelligente, non pas comme solution définitive mais comme solution de transition, en ayant cet instrument, pas très intelligent mais commode, à disposition un peu plus longtemps. C'est d'ailleurs, Madame Saudan, la raison pour laquelle je me bats comme un beau diable pour que par ailleurs, on ne surcharge pas le produit salarial d'autres charges pour d'autres assurances sociales. Mais ceci est une autre histoire. J'aimerais surtout dire que s'il devait y avoir une exception à ce principe de la globalité, elle porterait uniquement sur le caractère transitoire d'un financement à assurer dans l'immédiat, si l'on veut éviter de passer à des milliards de francs de déficit.

Dans l'ensemble, je peux vous dire que les problèmes évoqués et soulevés par la motion, et par le débat auquel elle a donné lieu ce matin, sont bien entendu des problèmes qui sont notre quotidien au Conseil fédéral, et singulièrement dans mon département, et que les préoccupations générales qui ont été exprimées sont les nôtres. Avant que de les transformer en éventuelles modifications de l'appareil législatif, nous demandons à avoir un peu plus de champ. Nous n'attendrons pas la fin du siècle, et dans le domaine du financement, de pouvoir le comprendre dans un système plus global, hormis la prolongation éventuelle de ce délai de transition pour la perception du «Lohnprozent», comme on dit en français.

C'est dans cet esprit – je crois que j'ai parlé, moi aussi, à coeur ouvert dans ce débat très fortement émotionnel, et je comprends qu'il le soit – ce que je pouvais vous dire à l'appui d'une formule de postulat. Vous qui entrez ici, perdez toute espérance, j'espère que je serai gagné dans mes illusions!

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion
Dagegen

26 Stimmen
8 Stimmen

97.3164

Empfehlung Spoerry Neufassung der Verordnung über die Förderung der Vorruhestandsrente Recommandation Spoerry Révision de l'ordonnance visant à encourager la préretraite

Wortlaut der Empfehlung vom 21. März 1997

Dem Bundesrat wird empfohlen, gestützt auf Artikel 65a Avig, zusätzlich durch den Erlass einer neuen Verordnung oder mittels Revision der «Verordnung über die Förderung des Vorruhestandes» die Möglichkeit zu schaffen, dass die ALV bei drohenden Entlassungen vorzeitige Pensionierungen auch dann finanziell unterstützt, wenn keine neue Arbeitnehmerin oder kein neuer Arbeitnehmer an dessen Stelle tritt. Voraussetzung für diese Regelung ist, dass der jeweils betroffene Arbeitgeber eine spürbare finanzielle Beteiligung leistet, damit der vorzeitig pensionierten Person eine Arbeitslosigkeit am Ende der Berufskarriere erspart bleibt. Die ALV darf dadurch nicht stärker belastet werden, sondern soll im Gegenteil durch die Vermeidung der Arbeitslosigkeit entlastet werden.

Texte de la recommandation du 21 mars 1997

J'invite le Conseil fédéral à créer, en application de l'article 65a LACI, des conditions propres à permettre aux salariés qui prennent une préretraite en cas de menace de licenciement de bénéficier d'une allocation de soutien de l'AC, même si leur poste n'est pas repris par un nouveau salarié, et cela soit par l'élaboration d'une nouvelle ordonnance, soit par la révision de l'ordonnance visant à encourager la préretraite. La nouvelle réglementation ne devra s'appliquer que si l'employeur fournit une contribution financière conséquente à même d'éviter au salarié qui prend une préretraite de vivre la réalité du chômage en fin de carrière. Cette mesure ne doit pas alourdir les charges de l'assurance-chômage; elle doit au contraire les alléger en évitant des mises au chômage.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Der Bundesrat hat am 30. Oktober 1996 die «Verordnung über die Förderung des Vorruhestandes» verabschiedet und diese auf den 1. Januar 1997 in Kraft gesetzt. Sie regelt die vorzeitige Pensionierung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit finanzieller Unterstützung der ALV. Voraussetzung für eine finanzielle Beteiligung der ALV bei diesen vorzeitigen Pensionierungen ist jedoch, dass für die ausscheidende Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer eine arbeitslose Person eingestellt wird, die im Zeitpunkt der Anstellung während mindestens sechs Monaten arbeitslos gewesen ist und in dieser Zeit erfolglos eine Stelle gesucht hat.

Bei der Schaffung von Artikel 65a Avig gingen Bundesrat und Parlament von der damaligen wirtschaftlichen Situation aus. Die jetzt ausgearbeitete Lösung geht zwar zweifellos in die richtige Richtung, kann aber der gegenwärtig angespannten Situation nicht gerecht werden. Heute erfolgt der Abbau älterer Arbeitnehmer meistens nicht deshalb, weil sie den gesteigerten Anforderungen und der herrschenden Hektik nicht mehr zu genügen vermögen und deshalb durch eine jüngere Kraft ersetzt werden sollen, sondern weil Stellen im Zuge von Rationalisierungen überflüssig geworden sind und deshalb auch nicht mit jüngeren Mitarbeitern besetzt werden können. Die Arbeitgeber gehen dabei meist von der wohl richtigen Überlegung aus, dass die Arbeit in erster Priorität von Menschen unter 55 Jahren gesichert werden soll. In diesen Fällen greift die vom Bundesrat vorgesehene Förderung des Vorruhestandes mit Hilfe der ALV nicht. Eine Entlassung ei-

nes verdienten Mitarbeiters dürfte deshalb oft nicht zu vermeiden sein. Dies belastet nicht nur die ALV, sondern ist für alle Betroffenen unerfreulich, selbstverständlich vor allem für die Person, die nach langer Berufstätigkeit noch arbeitslos wird. Im Bestreben, hier eine für alle Beteiligten befriedigende Lösung zu schaffen, wird dem Bundesrat empfohlen, die «Verordnung über die Förderung des Vorruhestandes» zu revidieren bzw. eine zusätzliche Verordnung auszuarbeiten. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, mit einer gemeinsamen Anstrengung aller Beteiligten – Arbeitgeber, Arbeitnehmer und ALV – eine für alle bessere Lösung des heute leider aktuellen Problems zu erreichen.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates
vom 21. Mai 1997*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral
du 21 mai 1997*

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung entgegenzunehmen.

Spoerry Vreni (R, ZH): Der Bundesrat ist bereit, meine Empfehlung für eine Neufassung der Verordnung über die Förderung der Vorruhestandsrente entgegenzunehmen. Ich danke dem Bundesrat dafür und könnte mich damit eigentlich kurz fassen. Nachdem aber der Direktor des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes viele von Ihnen in einem eindringlichen Schreiben vor der «kostspieligen Leistungsausweitung» warnt, welche mein Vorstoss zur Folge haben soll, muss ich Ihnen darlegen, warum ich die Bedenken des Direktors des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes nicht teilen kann:

Worum geht es? Im Arbeitslosenversicherungsgesetz, über das wir ja eben gesprochen haben, ist der Artikel 65a eingefügt worden. Dieser lautet: «Der Bundesrat kann zeitlich befristet eine Vorruhestandsregelung einführen, wenn eine andauernde und erhebliche Arbeitslosigkeit, die eine Region, eine Branche oder das ganze Land trifft, dies erfordert.» Für mich ist diese Bestimmung wichtig. Sie erlaubt nämlich, im Rahmen der AHV das Rücktrittsalter so festzulegen, dass es aus demographischer Sicht stimmt. Vorübergehende Einbrüche bei der Beschäftigung können ausnahmsweise gestützt auf diesen Artikel über die Arbeitslosenversicherung abgefedert werden.

Der Bundesrat hat denn auch eine entsprechende Verordnung erlassen. Sie ist aber bis heute toter Buchstabe geblieben. Der Grund ist folgender: Der Beizug von Arbeitslosengeldern ist nur möglich, wenn der vorzeitig in den Ruhestand tretende Mitarbeiter oder Mitarbeiterin durch einen Arbeitslosen ersetzt wird, der im Zeitpunkt seiner Anstellung während mindestens sechs Monaten arbeitslos gewesen ist und in dieser Zeit erfolglos eine Stelle gesucht hat.

Diese Regelung geht heute leider an der gelebten Realität vorbei. Der Abbau älterer Arbeitnehmer erfolgt heute meistens nicht deshalb, weil sie den gesteigerten Anforderungen und der herrschenden Hektik nicht mehr zu genügen vermögen und deshalb durch eine jüngere Kraft ersetzt werden, sondern weil Stellen – zum Beispiel wegen des schlechten Auftragsbestandes – überflüssig geworden sind und deshalb auch nicht mit jüngeren Mitarbeitern wieder besetzt werden können.

In diesen Fällen nützt die vom Bundesrat vorgesehene Förderung des Vorruhestandes nichts; der ältere Arbeitnehmer wird in die Arbeitslosigkeit entlassen. Damit entsteht oft für sämtliche Beteiligten eine unerfreuliche Situation. Die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben kaum noch eine Chance, eine neue Beschäftigung zu finden. Dennoch müssen sie sich mindestens zweimal pro Monat zur Kontrolle und Beratung beim Arbeitsamt beziehungsweise den RAV einfinden und sich immer wieder um eine neue Anstellung bewerben. Ohne diese Bemühungen verlieren sie den Anspruch auf die Taggelder.

Aber auch verantwortungsbewussten Arbeitgebern kann es nicht leichtfallen, verdiente Mitarbeiter am Ende ihrer Karriere in die Arbeitslosigkeit zu entlassen. Schliesslich belastet ein solcher Vorgang auch die Arbeitslosenversicherung

stark, hat sie doch während längstens 520 Tagen, innerhalb einer zweijährigen Rahmenfrist, die Taggelder zu übernehmen, wobei sich der Anspruch für Versicherte, die innerhalb der letzten zweieinhalb Jahre vor Erreichen des AHV-Rentenalters arbeitslos wurden, um 120 Taggelder erhöht.

Meine Empfehlung hat zum Ziel, diese Härten zu mildern, ohne die Arbeitslosenversicherung stärker zu belasten, im Gegenteil: Es sollte eigentlich eine Entlastung möglich werden. Zwar ist der Arbeitgeber gemäss meiner Empfehlung nicht mehr verpflichtet, einen seit sechs Monaten arbeitslosen jungen Menschen einzustellen – was er, wie die Erfahrung zeigt, in der gegenwärtigen Situation nicht macht –, dafür muss er an die vorzeitige Pensionierung des ausscheidenden Mitarbeiters einen spürbaren finanziellen Beitrag leisten, um diesem am Ende der Karriere die Arbeitslosigkeit zu ersparen. Auch der Arbeitnehmer muss eine gewisse Einbusse seiner Rente in Kauf nehmen. Nur unter diesen Voraussetzungen sind Beiträge aus der Arbeitslosenversicherung zu erhalten. Soweit der Inhalt des Vorstosses.

Zu den Bedenken des Direktors des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes: Sie bestehen im wesentlichen darin, dass der Vorstoss Tür und Tor für unkontrollierte Leistungsausweitungen öffne und die Bestimmung zu einem dauernden Instrument verkomme, das den Firmen die Möglichkeit der bequemen vorzeitigen Pensionierung eröffne. Ich kann diese Bedenken aus fünf Gründen nicht teilen:

1. Der Text des Gesetzes, den ich eingangs zitiert habe, erlaubt eine solche Massnahme explizit nur zeitlich befristet, nämlich dann, wenn eine andauernde und erhebliche Arbeitslosigkeit herrscht.

2. Daraus folgt, dass die entsprechende Verordnung zeitlich befristet werden muss. Wenn sich der Arbeitsmarkt wieder normalisiert, was unser höchstes Ziel bleiben muss, fällt die Regelung selbstverständlich weg.

3. Das Gesetz sieht vor, dass die Verordnung auf eine bestimmte Region oder Branche angewendet werden kann. Das heisst: Es wird nicht zu einer flächendeckenden Lösung kommen, die auch kapitalstarke Branchen erfasst, welche als Folge des veränderten Umfeldes restrukturiert müssen, dabei aber die finanziellen Möglichkeiten haben, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus eigener Kraft gute Abgangslösungen anzubieten.

4. Selbstverständlich muss der ausscheidende Mitarbeiter mit der Lösung einverstanden sein, weil ja auch er gewisse Einbussen in Kauf zu nehmen hat.

5. Mein Bedenken ist daher im Gegensatz zu den Ihnen schriftlich mitgeteilten Bedenken nicht, dass die vorgeschlagene Massnahme zu einer Leistungsausweitung für die Arbeitslosenversicherung führt. Meine Bedenken gehen eher dahin, dass auch diese Massnahme nicht genügend zum Tragen kommen wird. Sie ist nämlich für den Arbeitgeber nicht attraktiv. Das muss man klar festhalten. Sie kostet ihn mehr, als wenn er eine Entlassung vornimmt. Seine einzige Motivation für diese Massnahme ist, einer verdienten Mitarbeiterin oder einem verdienten Mitarbeiter am Ende des Arbeitslebens die Arbeitslosigkeit zu ersparen. Ich bin überzeugt und weiss, dass es entgegen anderslautenden Unkenrufen auch in der heutigen, schwierigen Zeit noch viele Arbeitgeber mit einer hohen sozialen Verantwortung gibt.

Schliesslich kommt noch dazu, dass auch für die Arbeitnehmer die Arbeitslosigkeit, rein finanziell betrachtet, interessanter sein kann. Trotzdem, obwohl ich nicht sicher bin, ob mit dieser Massnahme das erwünschte Ziel tatsächlich erreicht werden kann, bin ich der Meinung, dass der Vorschlag einer Prüfung wert ist, und ich danke dem Bundesrat für seinen Willen, dies zu tun. Wir verlangen heute ja bei allem und jedem Flexibilität und die Bereitschaft, angesichts des drastisch veränderten Umfeldes auch Neues zu denken. Auch im Arbeitsmarkt stehen wir vor Herausforderungen, die für unser Land völlig ungewohnt sind. Nach meiner Ansicht müssen wir bereit sein, auch einmal einen unkonventionellen Gedanken zu verfolgen.

Brunner Christiane (S, GE): Pour varier les plaisirs, j'aimerais juste dire que la recommandation Spoerry contient une

excellente solution. Elle correspond tout à fait aux réalités actuelles du marché de l'emploi. Elle a la créativité nécessaire pour résoudre un certain nombre de problèmes. Les employeurs qui veulent prendre leurs responsabilités sociales auront ainsi une possibilité de le faire. Je suis d'accord avec Mme Spoerry qu'il y en a beaucoup dans notre pays.

Je suis sûre aussi qu'avec ce moyen on arrive même à économiser des indemnités d'assurance-chômage. Effectivement, il vaut mieux choisir un système de ce type-là qui sert les gens qui n'ont plus alors à rechercher du travail, parce qu'ils ont la possibilité de prendre une retraite anticipée, tout en économisant finalement les deux ans d'indemnités journalières auxquelles les chômeurs auraient encore droit à un certain âge. Ça soulage aussi les offices régionaux de placement, parce qu'au lieu de s'occuper de chômeurs dont on sait que finalement on n'arrive plus à les placer, on pourra utiliser la solution préconisée par Mme Spoerry. A ce moment-là, on s'occupera activement des chômeurs que l'on sait pouvoir placer.

En ce sens-là je dois dire que je suis ravie que cette créativité émane de Mme Spoerry.

Delamuraz Jean-Pascal, conseiller fédéral: Je me limiterai à dire que le Conseil fédéral entend avec émotion la douce musique de Mmes Spoerry et Brunner.

Pourquoi nous rallions-nous à cette idée lancée par Mme Spoerry? Parce qu'elle ne correspond peut-être pas à la doctrine pure et dure de la séparation absolue du 1er et du 2e pilier. Mais justement, au moment où on demande de la flexibilité, compte tenu des circonstances sociales où nous sommes, il est erroné à mon avis – et selon le Conseil fédéral – de se retrancher derrière des arguments vraiment formalistes.

La solution souple que permet la loi et que recommande Mme Spoerry est celle qu'il faut suivre. Voilà pourquoi le Conseil fédéral accepte sa recommandation.

Überwiesen – Transmis

97.3101

Postulat Bieri Direktzahlungen und Milchkontingente für Golfplatzflächen

Postulat Bieri Paiements directs et contingents laitiers pour des surfaces affectées au golf

Wortlaut des Postulates vom 13. März 1997

Der Bundesrat wird aufgefordert, die bestehenden Diskrepanzen zwischen der Milchkontingentierungs-Verordnung vom 26. April 1993 (Stand 1. Mai 1996) und der Direktzahlungsverordnung vom 26. April 1993 (Stand 16. September 1996) so zu eliminieren, dass auf Flächen, die gemäss Raumplanungsgesetz als spezielle Nutzungszonen (in den Kantonen z. T. bezeichnet als «übrige Zone für Golfplätze») ausgedehnt und als Golfplätze realisiert sind, weder Milchkontingente noch Direktzahlungen zugeteilt werden dürfen.

Texte du postulat du 13 mars 1997

Le Conseil fédéral est prié d'éliminer les divergences existant entre l'ordonnance sur le contingentement laitier du 26 avril 1993 (état au 1er mai 1996) et l'ordonnance sur les paiements directs du 26 avril 1993 (état au 16 septembre 1996), de telle sorte que ni contingents laitiers ni paiements

directs ne puissent être attribués pour des surfaces qui, d'après la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, sont considérées comme des zones d'affectation spéciales (dans les cantons en partie désignées par «autres zones et territoires pour la pratique du golf») et ont été converties en terrain de golf.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Danioth, Gemperli, Küchler, Martin, Plattner, Rochat, Schallberger, Seiler Bernhard, Uhlmann (9)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Für die Berechnung der massgeblichen Nutzflächen gilt gemäss Artikel 6 der Milchkontingentierungs-Verordnung die landwirtschaftliche Nutzfläche eines Betriebes, abzüglich Flächen, deren Hauptzweckbestimmung nicht die landwirtschaftliche Nutzung ist, namentlich von Golfplätzen. Hingegen erscheinen in Artikel 5 der Direktzahlungsverordnung unter der gleichen Definition dieselben Flächen als nicht oder beschränkt beitragsberechtigte Flächen. In der zuständigen Weisung wird für Golfplätze das Drittelsprinzip postuliert. Demnach gelten auf einem Golfplatz je ein Drittel als eigentliches Golfareal, als ökologische Ausgleichsfläche sowie als landwirtschaftliche Nutzfläche. Für die Ausscheidung sind die Kantone zuständig. Weiter werden die Hauptzweckbestimmung sowie der Gesamtertragsanteil aus der Entschädigung als Entscheidungskriterien verwendet.

Dieser Unterschied bei der Begriffsdefinition schafft beim Vollzug Probleme und muss behoben werden.

Aufgrund der folgenden Überlegungen sind sämtliche Flächen in Golfplatzzonen generell nicht als landwirtschaftliche Nutzflächen zu bezeichnen und demzufolge von der Zuteilung von Milchkontingenten und Direktzahlungen auszuschliessen:

1. Mit der von den Gemeinden beschlossenen Umzonungen wurde den betroffenen Flächen eine Nutzungsmöglichkeit zugestanden, welche einen weit höheren Kapitalisierungsgrad erlaubt, als dies durch die ortsübliche landwirtschaftliche Nutzung möglich ist. Im Gegensatz zu eingezontem und nicht überbautem Bauland wird dieser Mehrertrag auf Golfplätzen realisiert. Mit Pachtzinsen von bis zu 5000 Franken in Einzelfällen sogar 8000 Franken je Hektare werden Entschädigungen erzielt, die weit höher sind als jene, die aus der landwirtschaftlichen Produktion getätigt werden können.

2. Im heutigen agrarpolitischen Umfeld ist es mehr als stossend, wenn die vorhandenen Produktionskapazitäten Betrieben bzw. Flächen zugeteilt werden, die bereits einen hohen nichtlandwirtschaftlichen Ertrag abwerfen und nicht mehr auf diese Einkünfte angewiesen sind.

3. Knappe öffentliche finanzielle Mittel und beschränkte Produktions- und Absatzkapazitäten sind dort einzusetzen, wo eine zukunftssträchtige Landwirtschaft aus volkswirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Sicht betrieben wird. Eine solche Handhabung ist nicht zuletzt im Hinblick auf immer wieder diskutierte Milchkontingentskürzungen und die Verteilung der knappen Bundesmittel geradezu zwingend.

4. Die raumplanerischen Eingriffe in die bestehenden Landwirtschaftszonen mit der Schaffung von Golfplatzzonen wurde nicht zuletzt damit begründet, dass die Produktionskapazitäten und damit die Überproduktion verkleinert werden und für den Bund finanzielle Mittel gespart werden können.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates vom 21. Mai 1997

Déclaration écrite du Conseil fédéral du 21 mai 1997

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Bieri Peter (C, ZG): Ich will es kurz machen. Ich danke dem Bundesrat, dass er bereit ist, dieses Anliegen aufzunehmen. Es ist mir klar, dass wir mit dieser Einsparung weder die Agrarprobleme lösen noch die Bundeskassen sanieren. Störend am heutigen Zustand ist jedoch die Tatsache, dass zwischen Milchkontingentierung und Direktzahlungen eine unterschiedliche Praxis angewendet wird.

Die Promotoren von Golfplätzen lassen nichts unversucht, zu betonen, dass diese eine Alternative zur landwirtschaftlichen Produktion darstellten. Ich zitiere an dieser Stelle einen Golfplatzbetreiber in einem Schreiben in der «NZZ» der letzten Woche: «Von den 150 000 Hektaren landwirtschaftlichen Flächen, die in Zukunft in der Schweiz noch stillgelegt werden sollen, kosten Abschnitte, die für den Golfsport ausgeschrieben werden, den Steuerzahler nichts und ersparen dem Staat gleichzeitig einen sechsstelligen Subventionsbetrag pro Jahr.»

Ich kann dem nur beipflichten und Sie mit aller Dringlichkeit auffordern, dem auch nachzuleben und nicht mit einer unverständlichen Aufteilungspolitik doch noch bis zu einem Drittel der Golfplatzflächen mit Direktzahlungen einzudecken. Wer nämlich bereits für die Verpachtung einen Pachtzins erhält, der weit über einem ordentlichen landwirtschaftlichen Pachtzins liegt, hat Bundesmittel über Direktzahlungen und Kontingentszahlungen nicht nötig; es ist nicht gerechtfertigt, diese dafür zu verwenden.

Der Bundesrat ist nun bereit, mein Postulat entgegenzunehmen. Auf eine Erklärung, wie er dieses Postulat erfüllen will, verzichtet er. Das macht mich irgendwie stutzig. Wenn der Bundesrat meinem Ansinnen nachlebt und die gänzliche Streichung von Kontingenten und Direktzahlungen vornimmt, kann ich mich damit zufriedengeben. Nur hege ich einige Zweifel, weil ich im Besitz einer Aktennotiz vom 25. September 1996 bin, worin das Bundesamt für Landwirtschaft festhält, dass eine Ausscheidung und Anerkennung von landwirtschaftlichen Nutzflächen, d. h. von Flächen mit landwirtschaftlicher Nutzung innerhalb des Perimeters eines Golfplatzes, möglich und sinnvoll ist. Es wird dann festgehalten, dass man die Weisungen per 1. Mai 1997 anpassen will, dass Flächen innerhalb eines Golfplatzes im dargelegten Sinne akzeptiert werden und damit für dieses Land auch in Zukunft Milchkontingente bestehenbleiben.

Mit einem solchen Vorgehen vermag ich mich nicht einverstanden zu erklären; es würde meinem Postulat mit den darin enthaltenen Begründungen absolut zuwiderlaufen. Ich bitte deshalb den Bundesrat, sich hier genau zu erklären.

Ich muss eine kurze Einschaltung machen. Es gibt sicher gewisse Flächen, die vielleicht seit Jahren in der Zone von Golfplätzen liegen, als solche landwirtschaftlich genutzt werden und nicht anderweitig abgegolten werden. Hier sind meines Erachtens zu Recht gewisse Ausnahmen zu machen. Hingegen sollte generell die Aufteilung zwischen Landwirtschafts- und Golfplatzflächen vollzogen werden.

Die Landwirtschaft wird immer wieder als Subventionsempfängerin angeprangert. Wenn einmal auch von unserer Stelle her im eigenen Bereich ein Sparvorschlag für einen nicht unerheblichen Betrag gemacht wird – es wird immerhin von einem Millionenbetrag gesprochen –, dann sollte man diesen auch ernst nehmen.

Delamuraz Jean-Pascal, conseiller fédéral: Comme M. Bieri m'en a prié, je peux lui dire dans quel sens le Conseil fédéral accepte le postulat:

1. Il est absolument indispensable d'harmoniser les instructions relatives au contingentement laitier, d'un côté, et celles relatives aux paiements directs, de l'autre. La différence qui existe entre ces deux ordres d'instructions sera supprimée, et, dès le 1er octobre 1997 – date d'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions –, nous n'aurons plus cette différence. J'ajoute que les surfaces qui bénéficient d'un fermage supérieur à la norme – dans le sens où vous les avez entendues – seront dorénavant exclues des paiements directs et du droit au contingentement laitier.

2. La révision fondamentale de tout cela est comprise dans le paquet «Politique agricole 2002». Une élimination du droit aux paiements directs et aux contingents laitiers sur toutes les surfaces en liaison avec les places de golf conduirait à des rigueurs insupportables pour certains agriculteurs. On gardera donc une norme clairvoyante, qui sera fixée dans les dispositions de la «Politique agricole 2002».

Überwiesen – Transmis

Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr

La séance est levée à 12 h 45

Elfte Sitzung – Onzième séance

Mittwoch, 18. Juni 1997

Mercredi 18 juin 1997

08.40 h

Vorsitz – Présidence:

Delalay Edouard (C, VS)/Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.093

Errichtung einer Synchrotronlichtquelle Schweiz am Paul-Scherrer-Institut Construction de la Source de Lumière Synchrotron Suisse à l'Institut Paul Scherrer

Botschaft und Beschlussentwurf vom 20. November 1996
(BBl 1997 I 773)
Message et projet d'arrêté du 20 novembre 1996
(FF 1997 I 745)

Beschluss des Nationalrates vom 20. März 1997
Décision du Conseil national du 20 mars 1997

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Martin Jacques (R, VD), rapporteur: Le synchrotron, d'une manière générale, est un accélérateur d'électrons qui produit un rayonnement électromagnétique à très large spectre. La SLS, dont nous allons parler plus précisément dans ce projet, est la Source de lumière synchrotron suisse. Elle correspond au projet présenté par le Conseil fédéral et se construira, si notre Conseil adopte le crédit, à l'Institut Paul Scherrer, à Villigen. Il permettra des recherches dans de nombreux domaines scientifiques: biologie, science des matériaux, médecine, d'une manière générale dans la nanotechnologie où notre pays, grâce à un prix Nobel, possède d'excellentes potentialités de développement.

Pourquoi investir aujourd'hui 159 millions de francs, 96 pour le système SLS et 63 pour la construction, admettre des frais de fonctionnement de l'ordre de 23 millions de francs par année, alors que nos finances fédérales sont en piteux état?

Un groupe d'experts étrangers, mandaté par le Conseil des Ecoles polytechniques fédérales, le Conseil suisse de la science, le Fonds national de la recherche scientifique, donnent leur plein appui à ce projet.

Pour répondre à la question: sans volonté d'investir dans la recherche appliquée comme dans le transfert de technologies de haut niveau, un pays comme le nôtre est condamné à très courte échéance à jouer en ligue B.

Notre commission, dans un débat intéressant, alimenté par des scientifiques de haut niveau, s'est posé une série de questions. Permettez-moi de vous les présenter.

1. Le site. Le canton de Neuchâtel et celui de Glaris dans une moindre mesure étaient candidats à l'implantation de la SLS sur leur territoire cantonal. Après des études très serrées, ces propositions ont été écartées au profit de Villigen pour les arguments suivants: différence de coût non rédhibitoire, mais existante, et surtout présence à Villigen de la source de neutrons de spallation (SINQ) créant une synergie d'intérêt international.

Cette décision ne doit pas nous faire oublier la politique régionale voulue et affirmée à maintes reprises par notre Parlement, ni une juste répartition des investissements entre les deux Ecoles polytechniques fédérales de Lausanne et de Zurich. La concentration, souvent justifiée sur un plan purement économique et scientifique, crée une dynamique accélérée négative qui peut devenir dangereuse au plan politique.

2. Le coût. Comme on l'a déjà dit, le coût de l'investissement est de 159 millions de francs. Le Conseil des EPF a révisé sa planification financière pour y intégrer par des réallocations internes les 96 millions de francs du volet SLS. Les 63 millions de francs de la construction sont inscrits dans le plan d'investissement des constructions civiles de l'Administration fédérale des finances. Les coûts de fonctionnement ascendant à un montant de l'ordre de 23 millions de francs par année seront pris en charge par le budget ordinaire de l'Institut Paul Scherrer. La Commission des finances a confirmé le montage financier dans les différents budgets évoqués ci-dessus.

3. Pourquoi un synchrotron en Suisse? De nombreux pays de l'Europe occidentale possèdent des synchrotrons ou en construisent de nouveaux. L'Europe des Quinze en a édifié un à Grenoble, la Suisse faisant partie des investisseurs. Mais Grenoble est surchargée et demande de grands délais pour procéder aux analyses et aux travaux de recherche.

Il se trouve que, sans être nationaliste, notre pays a besoin pour sa recherche, comme pour la formation de nos ingénieurs et chercheurs, d'une telle installation qui, en plus, possède un caractère spécifique particulier. A titre d'exemple, le Japon en possède quatorze en service et en a sept en projet.

4. L'intérêt de l'industrie. Il est apparu, au cours de la mise en oeuvre du projet qui a duré quatre longues années, que l'industrie intéressée initialement à l'investissement s'était retirée de cette première phase. Par contre, une société anonyme baptisée SLS Technotrans SA s'est constituée avec, pour actionnaires principaux, les industriels. L'objectif poursuivi: créer des lignes de faisceaux dès que la SLS sera opérationnelle, qui devraient favoriser les transferts technologiques. Pour son compte, le Conseil des EPF n'a pas manifesté un intérêt à entrer dans ce capital. Par contre, il a la volonté d'établir un contrat avec Technotrans SA reposant sur la loi des EPF, contrat relatif à la neutralité des écoles.

5. Affectation de crédits à la recherche. Il est certain que les crédits affectés, soit à la construction de la SLS, soit à ses coûts de fonctionnement, proviendront d'autres secteurs de cette même recherche scientifique. Mais, pour le justifier, il est bon de rappeler que le choix de la construction de la SLS a été voulu par les deux écoles polytechniques fédérales en plein accord.

Compte tenu du sérieux du montage de ce projet, compte tenu aussi de l'unanimité qui s'est manifestée assez rapidement pour sa réalisation, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture de notre Conseil vous recommande, à l'unanimité, de le soutenir. Le Conseil national, je vous le rappelle, a accepté ces crédits à une très large majorité.

Enfin, je tiens à saluer ici, en période de disette financière, le montage ingénieux et incitatif que nous a proposé le Conseil fédéral et qui, pour une fois, je souhaite que ce ne soit pas la dernière, réunit au service d'un investissement d'importance nationale toutes les forces des acteurs intéressés en présence.

Bloetzer Peter (C, VS): Ich unterstütze diese Vorlage. Als Mitglied der GPK konnte ich feststellen, wie das Paul-Scherrer-Institut (PSI) die Anregungen des damaligen Inspektionsberichtes der GPK erfolgreich umsetzte. Als Mitglied der KÖB konnte ich mich sodann von der hohen Motivation der Forscher am PSI und von der hervorragenden Qualität ihrer Forschungsarbeit überzeugen. In der Arbeitsgruppe «Technologienpolitik» der GPK konnte ich mich sodann von der zentralen Bedeutung eines zeitgerechten Technologietransfers für die Innovationskraft und damit für die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft überzeugen.

In der WBK hat sich uns bei der Beurteilung dieser Vorlage die Frage gestellt, wie die Errichtung einer Synchrotronlichtquelle aus der Sicht unserer Forschungs- und Bildungspolitik, aus der Sicht unserer Wirtschaftspolitik sowie auch aus der Sicht der Konjunkturpolitik zu werten sei.

Was die Forschungs- und Bildungspolitik anbetrifft, liegt die Schweiz an der Spitze der OSZE-Länder; sie belegt Spitzenränge hinsichtlich der finanziellen Aufwendungen für Bildung und Forschung.

Sie Sie belegt aber auch Spitzenränge hinsichtlich wissenschaftlicher Publikationen, Nobelpreisträger und Patente. Diese Erfolge sind auf frühere Anstrengungen zurückzuführen. Ihre Nachhaltigkeit kann nur durch eine laufend an die Anforderungen angepasste Wissenschaftspolitik sichergestellt werden.

Mit der Nachhaltigkeit dieser Erfolge allein ist es aber nicht getan. Die Frage ist, ob es der Schweizer Wirtschaft auch in Zukunft gelingen wird, neue Technologien in die Produktion umzusetzen und damit ihre Konkurrenzfähigkeit weiterhin zu erhalten. Die Schweiz tut sich offenbar zunehmend schwer mit der Umsetzung wissenschaftlicher Resultate in industrielle Wertschöpfung. Schweizer Firmen sind zum Beispiel in der Biotechnologie führend, nur findet diese nicht in der Schweiz, sondern im Ausland statt. In dieser Situation muss, wie Professor Ursprung klar gefordert hat, der Staat einen Teil seiner Forschungsmittel auf bestimmte Forschungsfelder auf «domaines d'excellence» konzentrieren. Diese Felder müssen durch die Wirtschaft und die Wissenschaft gemeinsam erarbeitet werden. Die Kosten sind von Staat und Wissenschaft gemeinsam zu tragen, damit sichergestellt ist, dass das Interesse beider Partner echt ist. Dieses Verfahren hat sich während längeren Jahren – in der früheren KWF und in der heutigen KTI – bewährt. Diese Vorlage erfüllt alle diese Forderungen für eine zukunftsgerichtete Wirtschafts-, Wissenschafts- und Technologiepolitik.

Die SLS wird zu einer «domaine d'excellence» der schweizerischen Forschung, an der sich die Weltspitze messen kann, wie dies der Nobelpreisträger Heinrich Rohrer formulierte. Die Vorlage liegt aber auch konjunkturpolitisch richtig. Es ist eine Investition in die Zukunft. Es ist aber auch eine Investition, mit der wir Arbeitsplätze sichern und neue Arbeitsplätze schaffen.

Ich beantrage Ihnen Eintreten auf diese ausgezeichnete Vorlage.

Bisig Hans (R, SZ): Die Bedeutung der Synchrotronstrahlen für die moderne Wissenschaft und die Industrie von morgen ist offenkundig. Das hat auch der Nationalrat so gesehen und hat der für die Spitzenforschung und die Spitzenproduktion entscheidenden Vorlage mit einer kaum zu übertreffenden Deutlichkeit zugestimmt. Die Errichtung einer Synchrotronlichtquelle Schweiz ist eine wesentliche Investition in die Zukunft, ein Projekt mit Auswirkungen, die auch übermorgen noch anhalten. Wenn wir unseren hohen Wissens- und wirtschaftlichen Leistungsstandard beibehalten wollen, genügt es nicht, dass wir uns an der internationalen Spitze orientieren. Die internationale Spitze muss sich an uns messen! Gemäss diesen hohen Ansprüchen hat die WBK das vorliegende Projekt überprüft und es für gut befunden. Die Kommissionen für öffentliche Bauten (KöB) beider Räte haben sich mit diesem Projekt befasst und sich vor Ort orientieren und dokumentieren lassen. Der Bundesbeschluss mit einem Gesamtkredit von 159 Millionen Franken wird in zwei Verpflichtungskredite aufgeteilt, in einen Bauteil inklusive Landerwerb im Betrag von 63 Millionen Franken und einen Systemteil im Betrag von 96 Millionen Franken.

Ich äussere mich namens der KöB vor allem zum Bauteil: Dieser umfasst eine ringförmige Halle von zirka 140 Metern Aussendurchmesser mit zum Innenhof hin orientierten Büros und ein kleines Technikgebäude. Das überarbeitete Projekt zeigt sich gegenüber dem Botschaftsprojekt redimensioniert und vereinfacht.

Die Unterlagen, die Sie in der Botschaft finden, wurden noch einmal überarbeitet und verbessert. Sie sind das Ergebnis eines zweistufigen Auswahlverfahrens, welches aus vier Teil-

nehmergruppen am Studienauftrag das geeignetste Team mit dem erfolversprechendsten Projekt für die weitere Projektbearbeitung ermittelte.

Unseres Erachtens wurde das beste Projekt mit dem intelligentesten Konzept ausgewählt. Die gewählte Form der Halle ergibt sich zwingend aus einer funktionalen und ingenieurtechnischen Optimierung. Der raffinierte Aufbau erlaubt mit einfachen Mitteln der Forderung nach konstanten Temperaturen gerecht zu werden, und die Materialisierung ist mit der relativ kurzen Lebensdauer des Systemteiles abgestimmt. So wird beispielsweise das Oberflächenmaterial sowohl der Dach- als auch der Fassadenflächen lediglich in Dachpappe vorgesehen. Das Ergebnis ist denn auch ein hoher Grad an Wirtschaftlichkeit.

Die Grobgliederung der Baukosten sieht in den Hauptpositionen folgende Zahlen vor: Landerwerb 3 Millionen Franken, Gebäudekosten 31,68 Millionen Franken, Ausstattung 19,6 Millionen Franken und übriges 8,72 Millionen Franken. Total des Bauteils: 63 Millionen Franken. Das ergibt bezüglich Gebäudekosten Kostenkennwerte von rund 178 Franken pro Kubikmeter oder 1959 Franken pro Quadratmeter.

Trotz einem kleinen Schönheitsfehler im Zusammenhang mit dem Landerwerb verdient das Projekt die Note «sehr gut». Wir können auch aus baulicher Sicht die Vorlage mit gutem Gewissen zur Annahme empfehlen. Im Gegensatz zum Systemteil lässt sich der Bauteil von uns umfassend beurteilen, und dieser überzeugt buchstäblich rundum. Es gibt für mich nicht den geringsten Grund, den gleich hohen Grad an Professionalität nicht auch dem Systemteil zuzubilligen. Ich beantrage darum ebenfalls Eintreten und Zustimmung.

Gemperli Paul (C, SG): Ich möchte kurz als Präsident der WBK Stellung nehmen.

Für mich hat das Projekt vor allem eine forschungsstrategische Bedeutung. Das ist es eigentlich, weshalb ich mit grosser Überzeugung zustimmen kann. Unsere Wissenschaft und Technik erhalten, wenn diese SLS realisiert werden kann, ein Mittel, um international bei den Forscherinnen und Forschern attraktiv zu bleiben; und das brauchen wir in unserem Land. Wir müssen international Forscherinnen und Forscher anziehen können, und man muss wissen, dass dieses Land Mittel hat, um Spitzentechnik zu betreiben. Die SLS gibt Zugang zu den neuesten Erkenntnissen der Wissenschaft, in den wichtigsten natur- und ingenieurwissenschaftlichen Disziplinen. Ich glaube, das ist nicht wenig. Das darf man in aller Form anerkennen. Wenn Herr Rohrer, wie bereits erwähnt wurde, sagte, dass wir mit der Realisierung der SLS Weltspitze werden, können wir fast ein bisschen stolz sein, ein solches Projekt jetzt auf die Schiene gebracht zu haben.

Es ist vielleicht noch zu erwähnen, dass der Schweizerische Nationalfonds und der Schweizerische Wissenschaftsrat dieses Vorhaben nach eingehender Prüfung ebenfalls befürworteten. Auch sie weisen auf die hohe Qualität dieses Vorschlages hin und auf den Pioniercharakter, den die SLS hat.

Darf ich aus finanzpolitischer Sicht auch noch einen Hinweis machen? Auch hier kann man an der Angelegenheit nichts bemängeln. Die Finanzierung des Systemteils erfolgt vollumfänglich aus Mitteln des ETH-Bereichs, die bereits im Vorschlag 1997 und in der Finanzplanung der folgenden Jahre enthalten sind. Man hat diese SLS also nicht wieder auf andere Vorhaben zusätzlich aufgepropft, sondern man hat klar Prioritäten gesetzt und die Mittel für diesen Bereich reserviert und dafür andere Sachen zurückgestellt. Auch das darf lobend erwähnt werden.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen ebenfalls Eintreten.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Que voulez-vous que j'ajoute à ce concert de louanges? Sinon d'abord l'expression de ma reconnaissance envers les commissions des deux Conseils qui se sont penchées sur ce projet et particulièrement envers votre commission pour la qualité de la discussion et de l'analyse qu'elle lui a vouées.

J'aimerais souligner deux ou trois éléments qui me paraissent importants par rapport à la maturation d'un tel projet et au dialogue entre le Parlement et le Conseil fédéral lorsque,

dans un domaine, les deux ont à préciser le mandat et la tâche que l'on attend d'un institut de recherche ou de la politique de la science telle qu'elle est déterminée par le Gouvernement.

Je raccroche donc ce projet au dialogue que nous avons eu l'occasion de mener sur le rôle de l'Institut Paul Scherrer, sur le mandat de prestations à lui donner et sur la façon dont la fusion des deux instituts préalables devait aboutir à une nouvelle unité. Son rôle dans la politique suisse de la science, mais aussi dans son rayonnement international, devait se développer dans le sens d'un institut ouvert à des utilisateurs extérieurs de haut niveau, que ce soit du monde universitaire ou du monde de l'économie. Le projet que nous vous présentons aujourd'hui, la Source de lumière synchrotron suisse, est le pas décisif, après l'inauguration de la SINQ, qui permet à cet institut de jouer pleinement son rôle, de dépasser le passé des deux instituts séparés et de trouver une vocation, une identité propre et un rayonnement qui lui soient spécifiques.

On en a parlé, cela a influencé la décision de site, le choix de cette concentration autour des installations initiales de l'Institut Paul Scherrer. Mais la préoccupation régionale de la politique de la science, que nous avons eu plusieurs fois l'occasion de débattre ici, a toujours été présente aux yeux du Conseil fédéral. En particulier, ma volonté de contribuer à ce que le pôle microtechnique en Suisse romande soit renforcé, que la collaboration entre l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Neuchâtel-Uni et Neuchâtel-CSEM soit reconnue comme le centre d'excellence en microtechnique a été poursuivie avec la même intensité que celle de faire du centre de gravité de l'Institut Paul Scherrer quelque chose qui a une identité propre.

C'est la raison pour laquelle, parallèlement aux efforts que nous avons faits dans ce domaine, nous avons décidé de priver l'Institut Paul Scherrer de son secteur microtechnique et de le rattacher directement au CSEM à Neuchâtel. De cette façon, un centre d'excellence se développe là-bas non pas forcément régionalement concentré, puisque ce domaine d'activité pourrait se poursuivre à Zurich, mais dans le cadre d'une politique qui serait dirigée de Neuchâtel. Nous venons de conclure cette négociation, je crois, à la satisfaction de notre partenaire neuchâtelois.

Il s'agit là d'un premier cas d'application de la loi en vue d'autonomiser les écoles polytechniques. Cette autonomie que nous avons voulue va de pair avec la lourde responsabilité du Conseil des EPF de fixer des priorités et des postériorités et de négocier à l'intérieur même du Domaine des écoles polytechniques les priorités.

Je puis dire qu'après quatre ans d'élaboration du projet, d'analyse des nécessités, d'intégration de ce projet dans l'ensemble des perspectives d'avenir des écoles polytechniques, de leur Domaine, on est arrivé ainsi à faire la preuve de la capacité du Conseil des EPF de gérer un tel projet, que ce soit sur le plan financier ou que ce soit dans la fixation d'une stratégie de la recherche scientifique, comme le disait M. Gemperli.

J'ajoute que, vous l'avez dit vous-même, la question de l'implantation en Suisse d'un tel centre a été examinée très soigneusement. Cela s'est révélé être une nécessité pour que nous restions à la pointe dans des domaines économiquement stratégiques. Je les mentionne: il s'agit des nouveaux matériaux, de la biologie et de la technologie médicale, ainsi que de la microtechnique et de la nanotechnique. Ce sont les trois domaines dans lesquels nous voyons les perspectives d'avenir pour notre industrie et où il est important que nous puissions garder une avance technologique.

Il nous faut donc avoir cette installation, ici en Suisse, pour garantir ce lien étroit avec nos industries, mais il nous faut aussi pouvoir offrir à la communauté internationale la possibilité de venir travailler en Suisse. L'échange international ne peut pas être à sens unique, et nous ne pouvons pas demander, pour nos chercheurs, des lieux d'activité sans en offrir de très haute qualité, à la pointe de la technologie, pour des chercheurs étrangers. C'est bien ce que nous pourrions faire avec la SLS.

Grâce à un traitement à la fois très sérieux et très rapide par le Parlement, nous avons la chance de pouvoir apporter une contribution à la relance conjoncturelle en ouvrant un grand chantier.

Je vous remercie de soutenir le Conseil fédéral dans ses intentions, d'entrer en matière et d'adopter le projet d'une façon encore plus éclatante qu'au Conseil national où il s'est trouvé une voix contre. Peut-être qu'ici nous arriverons à une réelle unanimité, cela serait en tout cas un encouragement très apprécié de la part de notre communauté des chercheurs.

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

Bundesbeschluss über die Errichtung einer Synchrotronlichtquelle Schweiz (SLS) am Paul-Scherrer-Institut (PSI) in Villigen

Arrêté fédéral concernant la construction de la Source de Lumière Synchrotron Suisse (SLS) à l'Institut Paul Scherrer (IPS) à Villigen

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

*Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

Titre et préambule

*Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national*

Angenommen – Adopté

Art. 1

*Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national*

Angenommen – Adopté

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe 33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

Art. 2–4

*Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national*

Angenommen – Adopté

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes*

32 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

96.098

Regional- oder Minderheitensprachen. Europäische Charta

Langues régionales ou minoritaires. Charte européenne

Botschaft und Beschlusssentwurf vom 25. November 1996
(BBl 1997 I 1165)
Message et projet d'arrêté du 25 novembre 1996
(FF 1997 I 1105)

Antrag der Kommission
Eintreten
Proposition de la commission
Entrer en matière

Iten Andreas (R, ZG), Berichterstatter: Der Bundesrat bittet mit seiner Botschaft zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen um die parlamentarische Ermächtigung, sie ratifizieren zu dürfen. Dem steht nach Meinung der einstimmigen WBK nichts im Wege. Weil es sich um ein kulturpolitisch bedeutendes, sowohl europäisches als auch schweizerisches Postulat handelt, hat die Kommission beschlossen, es hier im Rate zur Sprache zu bringen und nicht bloss einen schriftlichen Bericht vorzulegen.

Die Charta ist das Ergebnis einer Reflexion über die Ursprünge der kulturellen Vielfalt und der Identität Europas. Darüber nachzudenken ist zur Zeit der intensiven Integrationsprozesse in Europa, die mit der Einführung des Euro vor einer weiteren bedeutenden Etappe stehen, sehr wichtig. Ich komme auf diesen Aspekt am Schluss meines Referates zurück.

Die Charta umfasst 23 Artikel mit 15 Seiten Text. Sie ist sehr wortreich. Auf den ersten Blick hat man den Eindruck, die Charta sei zu umfassend und zu detailliert. Das kam auch in der WBK zum Ausdruck, wo auf die Regelungsdichte und einen gewissen Perfektionismus hingewiesen wurde. Allein, die Bedenken konnten zerstreut werden.

Ich will zuerst darlegen, was die Charta von den Ländern, die sie ratifizieren, nicht verlangt: Sie gilt nicht für Dialekte oder für die Sprachen von Zuwanderern. Sprachminderheiten, die sich im Laufe der Immigration von Gastarbeitern gebildet haben, unterstehen nicht dem Schutz der Charta.

Die Charta begründet keine individuellen oder kollektiven Rechte von Personen, welche die Regional- oder Minderheitssprachen eines Staates sprechen. So können diese nicht verlangen, dass sie in einem anderen Sprachgebiet in ihrer Minderheitssprache unterrichtet werden müssen. Ein Berufsschüler rätoromanischer Sprache muss an der Berufsschule St. Gallen nicht in seiner Muttersprache unterrichtet werden.

Obwohl die Regierung des Kantons Tessin anregt, der Bund möge gestützt auf Artikel 8 der Charta den Unterricht des Italienischen ausserhalb des angestammten Sprachterritoriums fördern, muss dieser Wunsch, gestützt auf die Charta, nicht erfüllt werden. Der Bund hätte auch keine Kompetenz, im Bildungsbereich die italienische Sprache gesamtschweizerisch zu fördern.

Die Charta ist auch nicht direkt anwendbar, sie schreibt vielmehr Grundsätze und Massnahmen programmatischen Charakters fest. Die vorgesehenen Rechtsvorschriften sind nicht ausreichend präzise und klar, um in einzelnen Fällen angewendet zu werden. Sie begründen keine konkrete Entscheidung der Verwaltungs- und Gerichtsbehörden. Sie lassen vielmehr den einzelnen Vertragsparteien einen breiten Ermessensspielraum. Durch die Charta wird auch kein einheitliches Recht für die Vertragsparteien geschaffen. Die Charta bringt also jene Toleranz und Offenheit zum Ausdruck, die in minderheits- und sprachpolitischen Belangen dringend nötig sind.

Es stellt sich nun die Frage, was die Charta für den europäischen Kultur- und Sprachraum positiv anstrebt. Es geht um den Schutz und die Förderung der Sprachminderheiten in ihrem angestammten Territorium. Damit bestätigt die Charta europäisch, was die Schweiz bereits durch den Sprachenartikel in der Bundesverfassung verankert hat.

Überall in Europa sind geschichtlich gewachsene Sprachminderheiten bedroht. Unsere intensive Auseinandersetzung im Zusammenhang mit dem Sprachenartikel hat das auch für die Schweiz nachgewiesen. Unser Land hat eine chartakonforme Lösung gefunden. Die Charta verlangt, dass die Länder die Minderheitssprachen bezeichnen. Mit dem Bundesgesetz über Beiträge an die Kantone Graubünden und Tessin zur Förderung ihrer Kultur und Sprache und mit den entsprechenden Ausführungsbestimmungen sind diese nun einfach zu benennen: Das Rätoromanische und das Italienische werden es sein.

Der Bund leistet den beiden Kantonen Graubünden und Tessin subsidiäre Unterstützung für die Umsetzung von Massnahmen.

Die Charta respektiert das sogenannte Territorialprinzip. Kantone, in denen sprachliche Minderheiten leben, haben deshalb in den Bereichen Bildung, Justiz, kulturelle Tätigkeiten und Einrichtungen, im wirtschaftlichen und sozialen Leben sowie im Verkehr mit den Verwaltungsbehörden die in der Charta festgeschriebenen Ziele und Grundsätze zu beachten und Massnahmen zu ergreifen.

Wenn man den grossen umfassenden Massnahmenkatalog des Teils III studiert, kommt man vorerst auf den Gedanken, ihm könne man gar nicht Rechnung tragen. Das ist aber nicht der Fall. Der Teil III ist nach einem A-la-carte-System aufgebaut. Aus dem Katalog müssen einzelne Massnahmen herausgegriffen und umgesetzt werden. Jedes Land ist frei, welche es dabei wählen will.

Ich kann in diesem einführenden Referat nicht auf alle Details eingehen. Die Prüfung der Anwendbarkeit der Charta durch die Kommission hat ergeben, dass die Schweiz aufgrund von Verfassung und Gesetz die Erfordernisse der Charta erfüllt. Das Bundesamt für Kultur hat uns eine Liste vorgelegt, die zeigt, wie in den Kantonen Graubünden und Tessin die Massnahmen des Teils III erfüllt werden. Wir können feststellen, dass wir heute schon mehr tun, als gefordert wird.

Durch die Ratifizierung erwachsen uns keine finanziellen Mehraufwendungen. Die Charta unterliegt nicht dem Staatsvertragsreferendum, weil sie gekündigt werden kann. Sie setzt auch keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation voraus und enthält ebenfalls keine direkt anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen. Die Schweiz ist ein vielsprachiges Land. Aus historischer Erfahrung und aufgrund von bestimmten Ereignissen – ich denke an die Gründung des Kantons Jura – sind wir Schweizer für die Probleme, die die Sprachen-Charta aufwirft, sehr sensibilisiert.

Mit der Ratifizierung bekunden wir unsere Bereitschaft, auch mit europäischen Sprachminderheiten solidarisch zu sein. Europa steht vor einem wichtigen Integrationsprozess. Es sucht nach einer neuen Identität. Diese kann nur in der kulturellen Vielfalt gründen. Die Charta vermittelt im Grunde eine sehr helvetisch geprägte Sicht eines Konzeptes Europas. Wie sich die Verletzungen des Sprachfriedens bei Integrationsprozessen auswirken können, hat uns der jugoslawische Krieg eindrücklich gezeigt. Religionen und sich territorial abgrenzende Sprachkulturen haben in ihrem Zusammenwirken eine gewaltige emotionelle Sprengkraft. Darum ist das Bestreben des Europarates, den Sprachfrieden durch den Schutz von Minderheitssprachen zu fördern, sehr zu unterstützen.

Wenn die Thesen des amerikanischen Soziologen Huntington, die er in seinem Buch «Kampf der Kulturen» darstellt, auch nicht überall Beifall finden, so bringt er doch ein sehr wichtiges Thema zur Diskussion. Noch vor der Problematik der technischen und währungspolitischen Einheit Europas steht die Frage, was Europa ist und wer die Europäer sind. «Die Menschen definieren sich», sagt Huntington zu Recht, «über Herkunft, Religion, Sprache, Geschichte, Werte, Sitten und Gebräuche und auf weitester Ebene über Kulturkreise.

Menschen benutzen Politik nicht nur dazu, ihre Interessen zu fördern, sondern auch dazu, ihre Identität zu definieren. Wir wissen, wer wir sind, wenn wir wissen, wer wir nicht sind und gegen wen wir sind.» Weil die Schweizerinnen und Schweizer im Augenblick darin unsicher geworden sind, diskutieren wir intensiv über unser Selbstverständnis.

Dem europäischen und weltweiten Prozess der Vereinheitlichung steht gegenläufig ein Prozess der Betonung der regionalen Eigenheiten gegenüber. Es ist daher nicht von ungefähr, dass gerade heute über eine derartige Charta zu beschliessen ist. Die Kultur von Minderheiten zu schützen und zu fördern heisst soziale Spannungen, Auseinandersetzungen und letztlich Kriege zu vermeiden. Ein Europa im Aufbau muss diesem Aspekt grosse Bedeutung beimessen. Die Schweiz, in der das Zusammenleben von Minoritäten gelungen ist und die mit der Schaffung des Kantons Jura muster-gültig gezeigt hat, wie man Konflikte dezentral löst, darf sich nicht heraushalten, wenn es um eine so wichtige Frage geht. Darum ist die WBK der Meinung, die Ratifizierung der Charta habe neben dem materiellen auch einen symbolischen Wert. Die Schweiz kann in dem alle drei Jahre eingeforderten Bericht über den Stand der Umsetzung der Sprachencharta nachweisen, wie das sprachkulturelle Zusammenleben und die Förderung des gegenseitigen Verständnisses in unserem Land gelingen. Der SRG kommt dabei übrigens eine Schlüsselrolle zu.

Ich bitte Sie deshalb eindringlich, der Kommission und dem Bundesrat zu folgen und dem Bundesbeschluss zuzustimmen.

Maissen Theo (C, GR): Die Schweiz ist ja bekanntlich, wie man so schön sagt, eine Willensnation, in der unterschiedliche Volksgruppen und auch Mentalitäten unter einem Dach leben. Wahrscheinlich ist es so, dass jede Schweizerin und jeder Schweizer in irgendeiner Form in ihrem Lebensumfeld zu einer Minderheit gehören, sei es sprachlich, konfessionell oder aufgrund regionaler Konstellationen.

Die Sprache ist im Zusammenhang mit der Minderheitenfrage für die Identifikation der Menschen von hervorragender Bedeutung. Sie ist entscheidend für das Selbstwertgefühl, ist doch die Sprache das Mittel zur Kommunikation und damit ein existentieller Teil der menschlichen Gesellschaft. Die Charta behandelt also einen wichtigen Bereich – und ich meine wichtig für die Schweiz –, und zwar innenpolitisch, als Fortführung von Artikel 116 der Bundesverfassung, und ausserpolitisch, als Ausdruck der Solidarität mit anderen Minderheiten innerhalb von sprachlichen Gemeinschaften. In der Botschaft ist festgehalten, der Hauptzweck der Charta sei kultureller Art, und die Ziele und Grundsätze der Charta seien durch Artikel 116 der Bundesverfassung, den neuen Sprachenartikel, weitgehend abgedeckt. Ich denke, dass diese Aussage, auch im internationalen Verhältnis, sicher richtig ist.

Nun aber zum politischen Handeln in der Schweiz in Berücksichtigung der Minderheiten: Da denke ich vor allem an die rätoromanischen und italienischen Sprachgebiete und erlaube mir, doch einige Anmerkungen zu machen. Minderheitenpolitik ist letztlich Teil des Föderalismus. Es gelten demnach ähnliche Grundsätze wie z. B. das Subsidiaritätsprinzip oder das Recht auf Selbstbestimmung, d. h. die Möglichkeit, Freiräume für eigenständiges Handeln zu haben. Nun ist dieses politische Modell, sind diese föderativen Strukturen aber gefährdet: einerseits durch wirtschaftliche Entwicklungen, durch die Zentralisierung, andererseits aber auch durch die schlechte Situation der Bundesfinanzen.

Es wird so sein, dass die Kantone ihre Stellung im föderativen Bundesstaat noch einigermaßen werden halten können. Hingegen wird die Situation bezüglich der Sprachen und der damit zusammenhängenden regionalen Strukturen hin und wieder kritisch und kann noch kritischer werden, wenn man diese Räume als Ausbildungsstandorte, als Wirtschaftsräume und in bezug auf die Verkehrserschliessung betrachtet.

Ich möchte deshalb vor allem auf Artikel 13 der Charta hinweisen («Wirtschaftliches und soziales Leben») und festhalten, dass die Umsetzung von Artikel 13 nur möglich ist, wenn

mit der Bildungspolitik sowie mit der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik des Bundes überhaupt die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen werden. Es ist bezüglich dieser Ziele also letztlich doch immer wieder praktisches Handeln gefragt, wenn man die Wirkungen dieser Charta im sprachlichen Bereich ernst nehmen will.

Hier haben wir – wenn wir den Bereich der Bildung nehmen – sicher in verschiedenen Bereichen einen Nachholbedarf gehabt und haben ihn wahrscheinlich teilweise auch aufgeholt. Ich kann Ihnen ein Beispiel aus meiner eigenen Erfahrung nennen, wo Sie sich wundern werden: Meine Kinder haben vor noch nicht so langer Zeit in der Primarschule, wo rätoromanisch gesprochen wird, das Lehrmittel «Deutsch für Ausländer» verwendet, ein Lehrmittel aus der Bundesrepublik Deutschland. Die Kinder aus diesem Bergdorf haben von der Reeperbahn in Hamburg und von der Schifffahrt in Kiel gehört. «Deutsch für Ausländer» – das war also noch vor wenigen Jahren das Lehrmittel für die rätoromanischsprechenden Kinder, die Deutsch lernten.

Es gibt aber auch neue Probleme; ich denke dabei an die Diskussion um die Kantonalisierung der Berufsschulen. Diesbezüglich werden wir im Bildungsbereich echte Probleme bekommen.

Es gibt aber auch aktuelle Themen; ich denke dabei an die neuen Lehrpläne für Gewerbeschulen, wo die allgemeinbildenden Fächer Muttersprache, Geschäftskunde und Staatskunde nun in zwei Hauptbereiche aufgeteilt werden. Hier haben wir in bezug auf die rätoromanische Sprache grosse Probleme, und wir sind zurzeit daran zu versuchen, Wege zu finden, wie man die rätoromanische Sprache trotz dieser Änderung im Lehrplan ausreichend berücksichtigen kann.

Meine Bitte an den Bund ist hier die: Bevor man solche Lehrpläne erlässt, sollte man prüfen, ob sie überhaupt funktionieren, oder man sollte mindestens die Spielräume geben, um in Abänderung der vorgegebenen Lehrpläne praxistgerechte und die sprachliche Situation berücksichtigende Lösungen treffen zu können.

Wenn ich schon bei der Berufsbildung bin, muss ich auf die Fachhochschulen zu sprechen kommen. Wir haben in der Charta in Artikel 8 unter dem Titel «Bildung» und dann in Artikel 13 unter dem Titel «Wirtschaftliches und soziales Leben» Vorgaben, die in bezug auf die Fachhochschulen nach meinem Dafürhalten eine Bedeutung haben, wenn man sie umsetzen will. Die Eidgenössische Fachhochschulkommission, ein beratendes Organ des Bundesrates, schlägt – wie man in den Medien lesen kann – nun 7 statt 10 Fachhochschulen vor. Damit läuft Graubünden, als sprachliche Grossregion mit drei Sprachen, Gefahr, nicht mehr beteiligt zu sein. Damit würde Graubünden als Kulturraum, als Sprachregion, als Lebens- und Wirtschaftsraum im Alpengebiet und vor allem als Ausbildungsstandort abgewertet. Das wäre eine gravierende Benachteiligung. Nach meinem Dafürhalten wäre das weder im Sinne des Sprachenartikels 116 der Bundesverfassung noch im Sinne dieser Charta.

Ich bin für Eintreten und Ratifizieren dieser Charta. Ich habe jedoch die feste Erwartung an den Bundesrat, dass er die praktische Umsetzung dieser Charta nicht auf eine kulturelle Aufgabe beschränkt, sondern weiter geht. Ich erwarte vor allem – und mache einen Appell an den Bundesrat –, dass es, als Tatbeweis für die Umsetzung dieser Charta, auch für Graubünden möglich sein wird, im Fachhochschulbereich einen entsprechenden Stellenwert und Standort zu erhalten.

Schmid Carlo (C, AI): Es wird Sie nicht erstaunen, dass ich dem Eintreten nicht zustimmen kann und daher einen Nicht-eintretensantrag stelle.

Wenn Sie die Botschaft lesen, kann Sie das nicht erstaunen, denn auf den Seiten 10ff. der Botschaft ist deutlich gesagt, welche Kantone sich für und welche Kantone sich gegen diese Charta ausgesprochen haben; nebst dem Kanton Appenzell Innerrhoden haben sich insbesondere die Kantone Neuenburg und Glarus dagegen ausgesprochen.

Ich kann natürlich nicht für die anderen sprechen, aber Sie kennen ungefähr meine Haltung. Wenn Sie den Text lesen,

dann kommt Ihnen das, was hier postuliert wird, etwas fremd vor. Es werden noch und noch Massnahmen vorgeschlagen. Am Schluss hat man ein A-la-carte-Menu. Es genügt, wenn Sie dreissig Massnahmen erfüllen. Das ist nicht die schweizerische Art. Aber lassen wir das, es geht um Fundamentaleres!

Ich bin insgesamt skeptisch, wenn es um solche Dinge geht. Wenn man dieses Abkommen liest, sind wir weitestgehend imstande zu sagen: Wir haben das, was dieses Abkommen will, bereits erfüllt. Wenn man in der Position ist, wo man sagen kann, dass man keinen Vertrag braucht, um sich zu binden, um sich zu verpflichten, um besser zu werden, dass man bereits dort ist, wo man nach Vertrag grundsätzlich sein soll, dann stellt sich die Frage: Warum schliesst man dann noch einen Vertrag ab? Er nützt nichts, er nützt wirklich nichts!

Dann kommt die typische Antwort des Bundesrates der letzten fünf, sechs Jahre: Wir machen das im Sinne der internationalen Solidarität. Frau Bundesrätin Dreifuss nickt. Ich danke ihr, dass sie diese Aussage bestätigt. Diese internationale Solidarität hat zwei Seiten: Zum einen hat sie die Seite, dass man nach aussen so tut, als ob die anderen auf unsere Solidarität angewiesen seien. Im Prinzip ist das wieder eine Selbstgerechtigkeit. Wir setzen uns auf das hohe Ross, als ob die anderen warten würden, dass wir etwas täten. Das stimmt hinten und vorne nicht; das sollten wir langsam gemerkt haben! Es gibt kein anderes Land, das in den letzten sieben, acht Monaten so gebeutelt worden ist wie die Schweiz. Es gibt kein anderes Land, das sich in allen Bereichen anstrengen und tun kann, wie es will, ohne dass dies zur Kenntnis genommen wird. Es scheint mir, dass wir uns langsam lächerlich machen, wenn wir die Musterknaben spielen wollen. Diese Rolle, Frau Bundesrätin, hat man uns seit jeher kaum abgenommen, und man nimmt sie uns auch heute nicht ab.

Ich weiss nicht, was den Bundesrat bewegt, diese Rolle immer weiterspielen zu wollen. Wir sollten sehen, dass das falsch in der Landschaft liegt.

Zum anderen ist diese internationale Solidarität auch nicht ungefährlich. Wir haben unsere Erfahrung mit den internationalen Verträgen gemacht. Ich erinnere zum Beispiel an die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und an die Uno-Pakte, wo wir plötzlich – vor allem bei der EMRK entgegen allen Beteuerungen des Bundesrates und von Staatsrechtslehrern, die eine bestimmte Qualifikation dieses Vertragswerks in wissenschaftlicher Art und Weise vorgenommen haben – vor Situationen standen, die wir nicht erwarten mussten und nicht erwarten durften.

Wer in dieser Schweiz hätte Mitte der siebziger Jahre bei der Ratifikation der EMRK erwarten dürfen, dass das gesamte politische System der Schweiz praktisch umgestürzt würde? Aufgrund der EMRK, Frau Bundesrätin Dreifuss, haben wir heute nicht mehr eine direktdemokratische Staatsverfassung, sondern wir sind auf dem Weg zum angelsächsischen Richterstaat. Ich prophezeie Ihnen, dass eines Tages der Punkt kommt, wo Strassburg dem Bundesrat die Kompetenz wegnimmt, endgültig über Konzessionen zu entscheiden. Es muss alles vor die Gerichte. Letzten Endes werden Volksabstimmungen über Verfassungsbestimmungen irgendwo auch noch justitiabel sein.

Das ist der Weg, auf den man uns mit diesen internationalen Verträgen gezwungen hat. Das ist der Weg, der uns letzten Endes zu einer Situation führt, wo Volk und Stände fragen werden: Was sollen wir denn noch? Macht doch euren Staat mit den Richtern! Macht doch den Staat mit Beamten, die etwas machen, und mit Richtern, die dann sagen, ob das haltbar ist oder nicht! Sie brauchen kein Volk, sie brauchen kein Parlament, sie brauchen gar nichts mehr!

Mit der Fortführung dieser Politik sind wir hier bei einem internationalen Abkommen, das in seiner Tragweite sehr beschränkt ist. Kein Mensch gibt mir aber die Garantie, dass die Beschränkung dieser Tragweite tatsächlich stimmt. Eines Tages werden wir über die Rapportpflicht unter politischen Druck kommen, irgend etwas zu tun. Davor fürchte ich mich. Ich sehe mit diesen internationalen Abkommen keine klare

Zukunft. Ich bin mit diesen internationalen Abkommen mehr hinters als ins Licht geführt worden. Daher habe ich bei diesen Abkommen – mit Ausnahme der Courant-normal-Abkommen wie Grenzberichtigungen, Grenzbereinigungen, internationale Abkommen über den Umweltschutz; diese Abkommen sind vernünftig – die grössten Bedenken. Aber hier: Hände weg!

Ich beantrage Ihnen Nichteintreten.

Iten Andreas (R, ZG), Berichterstatter: Ich möchte noch einmal daran erinnern, was ich in meinem Eintretensreferat gesagt habe: Es geht wirklich um sehr wichtige Probleme der Sprachminoritäten, die im gesamten europäischen Umfeld eine grosse Bedeutung haben. Wenn wir dieses vehemente, fast dramatisierende Votum des Kollegen Carlo Schmid gehört haben, dann fällt mir ein, dass er immer wieder auch von der Minorität seines kleinen Volkes der Appenzeller spricht, das immer wieder auch seine Erwähnung verdient. Wir sind ein Land mit Minoritäten, das diese Problematik vorbildhaft diskutiert hat. Das kann man sicher nicht bestreiten, das haben wir bei der Behandlung des Sprachenartikels gesehen. Nun kommt der Europarat und schlägt vor, man solle, ähnlich wie das bei uns bereits geschehen ist, auch auf europaweiter Ebene auf Sprachminderheiten Rücksicht nehmen. Wenn wir beitreten, dann ist das nur ein Zeichen, dass wir das verstanden haben, dass wir mithelfen wollen, die Sprachminderheiten auch in anderen Regionen Europas zu schützen. Das ist beileibe eine gute Ausgangslage für eine internationale Politik.

Wir isolieren uns immer, wenn wir zu solchen Solidaritätsanstrengungen im Raum Europa nicht ja sagen. Das hat eine Bedeutung. Wenn wir hier nein sagen, ist das ein Symbol, das habe ich bereits ausgeführt. Es hat aber auch einen materiellen Wert. Ich bitte Sie also, dieser Sprachencharta unbedingt zuzustimmen, um solidarisch – das Wort ist zu Recht in den Mund genommen worden – mit den Minderheiten in Europa zu sein.

Die Probleme mit der Fachhochschule, die Herr Maissen angesprochen hat, tangieren an sich die Sprachencharta nicht. Aber es ist ein echtes Problem, das auf der Ebene des Bundesrates und wahrscheinlich im EVD studiert und gelöst werden muss. Denn ich glaube, dass Fachhochschulen auch für den Raum Graubünden von grosser Bedeutung sind. Ich bitte Sie also, auf den Beschlussentwurf einzutreten und ihm zuzustimmen.

Gemperli Paul (C, SG): Herr Iten hat eigentlich seinem Nachbarn bereits eine Antwort erteilt, so dass ich mich ganz kurz fassen kann.

Herr Schmid, ich war am Anfang dieser Charta gegenüber auch recht kritisch eingestellt, weil ich fand, die Regelungs-dichte sei zu gross. Wenn Sie das aber detailliert prüfen – wir sind auch vom entsprechenden Bundesamt noch mit Unterlagen bedient worden –, stellen Sie doch fest, dass die Charta im Kern nur Grundsätze enthält, die wir auch intern in unserem Land als wesentliche Grundsätze für ein friedliches Zusammenleben – eben auch verschiedener Sprachen und Kulturen – betrachten. Und wenn diese Prinzipien in unserem Lande als staatspolitisch wichtig gesetzlich verankert und gelebt werden, sollten wir uns doch international, wenn man sich auf dieser Ebene auch Gedanken macht, nicht davon ausschliessen.

In dem Sinne beantrage ich Ihnen ebenfalls Eintreten.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Même si M. Schmid me murmure maintenant qu'il s'attend à rester seul, son plaidoyer mérite une réponse; j'aimerais la lui donner et, de même, répondre aux questions soulevées par M. Maissen. Monsieur Schmid, je partage votre avis que, lorsqu'une loi n'est pas nécessaire, il faut y renoncer. Mais ce principe – il faut faire attention avec les bons mots –, il ne faut pas l'appliquer automatiquement à d'autres domaines. Si, pour un pays, un accord international n'est pas nécessaire pour modifier sa politique nationale, cela ne veut pas dire qu'il est nécessaire de se mettre en marge de l'effort collectif fait par les

Etats d'une région, d'une zone culturelle qui nous est chère, qui est la nôtre, qui est l'Europe. Au contraire, lorsqu'un pays comme la Suisse, qui a un rôle de pionnier dans la protection des langues nationales, dans l'importance qu'il accorde à la concertation de la politique culturelle en Europe à travers une institution telle que le Conseil de l'Europe, voit enfin cette communauté arriver à la formulation d'une vision commune du rôle de la protection des minorités linguistiques, alors il est nécessaire que nous y soyons. Ce n'est pas un acte de solidarité dans le sens d'une générosité ou d'une arrogance de la Suisse face aux autres, c'est la joie que nous pouvons éprouver de voir converger les politiques nationales en Europe vers la prise en considération de l'importance des minorités linguistiques. Je crois que c'est avec un sentiment de solidarité et de destin commun avec les pays qui nous entourent, et de fierté d'avoir pu contribuer à initier une politique, que nous devons nous associer à cet effort et le manifester par la ratification.

Je dois dire que, dans votre exposé, j'ai été un peu étonnée par la facilité avec laquelle vous passez d'une condamnation de l'attitude de l'élève modèle au plaidoyer pour le cancre qui aimerait rester derrière la porte de la classe et poursuivre sa vie propre sans se rallier au groupe. Nous ne sommes ni des cancre ni des élèves modèles, nous faisons partie d'une communauté de nations, qui a décidé d'inscrire la protection des langues parmi les objectifs de sociétés qui se veulent plurielles, qui se veulent respectueuses de leurs différences. Le diable que vous avez peint sur la muraille – je vous en laisse la responsabilité, parce qu'il y a aussi des aspects positifs à ce contrôle international de l'application des droits de l'homme –, en voyant la Suisse traînée devant des tribunaux et modifiant sa politique nationale, n'est ici absolument pas à sa place.

Ce qu'on nous propose, vous l'avez dit et c'est un aspect positif et non pas négatif de cette charte, c'est de dire comment nous entendons réaliser ce qui est un objectif commun en Europe, la protection des langues minoritaires. Ce choix que l'on nous donne est à la fois un choix qui respecte notre souveraineté, mais qui permet ensuite, entre les différents pays concernés, d'échanger des expériences, de voir quelles sont les voies les plus prometteuses et d'échanger réellement les expériences faites. J'en viens là à la réponse aux questions de M. Maissen.

Cette discussion, mais bien plus celle que nous avons menée sur l'article 116 de la Constitution fédérale et celle que nous mènerons bientôt sur les deux lois que nous sommes en train de préparer, celle sur la compréhension entre les régions et les minorités de ce pays et les différentes cultures qui le composent ainsi que sur le respect que nous devons donner aux quatre langues en tant que langues officielles, ce débat, nous le poursuivons et l'avons poursuivi en passant en revue le catalogue des mesures qui nous sont proposées par le Conseil de l'Europe à travers cette charte. Nous avons choisi – deux procédures de consultation avec les cantons nous ont permis de le faire – dans quels domaines nous voulons agir et comment nous voulons agir.

Si je prends la question qui vous est chère, celle de l'article 13 de cette charte, «*Vie économique et sociale*», il est clair que nous n'avons pas à nous engager à supprimer des interdictions qui n'existent pas quant à l'exercice des langues nationales dans la vie économique et sociale, mais nous avons à choisir des mesures de promotion active.

De même, et c'est l'article qui me paraît le plus important, pour l'italien comme pour le romanche, il y a une responsabilité de la Confédération, ainsi que cela est indiqué à l'alinéa 2 lettre b de cet article 13, «*dans les secteurs économiques et sociaux relevant directement de leur contrôle (secteur public), à réaliser des actions encourageant l'emploi des langues régionales ou minoritaires*». C'est donc bien ces deux points, alinéa 1er lettre d et alinéa 2 lettre b de l'article 13 de la charte, que nous nous sommes engagés à respecter dans ce domaine.

Il est clair que le souci plus général de veiller à ce que l'équilibre entre les différentes régions du pays soit garanti nous inspire. Il n'est pas directement ancré dans cette charte, mais

dans l'ensemble de nos activités législatives. Je cite les éléments fondateurs de la politique régionale, mais également de celle des transports publics, etc., tous éléments passionnément discutés parce qu'ils touchent en général à l'équilibre entre les différentes régions du pays.

En ce qui concerne l'enseignement, et plus particulièrement l'enseignement professionnel, là je dois reconnaître, Monsieur Maissen, que je ne puis vous donner ici aucune information précise sur l'évolution du dossier des hautes écoles professionnelles. Le Conseil fédéral n'a pas été saisi de cette proposition dont vous parlez de commission des hautes écoles spécialisées. La décision que nous avons prise initialement était bien celle de ces dix écoles. Cette décision vaut jusqu'à ce que le Conseil fédéral soit amené, pour une raison ou pour une autre, à en rediscuter. Mais, il est clair que le chef du département compétent dans ce domaine aura à coeur de lire vos remarques et d'en faire également son miel dans la réflexion future sur la mise en place des hautes écoles spécialisées.

Sur ce plan-là, je ne puis que répercuter et prendre à coeur votre appel pour le «*echter Tatbeweis*» sans pouvoir vous donner ici ni d'assurance ni de confirmation ou d'information d'intentions qui vous paraîtraient nocives pour votre canton, donc aussi pour le canton trilingue de ce pays et la petite Suisse que représente le canton des Grisons, avec sa responsabilité de protection des langues minoritaires.

En répondant ainsi à vos questions, je crois avoir expliqué aussi comment fonctionne cette charte. Il nous appartient de dire quelle est la mesure que nous choisissons pour réaliser des objectifs communs. Nous sommes d'accord avec ces objectifs communs. Les mesures que nous proposons sont conformes à notre système de droit et à notre volonté politique, et je ne puis que répéter ainsi que cette charte, qui nous permet d'élargir au niveau de l'Europe ce qui est une de nos convictions profondes, ne modifie pas notre système de droit ni notre système politique.

Au nom du Conseil fédéral, je vous invite à nous autoriser à ratifier cette charte. Elle est un instrument important de notre intégration européenne, et une confirmation importante de notre politique souveraine en matière de protection des langues minoritaires.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	24 Stimmen
Für den Antrag Schmid Carlo (Nichteintreten)	2 Stimmen

Bundesbeschluss zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

Arrêté fédéral concernant la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1, 2 Titre et préambule, art. 1, 2

<i>GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble</i>	
Für Annahme des Entwurfes	25 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.005

Grenzüberschreitende Luftverunreinigung. Übereinkommen**Pollution atmosphérique transfrontière. Convention**

Botschaft und Beschlusssentwurf vom 22. Januar 1997 (BBl II 481)
 Message et projet d'arrêté du 22 janvier 1997 (FF II 449)

Antrag der Kommission
 Eintreten
Proposition de la commission
 Entrer en matière

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: In diesem Protokoll zum Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung geht es um die Begrenzung der Schwefelemissionen, um die Reduktion der weiträumigen, grenzüberschreitenden Luftverschmutzung. Das Protokoll wurde im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa erlassen. Die Schweiz ist Mitglied dieser Kommission.

Die Konvention besitzt bereits vier Protokolle: über Überwachung, Finanzierung und Reduktion der Schwefelemissionen und über die Reduktion der VOC-Emissionen. Dieses fünfte Protokoll, das wir heute behandeln, stammt aus dem Jahre 1994. Das Protokoll ist bereits von 27 Staaten sowie von der EU unterzeichnet worden. Die Schweiz war aktiv an der Ausarbeitung beteiligt.

Neu an diesem Protokoll ist, dass man zum ersten Mal in einer internationalen Vereinbarung nicht eine generelle prozentuale Reduktion für alle Länder beschlossen hat, sondern auf die unterschiedliche Empfindlichkeit der Ökosysteme in den verschiedenen Ländern Rücksicht genommen hat. Dadurch war es möglich, eine wesentlich besser an die nationalen und lokalen Gegebenheiten angepasste Lösung zu finden. Unsere Nachbarländer müssen in diesem Rahmen starke Reduktionen hinnehmen: Deutschland 83 Prozent, natürlich wegen der vielen Kohle, die dort noch verbrannt wird; Frankreich 74 Prozent; Italien 65 Prozent. Die Schweiz ist im Rahmen dieses Protokolls wegen der bereits relativ niedrigen Emissionen nur noch zu einer Reduktion um 52 Prozent gegenüber 1980 verpflichtet worden.

Dieses Reduktionsziel müssen wir im Jahr 2000 erreichen. Wir dürften in diesem Jahr die Menge von 60 000 Tonnen Schwefeldioxid pro Jahr nicht mehr überschreiten. Aber wir haben dieses Ziel bereits im Laufe der letzten Jahre erreicht, vor allem durch die Verbesserung der Heizölqualität und durch eine Reduktion des Verbrauches. Wir sind heute schon bei zirka der Hälfte dessen, wozu wir uns in diesem Protokoll für das Jahr 2000 erst verpflichten. Sie sehen, es gibt für uns keine Probleme.

Wir gehen keine materiellen, zusätzlichen Verpflichtungen ein. Umgekehrt sind wir natürlich daran interessiert, dass dieses Protokoll möglichst rasch ratifiziert wird, weil dann auch die anderen Länder ihre Verpflichtungen erfüllen müssen. Nachdem die Luftverunreinigung, insbesondere jene mit Schwefelsäure, grenzüberschreitend ist, werden unser Wald und unsere Alpenseen von der Reduktion des Schwefelgehalts in der Luft profitieren, und damit werden die Boden- und die Wasserübersäuerung abnehmen.

Das Protokoll tritt erst in Kraft, wenn 16 Staaten ratifiziert haben. Zur Zeit der Kommissionssitzung im Mai waren 5 Ratifikationen bereits da – die von England, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen und Schweden. Sie sehen, es braucht noch 11 Ratifikationen; eine davon kann die unsere sein.

Ich bitte Sie, der Vorlage des Bundesrates zuzustimmen und ihm zu erlauben, das Protokoll zu genehmigen und es selber zu ratifizieren.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Au nom du Conseil fédéral, je ne puis que vous recommander d'entrer en matière et de nous permettre de ratifier ce cinquième protocole à la Convention sur la pollution transfrontière à longue distance. Nous pourrions ainsi confirmer notre politique nationale dans un cadre international.

Toutes les décisions ont été prises et largement appliquées. Nous sommes dans ce domaine de bons élèves et cela vaut la peine que nous participions à la classe dans son ensemble. Le président de votre commission a expliqué toutes les subtilités et je renonce donc à le faire en remerciant la commission de son travail.

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

Bundesbeschluss über das Protokoll vom 14. Juni 1994 zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, betreffend die weitere Verringerung von Schwefelemissionen**Arrêté fédéral relatif au Protocole du 14 juin 1994 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre**

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1, 2
Titre et préambule, art. 1, 2

GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble
 Für Annahme des Entwurfes

24 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.051

Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Bericht**Développement durable en Suisse. Rapport**

Bericht des Bundesrates vom 28. Februar 1996
 Rapport du Conseil fédéral du 28 février 1996

Bezug bei der Dokumentationszentrale,
 Parlamentsgebäude, 3003 Bern
 S'obtient auprès de la Centrale de documentation,
 Palais du Parlement, 3003 Berne

Beschluss des Nationalrates vom 20. März 1997
 Décision du Conseil national du 20 mars 1997

Plattner Gian-Reto (S, BS) unterbreitet im Namen der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Der Bericht über die nachhaltige Entwicklung in der Schweiz bezieht sich auf die Beschlüsse der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (Unced), die vom 3. bis 14. Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfand. Die 181 daran teilnehmenden Staaten, darunter auch die Schweiz, haben sich verpflichtet, auf nationaler und internationaler Ebene die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern, dabei jedoch die Ressourcen sorgfältig zu nutzen und die Umwelt zu schonen, damit die Bedürfnisse nicht nur der heutigen Generation, sondern auch der künftigen Generationen befriedigt werden können.

Die Agenda 21, ein Plan für eine sozial, wirtschaftlich und umweltmässig nachhaltige Entwicklung, fordert die Regierungen auf, diesbezüglich nationale Strategien zu erarbeiten.

2. Der Bundesrat hat am 1. März 1993 einen interdepartementalen Ausschuss auf Direktorenebene (Ida-Rio) beauftragt, die Umsetzung der Beschlüsse der Rio-Konferenz vorzubereiten. Der Ida-Rio, in dem 17 Bundesämter vertreten sind, veröffentlichte den Bericht als Ergebnis der breit angelegten Bestandaufnahme über die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz im Rahmen der sektoriellen Politiken und der Koordinationsmechanismen. Der Bundesrat hat diesen Bericht am 28. Februar 1996 zur Kenntnis genommen und den Ida-Rio beauftragt, bis zum Frühjahr 1997 einen Aktionsplan für die nachhaltige Entwicklung in der Schweiz auszuarbeiten.

3. Der Nationalrat hat am 20. März 1997 im schriftlichen Verfahren vom Bericht Kenntnis genommen.

4. Die Kommission stellt fest, dass inzwischen der angekündigte Aktionsplan («Nachhaltige Entwicklung. Aktionsplan für die Schweiz» des Conseil du développement durable) erschienen ist und dass der zur Beratung vorliegende Bericht nachgeführt worden ist. Er enthält neu den «Stand der Realisierung», wie der Interdepartementale Ausschuss im Untertitel präzisiert. Diese beiden Berichte dienen als Grundlage für den eigentlichen Bericht des Bundesrates über die Strategie für die nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, dass der vorliegende Bericht zur Kenntnis zu nehmen ist, die Diskussion über die nachhaltige Entwicklung in der Schweiz aber erst aufgrund der neuen Berichte geführt werden sollte.

Plattner Gian-Reto (S, BS) présente au nom de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) le rapport écrit suivant:

1. Le rapport sur le développement durable en Suisse se fonde sur les décisions arrêtées par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui eut lieu du 3 au 14 juin 1992 à Rio de Janeiro. Les 181 Etats qui participèrent à cette conférence, parmi lesquels la Suisse, se sont engagés à favoriser le développement économique et social à l'échelon national et international, dans le respect des ressources disponibles et de l'environnement, afin que puissent être satisfaits les besoins des générations présentes, tout comme ceux des générations à venir.

L'Agenda 21, un programme qui fixe les modalités d'un développement social, économique et écologique durable, demande à ces fins aux gouvernements de mettre sur pied des stratégies au niveau national.

2. Le 1er mars 1993, le Conseil fédéral a chargé un groupe interdépartemental composé de directeurs d'offices fédéraux (IDA-Rio) de préparer l'application des décisions prises à la Conférence de Rio. L'IDA-Rio, qui réunit 17 offices fédéraux, a publié le rapport dont il est question ici pour faire le point complet sur l'état de la mise en oeuvre du développement durable en Suisse, dans le cadre des politiques sectorielles et des mécanismes de coordination. Le Conseil fédéral a pris acte de ce rapport le 28 février 1996 et a chargé l'IDA-Rio d'élaborer, d'ici au printemps 1997, un plan d'action pour le développement durable en Suisse.

3. Le 20 mars 1997, le Conseil national a pris acte du rapport par écrit.

4. La commission constate que le plan d'action (Développement durable. Plan d'action pour la Suisse 1997, du Conseil du développement durable) a été publié dans l'intervalle et que le présent rapport a été mis à jour. Il contient un nouveau chapitre sur «l'état des réalisations», comme le Comité interdépartemental de Rio le mentionne dans le sous-titre. Ces deux rapports servent de base au rapport du Conseil fédéral sur le «Développement durable en Suisse. Stratégie». La commission estime qu'il convient donc de prendre acte du présent rapport et que la discussion sur le développement durable de la Suisse ne devra être entamée que sur la base de nouveaux rapports.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de prendre acte du rapport.

Angenommen – Adopté

97.3056

Interpellation Rochat Teilstationäre Spitalbehandlung und ambulante Chirurgie

Interpellation Rochat Traitements semi-hospitaliers et hospitalisation d'un jour

Wortlaut der Interpellation vom 4. März 1997

Die ambulante Chirurgie («One-day-surgery»), die vor zwei Jahren im Kanton Waadt eingeführt worden ist, ist der teilstationären Krankenpflege nach Artikel 39 KVG gleichgestellt, für die es allerdings bislang noch keine präzise Definition gibt. Die ambulante Chirurgie wird in öffentlichen wie in privaten Spitälern durchgeführt und steht sowohl Patienten mit Grundversicherung wie jenen mit Zusatzversicherung offen. Sie erlaubt, nicht nur die Dauer des Spitalaufenthalts zu verkürzen, indem bei gewissen chirurgischen Eingriffen der Spitalaufenthalt auf höchstens 24 Stunden beschränkt wird, sondern auch die Ärzehonorare und die Kosten für die privaten Dienstleistungen über einen Vertrag zwischen Spitälern, Ärzten und Krankenversicherern unter Kontrolle zu halten. Der Bundesrat hat die ambulante Chirurgie als rein ambulante Behandlung eingestuft und sie aus dem Geltungsbereich für die Spitalzusatzversicherungen ausgeschlossen; damit hat er sie unerlässlicher zusätzlicher Finanzierungsquellen beraubt, ihr viel von ihrer Attraktivität genommen und Spitäler, Ärzte und Patienten demotiviert.

Diese Entscheidung ist schwer verständlich:

a. Die teilstationäre Krankenpflege, der die ambulante Chirurgie gleichgestellt ist, ist nicht klar definiert;

b. die teilstationäre Krankenpflege als ambulante Behandlung einzustufen, könnte zwar dadurch begründet werden, dass sie nicht unter die Spitalplanung der Kantone fällt (Art. 39 Abs. 2 KVG);

c. umgekehrt wird sie im KVG ausdrücklich zur stationären Behandlung gerechnet, soweit dies die freie Spitalwahl und den Tarifschutz betrifft; überdies wird sie im gleichen Artikel (Art. 39) mit der stationären Krankenpflege und der Pflege in Pflegeheimen behandelt;

d. die Spitäler können die Preise für die teilstationäre Behandlung frei vereinbaren (Art. 49 Abs. 5).

Ich erkenne keinen klaren Grund, warum für die teilstationäre Krankenpflege und die ambulante Chirurgie keine Spitalzusatzversicherungen gelten sollten. Ich frage deshalb den Bundesrat:

1. Wie definiert der Bundesrat die teilstationäre Krankenpflege?

2. Aus welchen Gründen hat der Bundesrat entschieden, dass die teilstationäre Krankenpflege im allgemeinen und die ambulante Chirurgie im besonderen als rein ambulante Behandlung eingestuft werden und nicht als stationäre Behandlung, zu der sie ihrer Natur nach und entsprechend ihrer Behandlung im KVG gehören.

3. Aus welchen Gründen hat der Bundesrat entschieden, dass die teilstationäre Krankenpflege aus dem Anwendungsbereich der Spitalzusatzversicherungen ausgeschlossen werden soll, wo doch die Spitäler ihre Tarife frei vereinbaren können?

4. Welche Massnahmen gedenkt der Bundesrat in Zukunft zu ergreifen, damit Anreize für die Inanspruchnahme der ambulanten Chirurgie geschaffen werden und die Gesundheitsko-

sten durch eine Verkürzung der mittleren Aufenthaltsdauer in den Spitälern gesenkt werden?

Texte de l'interpellation du 4 mars 1997

L'hospitalisation d'un jour, introduite depuis plus de deux ans dans le canton de Vaud, est assimilée aux soins semi-hospitaliers cités à l'article 39 LAMal et dont la définition exacte manque aujourd'hui encore. Pratiquée dans les hôpitaux d'intérêt public comme dans les cliniques privées, accessible autant aux assurés de base qu'aux patients disposant d'une assurance complémentaire, l'hospitalisation d'un jour permet non seulement de diminuer les durées de séjour en limitant à 24 heures la durée d'hospitalisation pour certaines interventions chirurgicales, mais aussi de contrôler les honoraires médicaux et les frais des services privés par le biais d'un accord entre établissements hospitaliers, médecins et assurances-maladie.

En la considérant comme une activité ambulatoire, en l'excluant du champ d'application des assurances complémentaires et en la privant de ressources supplémentaires indispensables, le Conseil fédéral lui a ôté beaucoup de son attrait et a démotivé les établissements hospitaliers, les médecins et leurs patients.

Cette décision est difficile à comprendre:

- les soins semi-hospitaliers, auxquels l'hospitalisation d'un jour est assimilée, ne sont pas clairement définis;
- les considérer comme activité ambulatoire pourrait être justifié par l'absence d'obligation de planification cantonale (art. 39 al. 2);
- en revanche, la LAMal les assimile expressément aux soins hospitaliers pour ce qui touche au choix de l'institution et à l'étendue de la protection tarifaire; de plus elle traite du semi-hospitalier, de l'hospitalier et des homes médicalisés dans le même article (art. 39);
- les hôpitaux peuvent convenir librement et séparément du prix des traitements semi-hospitaliers (art. 49 al. 5).

Ne découvrant aucune raison claire d'exclure les soins semi-hospitaliers et l'hospitalisation d'un jour du champ d'action des assurances complémentaires, je dépose l'interpellation suivante:

- Quelle définition le Conseil fédéral donne-t-il des soins semi-hospitaliers?
- Quelles raisons ont décidé le Conseil fédéral à assimiler les soins semi-hospitaliers en général et l'hospitalisation d'un jour en particulier à des activités ambulatoires, et non aux soins hospitaliers auxquels leur nature même et leur mention dans la LAMal les rattachent directement?
- Quelles raisons ont décidé le Conseil fédéral à exclure le domaine semi-hospitalier du champ d'activité des assurances complémentaires alors même que les hôpitaux peuvent librement convenir de ses tarifs?
- Quelles mesures le Conseil fédéral compte-t-il prendre à l'avenir pour stimuler le recours à l'hospitalisation d'un jour et aider à réduire les coûts de santé par la diminution des durées moyennes de séjour?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

L'auteur renonce au développement et demande une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Mai 1997

Rapport écrit du Conseil fédéral du 28 mai 1997

On remarquera en premier lieu que la LAMal constitue un système d'assurance homogène qui englobe les prestations nécessaires à la couverture médicale de la population. En la préparant, le législateur a donc aussi choisi d'abandonner l'ancien système de l'assurance de base sur lequel venaient se greffer des assurances complémentaires. En conséquence, le Conseil fédéral part du principe que les prestations couvertes par la LAMal rendent inutile tout appoint par le truchement d'une assurance complémentaire. Si on se

fonde sur le fait que la LAMal contient une réglementation exhaustive, la protection tarifaire se révèle également importante. En effet, les prestations prévues par la LAMal qui dépasseraient les prix et les tarifs fixés en accord avec les assureurs-maladie et remboursés par ceux-ci ne peuvent être facturées aux assurés. Les assurés sont donc amplement protégés, comme le voulait le législateur.

1. Dans l'assurance-maladie sociale, les assureurs sont tenus de prendre en charge les frais du traitement médical et le séjour en établissement semi-hospitalier. Les soins semi-hospitaliers ne font pas l'objet d'une définition plus détaillée dans la LAMal parce qu'il s'agit d'une notion découlant de la pratique dont l'application et la définition sont confiés aux parties liées à une convention. Les soins semi-hospitaliers avaient déjà été définis dans le message du Conseil fédéral concernant la révision de l'assurance-maladie, lequel parle de séjour unique ou répété en clinique d'une durée inférieure à 24 heures, contrairement au traitement hospitalier dont le séjour en clinique 24 heures sur 24 constitue la caractéristique. Les partenaires tarifaires peuvent cependant définir les traitements semi-hospitaliers de manière plus précise dans les conventions en les délimitant des traitements hospitaliers. Concrètement, la délimitation intervient donc dans les conventions tarifaires.

2. Au cours des débats qu'il a consacrés à la LAMal, le Parlement a rapproché plus étroitement encore les traitements semi-hospitaliers des traitements ambulatoires, en supprimant la planification obligatoire des institutions produisant des soins semi-hospitaliers telle que la prévoyait le projet du Conseil fédéral. Mais les autres conditions d'admission relatives au personnel qualifié et à l'infrastructure ont été retenues, car les exigences à l'égard d'un établissement semi-hospitalier sont, compte tenu des prestations visées, plus élevées qu'à l'égard d'un cabinet médical ordinaire.

3. La LAMal fait état d'une division commune uniquement en matière de traitement hospitalier. C'est, par conséquent, là seulement qu'elle suppose d'autres divisions. Voilà aussi pourquoi seuls les hôpitaux peuvent proposer aux assurés des prestations supplémentaires dont les coûts nécessitent la conclusion d'une assurance complémentaire. Un établissement semi-hospitalier peut certes faire partie d'un hôpital; mais il peut également fonctionner à l'extérieur de celui-ci. C'est la raison pour laquelle ne leur sont pas applicables les règles adoptées tout spécialement pour les hôpitaux. Le législateur a précisément voulu concéder cette marge de manœuvre dans la définition du fournisseur de prestations afin de promouvoir les traitements semi-hospitaliers.

4. On parviendra à maîtriser les coûts en suscitant l'inclination des assurés pour les traitements moins onéreux. Puisque la LAMal définit également les prestations que les assureurs-maladie sont tenus de prendre en charge en cas de traitements semi-hospitaliers, les soins aux assurés sont garantis, que ceux-ci doivent se faire soigner ambulatoirement dans une institution semi-hospitalière ou en établissement hospitalier. Cette prise en charge des coûts et le fait qu'après leur traitement la plupart des patients ont envie de retourner chez eux le plus tôt possible devraient contribuer à promouvoir les soins semi-hospitaliers. En outre, ces derniers sont, contrairement à l'hospitalisation, soumis à la seule participation aux coûts, et non pas à une participation financière supplémentaire aux frais de séjour hospitalier. Le Conseil fédéral ne voit aucune nécessité de prendre d'autres mesures.

Rochat Eric (L, VD): Permettez-moi tout d'abord de remercier le Conseil fédéral pour sa réponse substantielle à mon interpellation.

Je m'interrogeais sur la signification à donner au concept de soins semi-hospitaliers, sur leur nature au sens de la loi sur l'assurance-maladie – étaient-ils en effet analogues aux soins ambulatoires ou aux soins hospitaliers? –, et quelles raisons avaient pu pousser le Conseil fédéral à les assimiler dès le 1er janvier 1996 à des prestations ambulatoires, alors même que divers arguments penchaient pour une prise en compte de nature hospitalière.

Je dois dire en préambule que la réponse du Conseil fédéral me satisfait; non qu'elle épouse les thèses que j'avais cru devoir défendre lors d'une abondante correspondance préliminaire, mais parce qu'elle apporte un spot de clarté dans une loi qui, reconnaissons-le pour l'avoir défendue en son temps, en manque singulièrement. Nous prenons ainsi connaissance de principes utiles à tous les cantons, à tous les hôpitaux, aux caisses-maladie, aux médecins, sans oublier les patients concernés là, disons-le, de façon plus indirecte.

Les soins semi-hospitaliers ne sont pas définis dans la loi sur l'assurance-maladie ni dans ses ordonnances, car il s'agit là d'«une notion découlant de la pratique dont l'application et la définition sont confiées aux parties liées à une convention». Plus loin, «les partenaires tarifaires peuvent cependant définir les traitements semi-hospitaliers de manière plus précise dans les conventions en les délimitant des traitements hospitaliers». Concrètement, la délimitation intervient donc dans les conventions tarifaires.

Nous savons donc aujourd'hui que la notion de traitement semi-hospitalier est une notion liée à l'existence d'une convention. A contrario, et pour cerner tout le problème, nous faut-il admettre, Madame la Conseillère fédérale, qu'il n'y a pas de traitement semi-hospitalier dans une situation sans convention? Votre réponse permettra une nouvelle percée de compréhension.

Ensuite, vous confirmez l'analogie avec les traitements ambulatoires et nous verrons dans l'interpellation suivante que cette analogie supprime toute possibilité d'intervention pour les assurances complémentaires. J'avais argumenté du fait que les traitements semi-hospitaliers figuraient dans le même article que les traitements hospitaliers, qu'ils étaient assimilés dans la loi aux soins hospitaliers pour ce qui touche au choix de l'institution et à l'étendue de la protection tarifaire, tout en reconnaissant qu'ils n'étaient pas soumis comme les hôpitaux à l'obligation de planification cantonale.

Votre réponse est certes plus décisive que convaincante, et vous ne vous cachez pas d'un certain volontarisme suscitant l'inclination des assurés pour les traitements moins onéreux. J'y oppose la volonté librement consentie d'une part importante de la population de conclure des assurances complémentaires. Restera à savoir dans quelle mesure ces assurances complémentaires, après une limitation aussi nette et définitive de leur champ d'action et de leurs marchés potentiels, se satisferont des explications et décisions citées.

Je vous remercie cependant d'avoir bien voulu «dire la loi», sans attendre que les tribunaux interprètent des textes et des débats préliminaires qui, aujourd'hui encore, ne nous fournissent pas tous les éléments nécessaires à son application.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: M. Rochat m'a posé une question qui me prend un tout petit peu au dépourvu. Cette question est de savoir si, vu l'interprétation que nous donnons de la loi, il peut y avoir une obligation d'entente tarifaire sur ce plan-là, qui pourrait valoir le non-remboursement de la prestation en l'absence précisément de cette entente tarifaire. Je crois pouvoir répondre que sur ce plan-là la prestation brève, semi-hospitalière, répond en effet à nos yeux aux mêmes règles que toute autre prestation ambulatoire: elle est a priori remboursable; elle fait partie – et c'est ce qui a inspiré toute notre réponse – de la protection et de la garantie tarifaires. En effet, pour le patient cela fait partie du catalogue de base et il a droit à cette prestation si elle est prescrite, et en cas de difficultés quant à la conclusion d'un accord tarifaire, les mêmes règles jouent que pour toute autre situation sans réglementation tarifaire. Dans ce cas, c'est de la responsabilité du canton que d'en fixer le montant, avec les possibilités de recours qui existent dans d'autres domaines.

Donc je partage votre conclusion, mais il ne devrait pas y avoir pour l'assuré de lacunes dans ce domaine – vous avez reconnu que les conséquences ne sont pas directement à supporter par les assurés –, comme il n'y en a pas non plus dans d'autres domaines. Au cas où les partenaires ne s'entendent pas, il y a les possibilités d'une fixation du prix de la prestation, avec toutes les garanties du droit qui lui sont attachées.

L'absence de possibilité d'assurance complémentaire est de la même nature que celle qui existe dans le domaine de la médecine ambulatoire en général. Il faut la comprendre comme la garantie que, dans le catalogue des prestations de base, l'assuré a droit au remboursement de ces prestations sans avoir besoin de conclure une assurance complémentaire.

97.3057

Interpellation Rochat Anwendungsbereich der Zusatzversicherungen und KVG

Interpellation Rochat Champ d'action des assurances complémentaires et LAMal

Wortlaut der Interpellation vom 4. März 1997

Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) will jeder Person eine Grundversicherung gewährleisten, welche die Kosten für die notwendige medizinische Behandlung im Krankheitsfall übernimmt. Im Hinblick auf dieses Prinzip der obligatorischen Versicherung ist es wichtig, zwischen Grundversicherung und Zusatzversicherungen zu unterscheiden; der Gesetzgeber hat diese sogar unterschiedlichen Gesetzgebungen unterstellt. Der heutige Vollzug des KVG schliesst aber tendenziell die Übernahme der Kosten für die Behandlung von Krankheiten durch die Zusatzversicherungen aus, mit Ausnahme des Spitalaufenthaltes im Privatzimmer. Es erstaunt, sehen zu müssen, dass der Anwendungsbereich der dem Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag (VVG) unterstellten Zusatzversicherungen durch die Vollzugsbestimmungen des KVG eingeschränkt wird; dabei hat der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Schoch 96.3536 bekräftigt, dass das KVG einzig die soziale Krankenversicherung regelt (AB 1996 S 1186).

Eine solche Praxis – in Ermangelung klarer Regelungen im Gesetz oder in der Verordnung – hat schwerwiegende Konsequenzen in Kantonen, wo ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung eine Zusatzversicherung abgeschlossen hat, sei es, um die freie Arztwahl zu garantieren, sei es, um zusätzlichen Kosten für einen gewissen Komfort zu decken. Eine derartige Praxis hat auch beträchtliche Nachteile zur Folge, da sie, wie etwa im Kanton Waadt, den zwischen den Tarifpartnern vereinbarten Kosteneinsparungen – beispielsweise mittels der ambulanten Chirurgie – zuwiderläuft.

Ich frage deshalb den Bundesrat:

1. Erachtet es der Bundesrat als gerechtfertigt, dass über das KVG und die Grundversicherung der Anwendungsbereich der Zusatzversicherungen eingeschränkt wird, die dem VVG unterstellt sind?
2. Aus welchen Gründen hat der Bundesrat den Anwendungsbereich der Zusatzversicherungen auf den Spitalaufenthalt im Privatzimmer beschränkt und die ambulante und teilstationäre Behandlung davon ausgeschlossen?
3. Mit welchen Bestimmungen von Gesetz und Verordnungen können solche Einschränkungen begründet werden?
4. Inwiefern widerspricht die Teilnahme der Zusatzversicherungen an der Zusatzdeckung von Behandlungskosten den Prinzipien des Tarifschutzes, die das KVG für jedermann gewährleistet?
5. Mit welchen Massnahmen will der Bundesrat erreichen, dass die Zusatzversicherungen diese ihre zusätzliche Funktion erfüllen können und deren Versicherte in den Genuss der Leistungen kommen, auf die sie Anspruch haben?

Texte de l'interpellation du 4 mars 1997

La loi sur l'assurance-maladie (LAMal) a pour but particulier d'offrir à chacun une assurance de base qui prenne en charge les coûts des traitements médicaux que nécessite sa maladie. Compte tenu du principe de l'assurance obligatoire, il est important de séparer clairement les assurances complémentaires de l'assurance de base et nous sommes allés jusqu'à les soumettre respectivement à des législations et des justifications différentes. Or, la façon d'appliquer la LAMal tend aujourd'hui à exclure les assurances complémentaires du domaine de la prise en charge des frais-maladie, à l'exception de l'hospitalisation en chambre privée, et il est surprenant de voir délimiter le champ d'action des assurances complémentaires dépendant de la loi fédérale sur le contrat d'assurance (LCA) par des dispositions d'application de la LAMal, alors même que, dans la réponse à l'interpellation Schoch 96.3536, le Conseil fédéral réaffirme que la LAMal ne règle que l'assurance-maladie sociale (BO 1996 E 1186). Une telle pratique – puisque les textes d'ordonnance ou législatifs semblent manquer – a de sérieuses conséquences dans les cantons où une part importante de la population a conclu une assurance complémentaire, que ce soit pour garantir le libre choix du médecin, que ce soit pour couvrir les frais de certains comforts. Une telle pratique a des inconvénients considérables lorsque, dans le canton de Vaud, elle contrecarre les efforts d'économies, comme par exemple l'hospitalisation d'un jour, convenus entre les partenaires de la santé.

Je dépose donc l'interpellation suivante:

1. Le Conseil fédéral estime-t-il justifié de régler à travers la LAMal et l'assurance de base le champ d'action des assurances complémentaires qui dépendent de la LCA?
2. Quelles raisons ont décidé le Conseil fédéral à restreindre le champ d'activité des assurances complémentaires aux seuls séjours hospitaliers dans des chambres privées, à l'exclusion des soins ambulatoires et des soins dans le domaine semi-hospitalier?
3. Quelles dispositions de la loi et des ordonnances justifient-elles de telles restrictions?
4. En quoi la participation d'assurances complémentaires à la couverture complémentaire des frais de santé contrevient-elle aux principes de la protection tarifaire que garantit la LAMal à chacun?
5. Quelles mesures le Conseil fédéral compte-t-il prendre pour que le caractère «complémentaire» des assurances du même nom soit respecté et que leurs souscripteurs puissent continuer à bénéficier des prestations qu'ils sont en droit d'en attendre?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Béguin, Martin, Schiesser, Schoch (4)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

L'auteur renonce au développement et demande une réponse écrite.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Mai 1997**Rapport écrit du Conseil fédéral du 21 mai 1997*

1. L'assurance de base et les assurances complémentaires sont régies par deux lois différentes (LAMal et LCA). Le législateur a clairement souhaité que les champs d'application de ces deux lois soient également distincts. La LAMal fixe un catalogue des prestations de base, le financement de cette assurance et bien entendu le domaine tarifaire s'y rapportant. Au-delà de ces prestations de l'assurance de base, la LAMal n'entre pas en ligne de compte et ne peut imposer des règles qui lui sont propres. Peuvent intervenir dès lors les assurances complémentaires. Certes, la nouvelle loi a élargi le catalogue des prestations de base en reprenant des prestations qui étaient précédemment considérées comme complémentaires. Il faut voir dans cet élargissement des prestations un progrès permettant au plus grand nombre de profiter de soins efficaces et d'une médecine de pointe. Pour ce catalogue,

régi entièrement par la LAMal, il a fallu prévoir une protection tarifaire, à défaut de laquelle tout le système mis en place par la LAMal n'aurait aucun sens.

2. L'esprit de la LAMal est de permettre à toute personne assurée d'accéder à une médecine de pointe à moindre frais. A l'instar du domaine hospitalier, le domaine ambulatoire n'est soumis à la protection tarifaire qu'en ce qui concerne les prestations de l'assurance de base. Ainsi, les assurances complémentaires ont un champ d'action lorsqu'une prestation, par exemple un médicament qui ne figure pas sur la liste des spécialités, n'est pas obligatoirement à la charge d'un assureur-maladie.

3./4. Sur la base de la protection tarifaire au sens de l'article 44 alinéa 1er LAMal, les fournisseurs de prestations ne peuvent, pour les prestations selon la LAMal ordonnées par un médecin, facturer à leurs patients un montant plus élevé que ce que prévoit le tarif. En revanche, lorsque les prestations dépassent le cadre de la LAMal, les couvertures d'assurances complémentaires peuvent déployer leurs effets.

5. Le législateur, en fixant la prise en charge des prestations au niveau du tarif du lieu de résidence ou du lieu de travail, donne précisément à l'assuré qui souhaiterait se rendre ailleurs en Suisse pour entreprendre un traitement la possibilité de couvrir cette prestation par des assurances complémentaires. Même si le fournisseur de prestations de l'autre canton sera bien entendu tenu de respecter le tarif fixé, ces assurances complémentaires pourront dès lors permettre la prise en charge de la différence de tarif occasionnée par le choix de l'assuré.

Rochat Eric (L, VD): Il aurait été certainement possible de traiter les deux objets dans une même interpellation. Mon intervention de tout à l'heure a déjà débordé sur le champ d'action des assurances complémentaires, en suggérant que les assureurs pourraient se déclarer insatisfaits de la limitation de leur champ d'action et de leur marché potentiel. J'ai déposé cependant sciemment deux interpellations distinctes, estimant que les deux sujets, quoique connexes, méritaient une réponse séparée pour leur utilisation, parce que nous avons besoin – Madame la Conseillère fédérale, vous le savez bien – des directives et des opinions du Département fédéral de l'intérieur dans ce domaine.

La situation est la suivante: avec un certain souci d'exhaustivité, la LAMal garantit les prestations de l'assurance de base. Celle-ci, obligatoire, garantit à son tour une protection tarifaire pour toutes ces prestations. Ce n'est qu'au-delà du champ des prestations obligatoires que la LAMal n'intervient plus, et c'est là seulement que le Conseil fédéral juge possible l'intervention des assurances complémentaires.

Le problème réside déjà dans la dénomination même des assurances complémentaires. Complémentaires, on entend évidemment complémentaires à l'assurance de base. Or, il s'avère qu'elles ne sont plus, avec la réglementation en cours, que supplémentaires! Le problème réside donc dans le fait qu'en adoptant la position que le Conseil fédéral a défendue jusqu'à aujourd'hui, l'assurance complémentaire n'a, étymologiquement, plus beaucoup de raison d'être. Elle est supplémentaire ou elle n'est pas. Elle ne peut être complémentaire à une assurance de base qui interdit, par essence, son utilisation. Et c'est pour cette raison bien concrète que j'ai déposé mon interpellation.

En 1987 déjà, le souci du Conseil national et du Conseil des Etats avait été de séparer clairement les assurances de base et les assurances complémentaires. Ils l'avaient fait en particulier pour éviter que les comptes ne soient confondus et qu'un principe de vases communicants ne s'instaure, permettant parfois de financer l'assurance de base en difficulté par les cotisations de l'assurance complémentaire, parfois aussi d'alimenter les assurances complémentaires à partir de l'assurance de base, pour les rendre plus attractives, économiquement par exemple.

Ce même principe de séparation des deux types d'assurance n'a plus aujourd'hui le même but, ni le même effet. Pour le Conseil fédéral, et les débats sont assez muets à ce sujet

pour les avoir consultés, la séparation des assurances de base et complémentaires touche en effet maintenant à leur champ d'action, et il ne reste plus aux assurances complémentaires, vu l'extension des prestations de l'assurance de base, que les seuls champs de l'hospitalisation privée ou semi-privée, les prestations et médicaments exclus de l'assurance de base, et certains compléments aux prestations fournies dans d'autres cantons, à d'autres conditions tarifaires.

Je me dois donc de constater que le champ d'application des assurances complémentaires, pourtant régies par la loi sur le contrat d'assurance, est bien défini, comme en négatif, par la loi sur l'assurance-maladie.

La question de savoir si l'exception consentie pour les sec-teurs privé et semi-privé des hôpitaux est acceptable demeure d'ailleurs même ouverte pour certains esprits un peu tortueux. La réponse à l'interpellation Schoch (96.3536) n'est pas, dans ce domaine, totalement rassurante – interpellation qui a été traitée à la session d'hiver 1996.

La réponse que le Conseil fédéral fait à mon interpellation est claire, et elle satisfait à une logique que je considère néanmoins comme essentiellement politique. Il s'agit d'instaurer l'uniformité la plus complète possible dans l'exécution et la facturation des prestations. C'est oublier cependant que les assurances complémentaires ne sont ni des assurances pour riches, ni la source d'une prétendue médecine à deux vitesses. Elles permettent à un Suisse sur trois d'accéder concrètement à une liberté de choix du médecin que la LAMal affirme sans pouvoir la proposer. Les assurances complémentaires jouent un rôle déterminant dans l'accès à des soins que chacun, pour soi et ses proches du moins, souhaite personnalisés et marqués au coin d'une vraie relation médecin/malade. Exclure les assurances complémentaires de tout le champ de l'assurance de base obligatoire est une limitation de la liberté des malades, je dois le dire, que le désir d'uniformisation à lui seul ne justifie pas à mes yeux.

Remerciant encore le Conseil fédéral pour sa réponse claire, politique mais précise, je considère que ce dossier n'est que momentanément fermé et suis persuadé qu'au nom du contrat privé d'assurance, des recours prochains risquent d'en demander la réouverture.

90.257

**Parlamentarische Initiative
(Ducret)
Erwerb des Schweizer Bürgerrechts.
Aufenthaltsdauer
Initiative parlementaire
(Ducret)
Acquisition de la nationalité suisse.
Conditions de résidence**

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 569 hiervor – Voir page 569 ci-devant

Antrag der Einigungskonferenz vom 18. Juni 1997
Proposition de la Conférence de conciliation du 18 juin 1997

Beschluss des Nationalrates vom 18. Juni 1997
Décision du Conseil national du 18 juin 1997

**Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer
Bürgerrechts
Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité
suisse**

Art. 15

Antrag der Einigungskonferenz

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la Conférence de conciliation

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Heute morgen in der Frühe hat die Einigungskonferenz getagt. Sie hat wie folgt entschieden. Es standen sich gegenüber: auf der einen Seite die Haltung des Nationalrates, welcher die Wohnsitzfrist mit der Mindestdauer von acht Jahren als Voraussetzung eines Einbürgerungsgesuches kantonalisieren wollte; auf der anderen Seite die dreimal bekräftigte Haltung des Ständerates, in diesem Punkt beim bestehenden Recht zu bleiben und die Neuregelung der Wohnsitzfristen einer Gesetzesrevision anheimzustellen, welche wir Anfang der nächsten Legislaturperiode erwarten. Der Konferenz lag auch ein Vermittlungsvorschlag vor, welcher die kantonalisierte Frist auf zehn Jahre festsetzen wollte.

Die Einigungskonferenz ist mit 13 zu 9 Stimmen der Auffassung des Ständerates gefolgt. Als Einigungsantrag liegt also unsere Lösung vor. Die Argumente, welche dazu geführt haben, brauche ich nicht zu wiederholen; wir haben sie eingehend diskutiert. Was ich aber hervorheben möchte, ist die Wirkung dieses ganzen Entwurfes, die nun durch den Antrag der Einigungskonferenz möglich wird. Betreffend die Wohnsitzfristen als Voraussetzung zur Einbürgerung ändert sich also nichts. Das soll erst bei einer eingehenden Revision der Fall sein, welche wir Anfang der nächsten Legislatur erwarten. Es ändert sich aber trotzdem einiges in bezug auf die erleichterte Einbürgerung von Personen, welche Kinder einer Schweizerin sind, aber aufgrund des früher geltenden Einbürgerungsrechtes das Schweizer Bürgerrecht nicht erlangen konnten. Von diesem Bereich werden 10 000 bis 20 000 Ausländer schweizerischer Abstammung profitieren können. Obwohl also keine Änderung der Wohnsitzfrist vorgenommen wird, erreichen wir immerhin, dass sich gegen 20 000 Personen schweizerischer Abstammung mit ausländischem Bürgerrecht leicht und in einfachem Verfahren werden einbürgern können.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.021

**Nationalbankgesetz.
Revision
Loi sur la Banque nationale.
Révision**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 17. März 1997 (BBI II 977)
Message et projet de loi du 17 mars 1997 (FF II 866)

Beschluss des Nationalrates vom 12. Juni 1997
Décision du Conseil national du 12 juin 1997

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Büttiker Rolf (R, SO), Berichterstatter: Wie Sie wissen, ist gegenwärtig insbesondere das Gold der Nationalbank ein sehr aktuelles Thema, ein Reizthema. Mögliche Goldverkäufe und die dazu notwendige Reform der Währungsverfassung, Artikel 38 und 39 der Bundesverfassung, geben in unserem Lande zu zahlreichen Diskussionen Anlass. Trotz der Aktualität des Themas müssen wir heute aber nicht über die Botschaft zu einer Verfassungsänderung entscheiden. Vielmehr liegt uns heute der Antrag zu einer Teilrevision des Nationalbankgesetzes vor. Diese Teilrevision hat zum Zweck,

den Handlungsspielraum der Nationalbank bei der Anlage ihrer Währungsreserven zu erweitern. Dies erlaubt der Schweizerischen Nationalbank eine flexiblere, den Innovationen auf den Finanzmärkten angepasste Anlage ihrer Währungsreserven. Damit wird das Erzielen von Mehrerträgen möglich. Um sobald als möglich in den Genuss dieser Mehrerträge zu kommen, stützt sich die vorliegende Teilrevision auf die bestehende Verfassungsgrundlage.

Die Nationalbank erhofft sich aus der vorliegenden Revision Mehrerträge in der Grössenordnung von jährlich 400 Millionen Franken. Damit könnte die Gewinnausschüttung an Bund und Kantone von gegenwärtig 600 Millionen auf rund 1 Milliarde Franken erhöht werden.

Ich möchte Ihnen nun die Änderungen, welche das Erzielen der Mehrerträge ermöglichen, kurz vorstellen. Dabei gehe ich gleichzeitig auf diejenigen Punkte etwas näher ein, welche in der Kommission zu Diskussionen Anlass gegeben haben, da ich Ihnen die Anmerkungen meiner Kommissionskolleginnen und -kollegen nicht vorenthalten möchte.

1. Gegenwärtig beschränkt das Nationalbankgesetz die Laufzeit für ausländische Anlagen der Schweizerischen Nationalbank auf ein Jahr. Diese Laufzeitbeschränkung wird aufgehoben. Aus der anschliessend möglichen Verlängerung der Laufzeiten wird der Hauptteil der Zusatzerträge erzielt, da bekanntlich langfristige Anlagen im Durchschnitt mehrerer Jahre höhere Erträge abwerfen als kurzfristige. Die Nationalbank muss jederzeit eine hohe Liquidität ihrer Anlagen gewährleisten können. Um das Risiko für die Nationalbank dabei möglichst gering zu halten, werden den Geschäften der Nationalbank gesetzliche Schranken gesetzt. Dabei werden die Geschäfte der Schweizerischen Nationalbank nach Geschäftstypen, Schuldnerkategorien und Fälligkeiten begrenzt.

Während die ersten beiden Kriterien auch heute noch berechtigt sind, ist die Begrenzung der Laufzeiten heute dank der grösseren Liquidität der Finanzmärkte nicht mehr notwendig.

Die Schweizerische Nationalbank kann die notwendige Liquidität ihrer Anlagen auf den heutigen Finanzmärkten auch bei Laufzeiten von zwei bis drei Jahren noch gewährleisten.

2. Die Schweizerische Nationalbank erhält zudem die Kompetenz, Derivate zum effizienteren Risikomanagement einzusetzen. Dabei verspricht sie sich Zusatzerträge in Form von niedrigeren Transaktionskosten. Diese Zusatzerträge sind jedoch eher gering. Die Schweizerische Nationalbank wird dabei Derivatgeschäfte für die Absicherung und nicht für risikoreiche Spekulationszwecke einsetzen.

3. Der Verwaltung der Goldreserven sind hingegen durch die gegenwärtige Verfassung enge Grenzen gesetzt. Im Rahmen dieser Teilrevision, die sich auf die bestehende Verfassungsgrundlage stützt, ist daher nur eine kleine, marginale Massnahme möglich. Der Schweizerischen Nationalbank wird die Ausleihe von Gold gegen Zinsen ermöglicht. Diese sogenannten Gold-lending-Geschäfte, bei denen das Gold während der «Mietdauer» physisch weggegeben wird, dienen Goldverarbeitern, z. B. Schmuckherstellern, dazu, Goldlieferungsgengpässe zu überbrücken. Da jedoch die Nachfrage nach Gold-lending begrenzt ist und die Schweizerische Nationalbank nur Geschäfte mit erstklassigen Gegenparteien abschliessen kann, sind auch diese Zusatzerträge um einiges geringer als die Mehrerträge aus der Aufhebung der Laufzeitbeschränkung.

4. Um die erwähnten Gold-lending-Geschäfte zu ermöglichen, wird eine Herabsetzung der Golddeckung des Notenumlaufs von gegenwärtig 40 auf neu 25 Prozent notwendig. Da der Notenumlauf in der Vergangenheit bei unverändertem Goldbestand ständig gestiegen ist, wird die gesetzliche Deckungsvorschrift heute nur noch knapp erfüllt. Die Banknoten waren im vergangenen Jahr nur noch zu durchschnittlich 42 Prozent mit Gold gedeckt. Mit der Ausleihe von Gold liefe die Schweizerische Nationalbank daher Gefahr, die Deckungsvorschriften von 40 Prozent während der Ausleihfrist, wo das Gold nicht bei der Schweizerischen Nationalbank liegt, zu unterschreiten. Die Herabsetzung auf 25 Prozent schafft hier den notwendigen Spielraum. Die Herabsetzung

der Golddeckung des Notenumlaufs hat keinen Einfluss auf die Stabilität des Schweizerfrankens. Auch wenn dem Gold heute immer noch ein hoher emotionaler Wert zukommt, wird das Vertrauen in den Finanzplatz Schweiz heute in erster Linie durch andere vertrauensbildende Massnahmen – wie die politische Stabilität, das Halten ausreichender Währungsreserven oder die auf Preisstabilität ausgerichtete unabhängige Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank – gestärkt.

5. Die bisher vorgestellten Neuerungen tragen zur Erzielung der erwähnten rund 400 Millionen Franken Mehrerträge bei. Nicht ertragssteigernd ist hingegen die letzte Änderung dieser Revision: die Befreiung der Schweizerischen Nationalbank von der direkten Bundessteuer. Der Verzicht auf eine Besteuerung der Schweizerischen Nationalbank ist sinnvoll, da sie eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Zudem macht die Besteuerung der Schweizerischen Nationalbank keinen Sinn, da damit nur die Gewinnausschüttung an Bund und Kantone verringert wird. Insgesamt wird der Mitteltransfer an den öffentlichen Sektor aber nicht beeinflusst. Die vorliegende Revision soll dazu dienen, der Schweizerischen Nationalbank das Erzielen von Mehrerträgen zu ermöglichen.

Der Nationalrat hat letzte Woche dem Entwurf mit grosser Mehrheit zugestimmt. Unsere WAK hat am vergangenen Montag den Entwurf für die Teilrevision des Nationalbankgesetzes einstimmig gutgeheissen.

Daher empfehle ich Ihnen nun im Namen der Kommission, auf den Entwurf einzutreten und mit der Zustimmung zum Entwurf der Schweizerischen Nationalbank eine effizientere Anlage ihrer Reserven zu ermöglichen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Herr Büttiker hat Ihnen den Inhalt dieser Teilrevision ausführlich und wie immer auch zutreffend vorgestellt, und ich muss auf diese Details materiell nicht mehr eingehen. Ich möchte nur noch kurz ein paar Bemerkungen zum Weitergang der Revisionen im Nationalbankbereich machen.

Sie wissen, dass im Moment vor allem das Problem des Goldes mit viel Emotion diskutiert wird, vor allem die Frage, ob man der Nationalbank ermöglichen soll, auch Gold zu verkaufen. Dazu bedürfte es einer Änderung der sogenannten Währungsverfassung, also der Artikel 38 und 39 der Bundesverfassung. Wir sind auch im Bundesrat der Meinung, dass es an der Zeit sei, diese Währungsverfassung den aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Wir müssen die Einlöschungspflicht und die Goldparität aufheben; die Deckungsvorschrift für den Notenumlauf müssen wir längerfristig ohnehin aufheben. Wir sollten sie durch eine vertrauensbildende Norm über die Währungsreserven der Nationalbank ersetzen. Aber das wollen wir nicht im Rahmen dieser Revision tun, sondern in einem zweiten Schritt.

Ursprünglich hatte der Bundesrat vorgesehen, das im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung zu machen. Wir haben damals gedacht, das gehe einfach so mit, und wir waren uns nicht bewusst, welche Emotionen dieses Problem plötzlich auslösen würde. Wir haben jetzt die Absicht, die Revision der Artikel 38 und 39 der Bundesverfassung vorzuziehen. Das hat mit der Ankündigung der Stiftung für Solidarität an Aktualität gewonnen.

Wir gehen so vor: Wir haben zusammen mit der Nationalbank eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche durch aussenstehende Experten ergänzt wird. Diese Arbeitsgruppe befasst sich mit den grundlegenden Fragen im Zusammenhang mit der Reform der Währungsordnung auf Verfassungsstufe, aber auch auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Es geht also um das, was ich schon gesagt habe, um die Aufhebung der Einlöschungspflicht, um die Goldparität, um den Ersatz der Deckungsvorschrift durch eine vertrauensbildende Norm. Es geht auch um eine Bestimmung der angemessenen Höhe der Währungsreserven, weil man sich da sehr uneinig ist. Vor allem ist dies wissenschaftlich kaum klar definierbar. Sie werden sich dann im Rahmen jener Revision darüber unterhalten können.

Wir prüfen auch, ob die Gewinnermittlung neu geregelt werden muss. Wir ermöglichen jetzt der Nationalbank mit dieser

Reform rund 400 Millionen Franken Zusatzgewinne. Es steht in der Verfassung, wie sie verteilt werden müssen: Zwei Drittel gehen an die Kantone, ein Drittel an den Bund. Es wird in der Verfassung und im Gesetz ganz genau festgelegt, wie diese Gewinnverteilung vorzunehmen ist, aber es steht nirgends, wie der Gewinn ermittelt werden soll. Das ist viel folgenswerer als das andere.

Diese Fragen wollen wir dann in einem zweiten und dritten Schritt klären. Das heisst, der zweite Schritt wird die Änderung der Währungsverfassung sein, und der dritte Schritt wird eine grosse Revision dieses Gesetzes sein, eine Revision auch im Hinblick auf die Struktur der Nationalbank usw. Das ist dann eine grössere Übung, und mit alledem hat die heutige Reform – ich sage das, weil das vor allem im Nationalrat von einzelnen Kreisen bewusst etwas vermischt wurde – ihren Sinn: Sie ist auf der Basis der heutigen Verfassung nicht nur etwas sehr Vernünftiges, sondern auch etwas relativ Einfaches, und ich bin froh, wenn wir das rasch tun können. Ich bin auch dankbar, dass Sie sich bereit erklärt haben, das in der gleichen Session wie der Nationalrat zu tun; wir gewinnen damit etwas Zeit und Geld.

Ich habe mich im Nationalrat gegen die Dringlichkeit gewehrt, denn damit hätte man diesen Bundesbeschluss befristen müssen. Man kann natürlich nicht sagen, die Nationalbank solle die Portefeuilles in längere Laufzeiten umschichten, und gleichzeitig verlangen, die Massnahme sei zu befristen: Denn wenn es irgendwo bei den anderen Reformen «harzen» würde, dann müsste die Nationalbank ihre Portefeuilles zurückbuchstabieren, um nicht plötzlich gegen das Gesetz zu verstossen.

Ich glaube, so, wie Ihre Kommission beschlossen hat, ist es vernünftig. Ich bin dafür dankbar und bitte Sie um Eintreten und Zustimmung.

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

Nationalbankgesetz Loi sur la Banque nationale

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I, II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfs 25 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.3037

Interpellation Loretan Willy Dringliche Bundesbeschlüsse zu den Voranschlägen des Bundes

Interpellation Loretan Willy Arrêtés fédéraux urgents concernant les budgets de la Confédération

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 607 hiavor – Voir page 607 ci-devant

Weber Monika (U, ZH): Ich habe mit Interesse die Antwort des Bundesrates gelesen. Ich habe ebenfalls mit grossem Interesse die Pressemitteilung der Beschlüsse des Bundesrates vom letzten Montag gelesen. Es ist auch sehr interessant zu sehen, von welchen Annahmen der Bundesrat z. B. in bezug auf die Einnahmen ausgeht. Ich möchte für die Verschiebung der Diskussion danken und damit für die Möglichkeit, die wir gehabt haben, auf diese Unterlagen einzugehen und sie zu studieren.

Der Bundesrat bleibt bei seinem Ziel, das strukturelle Defizit bis im Jahr 2001 abzubauen. Er ist aber weit davon entfernt, es zu erreichen. Das sagt er selber, es ist also nicht so, dass ich das jetzt erfunden hätte. Ich meine – deshalb möchte ich einige Worte sagen –, er schafft es sicher nicht ohne unsere Mithilfe. Deshalb habe ich vor allem zwei Hauptbemerkungen:

1. Zum ersten möchte ich darauf hinweisen, dass der Bundesrat bemerkt, im Moment sei ein Schuldenberg von 88 Milliarden Franken da. Ich denke, dass man das Kind doch beim Namen nennen sollte und auch darauf hinweisen müsste, dass zusätzlich Abschreibungen in der Höhe von 17 Milliarden Franken für die Entschuldung der SBB im Raum stehen, dann 3 Milliarden Franken im Bereich PTT-Pensionskasse sowie 6 Milliarden Franken im Bereich SBB-Pensionskasse. Wenn man die Defizite der nächsten Jahre in der Grössenordnung von 6 bis 8 Milliarden Franken jährlich dazurechnet, die in diesem Programm vom Bundesrat auch vermerkt werden, dann kann man sehr gut sagen, dass wir am Ende dieses Jahrhunderts mit etwa 150 Milliarden Franken Schulden leben müssen. Das entspricht ungefähr der Hälfte des Bruttosozialproduktes. Damit bleiben einer nächsten Generation 5 bis 6 Milliarden Franken Zinsen pro Jahr: Die nächste Generation muss zuerst einmal jedes Jahr 5 bis 6 Milliarden Franken Zinsen erarbeiten, und das in einer Zeit, in der sehr viele ältere Menschen – ein Teil von uns; ich gehöre auf jeden Fall auch dazu – dasein werden, d. h., das Potential an aktiven Bürgerinnen und Bürgern wird verhältnismässig kleiner sein. Ich habe das hier auch schon gesagt: Ich finde diesen Umstand eine Zumutung und denke, dass diese Einsicht in diesem Rat wächst.

Der Bundesrat sagt in seinem Kommentar, dass diese Entwicklung in krassem Widerspruch zum Willen des Bundesrates stehe, denn er möchte den Haushalt ausgleichen.

Der Bundesrat sagt auch, dass das Ziel kaum erreicht wird oder es fraglich ist, ob es erreicht wird. Es ist auch ganz klar, dass wir dieses Ziel kaum erreichen werden. Der Bundesrat sagt im weiteren, der finanzpolitische Handlungsspielraum schwinde. Ich bin der Meinung, er schwindet Jahr für Jahr. Auch das ist eine verheerende Situation. Drittens sagt er, dass stark verschuldete Staaten das Vertrauen verlieren würden. Ich bin froh um diesen klaren Ausdruck. Ich denke auch, dass unsere Standortqualität gefährdet ist.

Diese Einsichten sind da. Ich möchte Sie ein bisschen antreiben; ich denke eben, dass man trotzdem dahintrödelt. Wir handeln nicht, wir verlieren wertvolle Zeit, wir verlieren so lange wertvolle Zeit, bis wir uns in einem Teufelskreis bewegen: Wir bewegen uns bereits in diesem Teufelskreis! Alle verschönernden und besänftigenden Worte im Bericht des Bundesrates nützen nichts. Eine Beseitigung des strukturel-

len Defizits liegt aber im Interesse des gesamten Landes. Deshalb frage ich mich: Weshalb wartet man noch zu? Weshalb wartet der Bundesrat? Er tönt zwar an, dass er mit Massnahmen komme. Ich verstehe eigentlich nicht, warum der Bundesrat mit gewissen Massnahmen bis 1998 oder 1999 warten will; weshalb er nicht im September ein Paket von institutionellen, von legislatorischen, gesetzlichen und konkreten budgetären Verbesserungsmassnahmen vorlegt und dazu eine Aufstellung über ganz genaue Etappenziele gibt, die zu erreichen sind und bei denen er auch sagt, wie er diese erreichen will.

Nur ein ausserordentlicher Effort wird eine Wende einläuten. Wenn nicht bereits vom Bundesrat her eine merkbare Wende auf die Budgetierung 1998 eingeleitet wird, müssen wir eben als Parlament den Mut haben, ein Zeichen zu setzen. Ich denke, dass wir das Budget in diesem Sinne zurückweisen müssten. Vielleicht wird dann der Ernst der Lage verstanden. Man müsste die Sache deutlich machen, so dass alle Kreise aufgerufen sind, dieses Problem, das wir wirklich haben, zu lösen. Vielleicht wird dann erst der Ernst der Lage verstanden.

Eine Rückweisung des Budgets wäre kein Novum, eine solche wurde auch bereits Anfang der siebziger Jahre gemacht; übrigens – ich möchte hier darauf hinweisen – war in den siebziger Jahren die Situation nicht so katastrophal wie heute.

Um aus der fatalen Situation herauszukommen, ist meines Erachtens der Ständerat aufgerufen, für die gesamte Schweiz nach aussen ein Zeichen zu setzen. Wir können uns rascher als der Nationalrat einigen, und eine Einigung tut Not. Wir dürfen nicht weiter Zeit verlieren.

Dies also zum ersten Punkt: Es ist eigentlich ein Appell, hier in diesem Rat die Dringlichkeit zu sehen, mit der wir eine neue Ära einleiten sollten, um damit auch den Bundesrat in seinen Absichten zu unterstützen.

2. In der Interpellation von Herrn Loretan wird vorgeschlagen, Abstriche bei der sozialen Wohlfahrt zu machen. Ich meine, dieser Vorschlag allein ist ein falscher Ansatz, weil wir dann in jenes ideologische Feld kommen, das wir gestern durchgespielt haben; das war sicher gut, dass das gestern über die Bühne ging. Das Parlament hat aber leider in den letzten Jahren bereits verschiedene Abstriche bei der AHV und bei der Arbeitslosenversicherung praktiziert. Damit ist die Verunsicherung in der Bevölkerung erheblich gestiegen, und man kann sagen: Kunststück – ein jeder hat schliesslich heute Angst, seinen Job zu verlieren. Das alles führt aber zu Unruhen, und ich denke, gerade das sollten wir vermeiden. Es ist im übrigen keine Lösung, wenn Bundesbeiträge gekürzt werden und die Defizite der Sozialversicherungen nachher anschwellen. Das war der Mechanismus, den wir bis jetzt praktizierten.

Ich bin überzeugt, wenn wir daran gehen wollen, das strukturelle Defizit abzubauen, dann ist es wichtig, dass wir uns auf irgendeinen Level in bezug auf die Sozialversicherungsfragen einigen. Ich meine, wir finden keinen Weg, wenn wir diese Frage nicht klar vorwegnehmen und miteinander diskutieren. Wir sollten diese Fragen und Probleme auf einen Weg leiten, dank dem soziale Unruhen vermieden werden. Wir sollten hier im Ständerat versuchen, eine Art Sozialpakt oder Sozialplan zu entwerfen und die Sozialversicherungen für eine gewisse Zeit auf einem Punkt einzufrieren. Wir sollten dazu stehen, dass Sozialversicherungen Stabilisatoren sind, die im Moment nicht ausgebaut, aber auch nicht gekürzt werden sollen. Damit würden wir ein Zeichen der Stabilisierung geben. Ich bitte die Kreise in diesem Rat, die die Möglichkeit haben, solche Diskussionen zu führen, ans Werk zu gehen. Es ist an der Zeit, eine solche Einigung zu finden, die Probleme zu überdenken und auch zu handeln, so dass wir nicht jedesmal im Rahmen der Budgetierung die Sozialversicherungen wieder angreifen und damit eine ideologische Diskussion führen müssen. Totalrevisionen wie die 11. AHV-Revision müssen natürlich zugelassen werden und auch möglich sein. Ich stelle mich nur dagegen, im Rahmen der Budgetierung beziehungsweise im Rahmen des Ordners der Finanzen einfach punktuell bei den Sozialversicherungen einzu-

greifen. Wir müssen alles planmässig durchführen, damit die Verunsicherung nicht noch wächst. Mit einem Sozialpakt hätten wir endlich eine Plattform, die wenigstens ermöglichte, ein vernünftiges Gespräch über eine Budgetsanierung zu führen. Es ist wichtig, dass wir in dieser Sache den Bundesrat unterstützen.

Das war eine Anregung, etwas, um darüber nachzudenken. Sie müssen diese Anregung also nicht sofort bekämpfen.

Ich schliesse mit folgender Zusammenfassung:

1. Wir müssen handeln; ich bin der Meinung, wir können es uns nicht erlauben, die Sache auf nächstes und übernächstes Jahr zu verschieben.

2. Wenn wir wirksam handlungsfähig sein wollen, sind wir es nur, wenn wir vorab in diesem Rat quasi eine Einigung über die Zukunft der Sozialversicherungen erreichen. Wir sollten dem Nationalrat eine Leitplanke vorgeben können.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Sie haben vorgestern Abend die Diskussion wegen mangelnder Präsenz verschoben. Ich stelle fest, dass der Unterschied zwischen Tag und Nacht etwas kleiner ist, als man häufig annimmt. Sie wollten eine Art Standortbestimmung im Zusammenhang mit der Interpellation Loretan Willy machen; ich werde ihm das, was ich Ihnen jetzt sagen werde, privat auch noch mitteilen. Ich mache das gerne, und zwar deshalb, weil der Bundesrat am Montag zu meiner Freude mutige Entscheide getroffen hat.

Wir sind noch früh dran; wenn Sie mir etwa eine Viertelstunde geben, kann ich vor allem auf die Fragen eingehen, die Frau Weber aufgeworfen hat. Ich kann aber auch zu einigen Fragen Stellung nehmen, die Herr Loretan aufgeworfen hat, der sich ja als nicht befriedigt erklärt hat.

Ich muss Ihnen natürlich sagen, dass es schwierig war, die Fragen von Herrn Loretan vor den bundesrätlichen Entscheiden zu beantworten. Deshalb ist die ganze schriftliche Antwort etwas vage; das gebe ich gerne zu. Ich kann heute etwas präziser sein und nehme die Gelegenheit wahr. Ich habe etwas viel Papier, weil ich nicht dazu kam, diese bundesrätlichen Entscheide noch einmal in der richtigen Logik aufzuzeichnen; aber ich will es so versuchen.

Zur Lage der Bundesfinanzen: Die Lage der Bundesfinanzen ist dramatisch; ich brauche dieses Wort bewusst. Wir haben die Budget- und Finanzpläneingaben zusammengenommen und kommen im nächsten Jahr auf ein Defizit von 8,7 Milliarden, im Jahr 1999 auf rund 8 Milliarden, im Jahr 2000 auf rund 7 Milliarden und im Jahr 2001 auf rund 6 Milliarden Franken.

Wir haben ein Durchschnittswachstum bei den Einnahmen von 4,2 Prozent; das ist nicht sehr viel – wegen verschiedenen Faktoren; ich will nicht in die Details gehen. Die Ursache liegt vor allem darin, dass die Rezession bei der direkten Bundessteuer durchschlägt – im Vergleich zu früheren Wachstumsraten. Es sind hier die verschiedenen neuen Steuern dabei: AHV-Prozent, Neat-Finanzierung usw. Ich komme noch darauf zurück.

Wir haben ein Ausgabenwachstum von 3,8 Prozent. Das wäre vor zehn Jahren noch phänomenal gut gewesen, aber angesichts der heutigen Umstände ist es zuviel. Es liegt auch über der Teuerung und über dem Bruttoinlandprodukt. Die Annahmen in bezug auf die Teuerung kann ich Ihnen kurz geben; wir sind von folgenden Zahlen ausgegangen: 1 Prozent in diesem Jahr, 1,5 Prozent 1998, im folgenden Jahr dann 2 Prozent. Das ist einigermaßen denkbar. Beim Wachstum des Bruttoinlandproduktes gingen wir von real 1,5 Prozent nächstes Jahr und 2 Prozent 1999 aus. Ich glaube, das ist optimistisch, aber nach den verschiedenen Prognosen, die wir haben, auch realistisch. Aber es ist ein gutes Wachstum, und trotzdem sehen die Zahlen so schlecht aus.

Die Voraussetzungen sind: Die Neat wird gemäss Vorschlag des Bundesrates finanziert; wir gehen immer noch davon aus; die Vorlage ist ja noch zwischen den Räten hängig. Die Bahnreform führt – das müssen Sie bei den fast 9 Milliarden Franken Defizit im nächsten Jahr berücksichtigen – zu einer einmaligen Zahlungsspitze von 1,5 Milliarden Franken, die Sie im Prinzip abziehen können; dann kommen Sie auf

7,3 Milliarden Franken. Aber auch das ist natürlich nicht weniger dramatisch. Die Lenkungsabgaben für den Umweltschutz sind drin, und es ist das Mehrwertsteuerprozent für die AHV drin. Bei den Ausgaben ist auch das Investitionsprogramm drin, und bei der Arbeitslosenversicherung sind die meines Erachtens optimistischen Prognosen des Biga einbezogen, die besagen, dass die Arbeitslosigkeit nun laufend bis auf 3,2 Prozent im Jahr 2001 zurückgehen wird.

Sie sehen also: Es ist denkbar, dass diese Annahmen eintreffen, aber es ist natürlich nicht ganz sicher. Wenn ich gesagt habe, es sei dramatisch, so deshalb, weil die Schulden zwischen 1990 und 1998 um 35 Milliarden Franken zugenommen haben werden. Frau Weber hat noch weitere Zahlen dazugenommen, aber das sind zum Teil dann buchhalterische Vorgänge: Ob wir die Abschreibungen bei den SBB abbuchen oder nicht, sie kosten nicht mehr Zinsen. Diese Zinsen sind in der Rechnung des Bundes an sich schon versteckt enthalten, weil wir sie natürlich aufnehmen mussten. Das Gleiche gilt für die Pensionskassenlöcher: Diese verzinsen wir heute schon mit vier Prozent. Das macht bei den Zinsen nichts aus, aber rein rechnerisch hat Frau Weber natürlich recht. Es sieht noch schlechter aus.

Alein die Zinsen werden aufgrund dieser Zahlen in nur vier Jahren um 1,5 Milliarden Franken zunehmen. Jetzt können Sie sich einmal vorstellen, was man mit diesen 1,5 Milliarden Franken – die jetzt dazukommen, die nicht etwa schon aufgelaufen sind! – machen könnte. Wir sind jetzt bei einer Zinslast von etwa 3,3 Milliarden Franken. Nehmen Sie die 1,5 Milliarden Franken dazu, dann sind Sie bei 4,8 Milliarden Franken, was dem Budget des EMD entspricht bzw. über den Landwirtschaftsausgaben liegt. Die Zinsen werden auf gegen 10 Prozent unserer Gesamtausgaben wachsen. Damit werden sie dann wahrscheinlich zur zweit- oder drittgrössten Bundesaufgabe. Sie müssen sich das einfach einmal vorstellen! Die Bundesschuldenquote wird – gemessen am BIP, ohne die Aufwendungen, die Frau Weber erwähnt hat – gegen 30 Prozent steigen. Wir verkörpern ja nur einen Drittel der Ausgaben, die anderen zwei Drittel werden von Kommunen und Kantonen verursacht. Wir ach so stolzen Schweizer werden «Maastricht» in finanzpolitischer Hinsicht nächstes Jahr nicht mehr erfüllen. Das hat keine grössere Bedeutung, aber «Maastricht» ist doch in finanzpolitischer Hinsicht irgendwie zum Massstab des Wohligehens geworden. Wir sind also längst nicht mehr die Musterknaben und -mädchen, sondern wir sind auf dem Weg des Schlendrians, ich kann es nicht anders sagen.

Zu den Kostentreibern der letzten Jahre: Da ist der Sozialbereich, auf den ich noch bewusst eingehen werde, obschon der Bundesrat hier noch keine Entscheide gefällt hat. Ich habe die entsprechenden Zahlen auch schon erwähnt: Von 1990 bis 1996 hat der Sozialbereich bei einem Gesamtausgabenwachstum von 40 Prozent – bei einer Teuerung von 17 Prozent – um nicht weniger als 70 Prozent zugenommen. Wenn wir den Sozialbereich nicht in den Griff bekommen, werden wir das Problem der Bundesfinanzen nie lösen. Hier sind übrigens nicht einmal die Sozialwerke dabei, sondern nur die Bundesbeiträge.

Ich habe manchmal den Eindruck, wir alle hätten uns daran gewöhnt. Man regt sich im Nationalrat und hier im Ständerat darüber auf, ob eine Subvention kommt oder nicht. Wir regen uns darüber auf, ob ein Steuerausfall von 200 Millionen Franken beschlossen wird oder nicht – aber kein Mensch regt sich darüber auf, dass wir in Richtung 100 Milliarden Franken Schulden gehen! Das sagt man mit grosser Gelassenheit. Es ist ja bisher auch gutgegangen. Wir haben ein hervorragendes Team, welches die Tresorerie macht. Ich sage immer: Die wollen gar nicht, dass die Finanzen in Ordnung kommen, die machen das so: Sie nehmen diese Mittel auf dem Kapitalmarkt auf. Das ist ohne zinstreibende Effekte immer gutgegangen, nicht zuletzt natürlich auch wegen der schwachen Wirtschaftslage, wo es kein Kapital braucht. Ich glaube, wir geniessen auch noch das Vertrauen der Märkte, aber ich wage nicht, mir vorzustellen, was passiert, wenn dieses Vertrauen einmal kaputtgeht und dann auch auf die Zinsen des Bundes eine Risikoprämie geschlagen werden muss.

Was die Leute vielleicht noch am raschesten begreifen, ist die Zins-Schulden-Falle; das ist das, was ich vorhin gesagt habe. Jetzt haben wir 1,5 Milliarden Franken Aufwendungen nur an Zinsen, aber diese Zinsen können wir nicht aus den laufenden Einnahmen bezahlen. Diese müssen wir auch wieder aufnehmen, und das kostet wieder Zinsen. Diese Spirale engt den Handlungsspielraum zunehmend ein. Wenn wir noch zehn Jahre so weitermachen, dann wird es so sein, dass zuletzt wahrscheinlich die Zinsen die grösste Bundesausgabe geworden sind. Dann bleibt immer weniger; das ist eine spiralförmige Entwicklung. Wenn wir die Spirale jetzt brechen, tut das enorm weh; aber es tut viel weniger weh, als wenn die Spirale erst in zehn, fünfzehn Jahren durchbrochen werden muss.

Das ist das eine: die Zinsspirale müssen wir durchbrechen, sonst überbürden wir den nächsten Generationen Lasten, die sie kaum werden tragen können, denn diese Generationen haben noch weitere Lasten zu tragen, nämlich die Lasten der demographischen Entwicklung. Wenn wir bis ins Jahr 2001 den Ausgleich des Bundeshaushaltes schaffen, dann ist noch nicht Entwarnung; dann fangen nämlich die Demographieprobleme erst richtig an. Alles, was wir jetzt in bezug auf Demographie erleben, ist ein «Frühlingssäusel», verglichen mit dem, was dann zwischen 2001 und 2010 auf uns zukommen wird. Auch das muss die nächste Generation verkraften, und dann dürfen wir dieser Generation nicht auch noch einen solchen schludrigen Bundeshaushalt überwälzen.

Auch das Vertrauen der Investoren könnte leiden. Sie sehen jetzt in Europa eine sehr fatale Tendenz. Man hat jetzt zwar in Amsterdam diesen Stabilitätspakt zum Glück nicht aufgeweicht, aber die Tendenzen nach gewissen Wahlgängen geben mir schon zu denken. Denn da will man plötzlich wieder auf Rezepte zurückgreifen, die in der letzten Zeit zur Wachstumsschwäche von Europa beigetragen haben, indem man jetzt plötzlich sagt, «Maastricht» hemme das Wirtschaftswachstum, das stehe im Widerspruch zu den Wachstumskräften.

Für mich gibt es zwei plausible Überlegungen, warum das nicht so ist: Der Internationale Währungsfonds – ich habe das hier auch schon gesagt – hat in Studien nachgewiesen, dass ein Konsolidierungskurs bei den Finanzen das Wirtschaftswachstum nicht hemmt, sondern letztlich die Basis für ein langfristiges und inflationsfreies Wachstum darstellt. Das hat man anhand der Analyse von etwa 20 OECD-Ländern in den letzten fünfzehn Jahren festgestellt. Sie sehen das gleiche in Europa: Es gibt ganz wenige Länder, die auf dem Konsolidierungskurs sind – England, Irland und vor allem Holland –, und das sind auch die einzigen Länder, die Arbeitsplätze schaffen. Alle anderen, die weiter auf «Schlendrian-Kurs» sind, schaffen im Moment keine Arbeitsplätze.

Ich will jetzt nicht sagen, dass nur der Konsolidierungskurs dazu beiträgt, dass sich die Wirtschaft erholt, aber ich glaube, der Umkehrschluss, nämlich dass der Konsolidierungskurs die wirtschaftliche Entwicklung nicht hemmt, ist zumindest vertretbar – wenn ich das einmal ganz vorsichtig so ausdrücken darf. Ein überschuldeter Staat ist nie ein sozialer Staat, und er ist nie ein guter Wirtschaftsstandort.

Im Bundesrat macht uns das natürlich schon lange Sorgen, und das ist auch dort keine einfache Lage. Denn jeder von uns, der etwas realisieren will, weiss, dass das auf Kosten der Bundesratskollegen geht; anders geht das gar nicht. Das ist – ich gebe das gerne zu – nicht so leicht. Wenn man mir sagt, ich müsse das Grenzwachtkorps verstärken, damit wir an der Südgrenze mehr tun könnten, so muss ich sagen: Gut, aber woher nehme ich das Geld, woher nehme ich die Köpfe? Es ist auch anderswo immer das gleiche. Wir kommen nicht mehr darum herum, Prioritäten zu setzen. Das macht die Entscheidungsmechanismen im Bundesrat schwierig, und das schlägt sich auch in Ihren Debatten nieder.

Der Bundesrat hat – zumindest einmal im Vorgehensbereich, wenn auch noch nicht im materiellen Bereich – klare Entscheide gefällt. Dazu vielleicht folgendes:

1. Der Bundesrat hat die Botschaft zum Haushaltziel 2001 verabschiedet; diese werden Sie jetzt bekommen. Ich glaube aber, der Nationalrat ist Erstrat.

2. Der Bundesrat hat ferner beschlossen, das Defizit 1998 auf 5 bis 5,5 Milliarden Franken zu begrenzen, ohne die Zahlungsspitze bei den SBB. Ferner hat er beschlossen, dass er die Ziele des Haushaltsausgleiches in zwei Schritten anstreben wird: in einem ersten Schritt durch eine harte Finanzplanbereinigung, und in einem zweiten Schritt durch ein Sparprogramm von mindestens 2 Milliarden Franken ab 1999. Das sind einmal die strategischen Grundbeschlüsse.

Nun zum Haushaltziel: das ist das, was Sie früher als Sanierungsartikel bezeichnet haben. Wir glauben aber, es ist besser, wenn wir es als Ziel bezeichnen, weil dann auch das Volk weiss, was wir eigentlich anstreben. Wir streben den Budgetausgleich an und noch nicht den Abbau der Schulden. Damit ist also der Haushalt noch nicht saniert; deshalb haben wir den Titel geändert.

Der Bundesrat ist bei seinem schwierigen, aber klaren Ziel geblieben: bei einem Zwischenziel von 4 Milliarden Franken Defizit für 1999 – das übrigens fast schwieriger anzustreben sein wird als die eine Milliarde Franken im Jahre 2001 – und dann beim Endziel, das Defizit 2001 unter eine Milliarde Franken zu drücken.

Wir drücken das anders aus und sagen: 2 Prozent der Ausgaben. Das ist aus folgendem Grund vertretbar: Wenn Sie die Inflation mit einbeziehen, wenn Sie das Wachstum des BIP einbeziehen und wenn Sie die eigentliche Investitionsquote des Bundes selber einbeziehen, haben wir bei einer Milliarde Franken Schulden einen soliden Haushalt. Ich glaube, das kann man sagen. Es ist schon ein Kunststück, das wirklich zu erreichen. Dieses Ziel haben wir uns gesetzt, und wir möchten das in der Verfassung festschreiben. Dies erstens, damit wir, damit Sie als Parlament und wir alle einen klaren Volksauftrag haben; und damit wir zweitens die Instrumente haben, um es durchzusetzen, falls es nicht anders geht.

Dieses Instrument ist ganz einfach: Sollten wir dieses Ziel nicht erreichen, das gilt schon für das Zwischenziel – ich begrüsse in der Zwischenzeit auch Herrn Loretan –, dann muss Ihnen der Bundesrat aufgrund seiner Rechnungen ein Sanierungspaket vorschlagen, das den Betrag beinhaltet, um welchen das Ziel verfehlt worden ist. Das läuft aber völlig demokratisch, und Sie haben dann die Möglichkeit, dieses Sparpaket zu verändern, andere Prioritäten zu setzen; aber Sie sind an die Endsumme gebunden. Dieses Sparpaket wird natürlich dann umgesetzt, und zwar nach unseren Vorstellungen dringlich umgesetzt.

Der Unterschied zu den anderen Deklamationen, die es in der Verfassung jetzt schon gibt, ist der, dass es nicht einfach eine wunderschöne verbale Formel ist, sondern dass die Instrumente, das Vorgehen eben vorgesehen sind und wir nicht anders können. Wenn also in der Verfassung steht, wir hätten das und das zu tun, so gehe ich davon aus, dass wir das effektiv auch tun werden.

Nun sagen Sie mir, das könne mit der Konjunkturpolitik in Konflikt geraten. Wir haben in der Vernehmlassung eine unbegrenzte Erstreckungsmöglichkeit eingebaut. Das wurde – zu Recht, meine ich – kritisiert. Wir haben deshalb nur eine Verlängerungsmöglichkeit, eine Flexibilität von zwei Jahren eingebaut. Sollte die Konjunktur ganz schlecht laufen, könnten wir dieses Ziel um zwei Jahre erstrecken. Das ist der institutionelle Bereich. Ich bin der Meinung, dass wir das brauchen, weil ich nicht mehr glaube, dass wir, der Bundesrat, und Sie, das Parlament, ohne einen gewissen institutionellen Zwang gemeinsam diese Sanierung zustande bringen. Denn wenn ich die letzten Jahre anschau, haben wir immer gegen Weihnachten die grossen Lieder vom «Milliarden Sparen» gesungen, und in den anderen drei Sessionen haben wir hier 20 Millionen, dort 30 Millionen, hier 100 Millionen usw. dazugebuttert. So wird es nicht mehr gehen.

Das zweite ist die Bereinigung von Budget und Finanzplan. Wir möchten ungefähr 2 Milliarden Franken wegnehmen. Hier können wir noch in der Reserverie etwas korrigieren. Wir können möglicherweise auch bei den Einnahmen noch gewisse Korrekturen vornehmen. Wir wollen nichts schönen, beileibe nicht, denn das würde sich beim Ziel, das wir anstreben, rächen. Aber wir möchten auf 5 bis 5,5 Milliarden Fran-

ken kommen, und das wird mindestens 1 Milliarde Franken Einsparungen brauchen. Es ist nicht etwa so – ich muss das zur Ehrenrettung der Verwaltung sagen –, dass diese 8 Milliarden Franken Defizit die Folge eines schludrigen Budgetprozesses der Bundesämter wären. Ich habe den Eindruck, dass man in den Bundesämtern sehr viel kostenbewusster geworden ist als noch vor drei, vier Jahren. Man hat sich Mühe gegeben, an die Vorgaben heranzukommen. Aber die Umstände haben sich verschlechtert: die Steuereinnahmen, vor allem die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung usw. Da möchten wir zurückgehen. Das ist konjunkturverträglich.

Frau Weber hat Rückweisung beantragt. Ich meine, Sie können nicht gleichzeitig ein Investitionsprogramm von einer halben Milliarde Franken beschliessen und das im Budget wieder wegsparen. Das können Sie nicht tun.

Wir müssen, glaube ich, diesem Konjunkturpflänzchen, an das ich glaube, eine Chance geben und es nicht – direkt in Widerspruch dazu – wieder wegsparen helfen. Aber ich sage Ihnen auch: Diese eine Milliarde Franken wegzunehmen wird schon Härten bringen. Das ist also nicht etwa Schlendrian. Ich meine aber, wenn wir das wirklich erreichen wollen, sollten Sie es nicht zurückweisen, sondern darauf warten, was wir im nächsten Schritt tun. Gleichzeitig müssen wir bei den Finanzplänen dann auch 1 bis 1,5 Milliarden Franken sparen. Die Bereiche dieser Sparmassnahmen sind natürlich die Sozialversicherungen, das Asylwesen, die amtliche Vermessung, der ETH-Bereich, die Landesverteidigung, die Landwirtschaft, der Verkehr, das Bundespersonal, die Sachausgaben; alle diese Dinge spielen hier mit. Ich rede jetzt immer noch von der einen Milliarde Franken, die wir im Budget sparen müssen und über die jetzt dann während der Sommerpause der Bundesrat beschliessen muss.

Dann kommt – und dann wird es wahrscheinlich erst richtig hart – das eigentliche Sparprogramm. Hier komme ich auf die Frage von Herrn Loretan, der schon seit Jahren eine doch sehr ausgeprägte Neigung zu dringlichen Bundesbeschlüssen hat. (*Heiterkeit*)

Eigentlich ist es keine gute Politik, jedes Jahr dringliche Bundesbeschlüsse vorzulegen. Wir haben das jetzt zweimal gemacht. Das erste Mal haben Sie alle abgelehnt, und letztes Mal haben Sie immerhin moderat mitgemacht; da bin ich dankbar gewesen. Ich glaube, dass das keine gute Politik ist. Wir möchten jetzt ein mutigeres Sparpaket bringen, und zwar – wenn alles gutgeht – in der Grössenordnung von 2 Milliarden Franken.

Damit komme ich zum Zeitplan von Frau Weber: Wir möchten dieses Paket nicht schon im September vorlegen, aber wir müssen uns in diesem Herbst Gedanken darüber machen und es dann im Bundesrat beschliessen, damit Sie es im Frühjahr 1998 haben und dann auch die Richtung sehen. Es muss ab 1999 wirken und daher Anfang des nächsten Jahres beschlossen werden. Wir möchten das aber demokratisch auf dem normalen Gesetzgebungsweg tun, auch was den Eigenbereich der Bundesverwaltung anbelangt. Wir möchten das vorschlagen, und hier wird es dann schon relativ schwierig.

Wir werden nicht darum herumkommen, im Sozialbereich etwas zu tun; ich denke zum Beispiel an Rentenanpassungsmechanismen. Wir werden aber nicht schon in diesem Stadium eigentliche Eingriffe in den Sozialversicherungsbereich vorschlagen, weil ich glaube, dass wir das vernetzt und zusammen mit den grossen Reformen – zum Beispiel mit der 11. AHV-Revision – tun müssen. Ich komme dann noch kurz auf den Sozialbereich zu sprechen.

Man wird sich auch im Asylbereich diese Fragen stellen müssen. Wenn man die Kosten nicht dämpfen kann, müssen wir die Rechtsgrundlagen verändern.

Weiter denke ich an den Verkehr. Wir müssen uns überlegen, ob wir den SBB die Mittel kürzen müssen, denn so kann es nicht weitergehen. Das kann aber auf die Leistungen durchschlagen. Das ist nicht mehr Kosmetik! Sie müssen dann etwas hart sein, wenn Ihre Regionen mit ihren Fahrplänen und allem kommen. Man kann einfach nicht alles haben. Im Prinzip ist man für das Sparen, aber in der Praxis dann nicht ge-

rade hier und nicht gerade zu diesem Zeitpunkt – das wird nicht mehr gehen!

Es wird auch bei der Landesverteidigung um nominale Reduktionen gehen, obschon sie schon am meisten geblutet hat. Ich bin immer noch überzeugt: Wenn Sie die ganze Landesverteidigung streichen und in den anderen Bereichen Entwarnung gegeben wird und das Wachstum weitergeht, dann haben Sie, was die Sanierung betrifft, ein Jahr gewonnen, aber nicht mehr. Aber der Bereich Landesverteidigung muss auch einen Beitrag leisten.

Auch die Landwirtschaft wird beitragen müssen. Dabei handelt es sich um einen der am raschesten wachsenden Bereiche.

Sie kennen die rasch wachsenden Bereiche: Goldmedaille für den Sozialbereich, Silbermedaille für die Landwirtschaft und Bronzemedaille für den Verkehrsbereich. Nur die Landesverteidigung und der Zivilschutz sind im Negativbereich. Alle anderen wachsen munter weiter, aber nicht mehr so wie früher.

Wir möchten bei diesen 2 Milliarden Franken wenn möglich den Bereich Bildung und Forschung schonen, weil wir glauben, dass das für die Zukunft wichtig ist, und wir möchten den Bereich Entwicklungshilfe schonen, weil wir uns hier von den angestrebten Zielen weiter entfernt haben. Wir haben die Ausgaben dieses Jahr nominell eingefroren und hatten sie im Finanzplan zumindest real eingefroren. Das ist international gesehen keine gute Sache, aber war ist nötig, und deshalb vertrete ich es auch.

Nun kommt die Frage: Sind diese Annahmen, die wir vorgesehen haben, realistisch oder nicht? Ich zähle Ihnen jetzt einfach ein paar Risiken auf, die auf uns zukommen könnten:

Die wirtschaftliche Erholung könnte sich verzögern; dann haben wir eine Erstreckungsmöglichkeit von zwei Jahren. Wenn die Arbeitslosigkeit – ich glaube, dass das eine optimistische Prognose ist – nicht zurückgeht, dann wird das sofort Hunderte von Millionen, wenn nicht Milliarden von Franken kosten. Sie wissen, dass im Bereich der Stempelabgaben plötzlich ein Problem aufgetaucht ist. Wenn wir bei der Einführung des Euro nicht aufpassen – wir nehmen das sehr ernst, wir haben das nicht erst in der «NZZ» gelesen, sondern befassen uns schon lange mit diesem Problem –, dann ist es denkbar, dass plötzlich eine Milliarde Franken Steuersubstrat flieht oder dass wir es abschaffen müssen, um die Arbeitsplätze zu erhalten. Wir wollen das sehr ernsthaft prüfen.

Ich werde nichts preisgeben, solange es machbar ist. Aber es sind die äusseren Umstände, die immerhin das Überdenken solcher Dinge nötig machen. Dann wäre das sehr viel.

Ich habe immer gesagt, dass ich – ausser bei der Neat und im Sozialbereich – die Finanzen ohne Steuererhöhungen sanieren möchte, um im internationalen Standortwettbewerb nicht an Vorteil zu verlieren. Aber wenn Steuersubstrat in dieser Grössenordnung wegfällt, muss man sich fragen, ob man das nicht irgendwo kompensieren muss, denn das können wir nicht auch noch wegsparen: Wenn Sie uns die 17 Prozent bei der Mehrwertsteuer für die AHV nicht geben, werden noch ein paar hundert Millionen Franken fehlen; wenn die Vorlage zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs scheitert, kommen Hunderte von Millionen Franken dazu; wenn es uns nicht gelingt, das dritte Lohnprozent für die AHV zu sichern, kommen Hunderte von Millionen, wenn nicht Milliarden Franken dazu; wenn Sie die Mutterschaftsversicherung einführen und dafür auch Bundesmittel brauchen, werden hundert Millionen Franken dazukommen; wenn wir eine Vollbeteiligung im EU-Forschungsbereich haben, wird Geld dazukommen; wenn Sie eine rollende Landstrasse ausbauen wollen und diese für die bilateralen Verhandlungen sogar subventionieren müssen, werden Hunderte von Millionen Franken dazukommen. Nicht eingerechnet ist der Teuerungsausgleich beim Bundespersonal: Das wäre in der Finanzplanperiode ein Reallohnverlust von 7 Prozent; das können wir sicher nicht tun. Das muss man jetzt aushandeln. Ich möchte hier nichts präjudizieren, ohne mit dem Personal gesprochen zu haben. Ich bin der Meinung, dass wir ihm nicht 7 Prozent Reallohnverlust zumuten können; aber das Personal wird beitragen müssen.

Jetzt komme ich noch zu Ihren Steuerreformen: Ich werde immer als Buchhalter tituliert, der sich an alles klammert und keine Visionen habe. Aber was jetzt in der Pipeline ist, ist hier nicht drin: 200 Millionen Franken gemäss Entwurf der Kommission bei der direkten Bundessteuer; gemäss Nationalrat 214 Millionen Franken bei der Mehrwertsteuer; beim Risikokapital hat der Nationalrat am Montag ohne Gegenstimme 70 Millionen Franken zusätzlich beschlossen; ein allfälliger Gegenvorschlag zur Hauseigentümer-Initiative würde, so schätze ich, 300 Millionen Franken bedeuten; wenn Sie der Initiative zustimmen, ist es viel mehr. Wenn ich das alles plus den Vorstoss Nabholz zur Ausweitung der Säule 3a auch auf Nichterwerbstätige zusammennehme, sind wir bei einer weiteren Milliarde Franken, die hier nirgends berücksichtigt ist. Deshalb müssen Sie für Ihren Finanzminister Verständnis haben, wenn er sich um die einzelne Million Franken kümmert. Was Sie bis jetzt gemacht haben, das ist Aufstocken in der Grössenordnung von Hunderten von Millionen bis zu Milliarden Franken. So werden Sie das Land weiter in den Sumpf führen und seine Finanzen für die nächste Generation nicht sanieren können.

Das sage ich mit allem Nachdruck und ohne Rücksicht auf irgendwelche Interessengruppen, die nachher wieder sagen werden: «Dieser 'Jammeri', wir kennen das Lied!» Aber diese Zahlen bestätigen den «Jammeri», so leid mir das selber tut. Ich habe es auch an der Pressekonferenz gesagt: Ich leide ja nicht an einem unheilbaren Altersmasochismus, sondern es geht wirklich um die Verantwortung, die wir gegenüber den nächsten Generationen wahrnehmen müssen.

Ich komme zum Sozialbereich. Ich habe bereits gesagt, wie explosiv dieser wächst. Ich erwähne noch einige schockierende Zahlen: Wenn wir das heutige Leistungsniveau in der Sozialversicherung real halten wollen, wird das bis ins Jahr 2010 nach groben Schätzungen 15 Milliarden Franken zusätzlich kosten, davon 5 Milliarden Franken vom Bund. Die sind hier nirgends gross vorgesehen. 15 Milliarden Franken entsprechen – im modernen Jargon tönt es etwas harmloser – 6,8 Mehrwertsteueräquivalenten. Dabei ist sogar ein absolut befriedigendes, kein «verrücktes» Wirtschaftswachstum eingerechnet.

Man kann jetzt schon sagen, dass eine wirtschaftliche Entwicklung, welche angesichts der heutigen Umstände dieses Problem von selbst löst, gar nicht möglich ist.

Dann ist noch nicht fertig, dann kommen noch 6,2 Prozent Mehrwertsteuer bis zum Jahre 2020 hinzu, das ist weit im nächsten Jahrtausend. Die Zeit bis 2010 ist eine sehr kurze Zeit; so lange, wie es bis dahin noch dauert, sind viele von Ihnen bereits in diesem Parlament tätig, das ist im Hui da! Wenn Sie daran denken, wir lange es geht, bis ein grosses Sozialversicherungswerk jeweils revidiert ist, dann sehen Sie, wie ernst die Lage ist.

Frau Weber, ich glaube nicht, dass man das Volk beruhigt, wenn man nicht zu den Fakten steht, sondern das Volk wird unsicher, wenn es fühlt und sieht, dass ein Problem besteht, und wenn es das Gefühl hat, man rede darum herum, anstatt es ernsthaft anzupacken. Das ist kein Vorwurf an Sie – Sie nehmen immer alles persönlich –, ich meine das ganz generell; Sie haben den Begriff «Verunsicherung» gebraucht. Ich bin ja so froh, dass Sie mir helfen – ausser mit der Rückweisung des Budgets natürlich! Sie haben gestern davon gesprochen, dass diese kleine Revision der Arbeitslosenversicherung ein Fehler gewesen sei. Ich muss Ihnen einfach sagen: Wenn wir nirgends den Mut haben, dort, wo die Löcher derart gross sind, auch bei den Leistungen eine Kleinigkeit zu unternehmen, dann werden wir das Problem nie lösen können!

Irgendwo muss man beginnen, man kann nicht immer sagen: Hier bin ich dagegen zu sparen, gerade so und so nicht, aber ich bin dann dafür, wenn das Gesamte kommt. Ihre Idee vom Dach, von dieser Vereinbarung, finde ich hingegen eine sehr konstruktive Idee, weil sie an sich in eine ähnliche Richtung geht, wie ich mir das auch vorstelle. Ich glaube nicht, dass wir diese 15 Milliarden Franken oder 7 Mehrwertsteuerprozente bis 2010 verkraften. Ich rechne das immer gerne vor: noch ohne Einbezug der Finanzierung der Mutterschaftsversiche-

rung oder der Neat über die Mehrwertsteuer, ohne das alles, ohne Einbezug der Reduktion der direkten Bundessteuer, ohne Familienbesteuerung usw. sind wir schon auf 20 Mehrwertsteuerprozenten; und das ist die obere Grenze des EU-Niveaus, wenn wir nur die heutigen Leistungen halten wollen! Ich glaube nicht, dass es möglich sein wird, dass die Volkswirtschaft das tragen kann, dass die Bürger dem einfach so zustimmen! Deshalb werden wir einen sozialen Kompromiss finden müssen, und der wird eine sozialverträgliche Korrektur der Leistungen und eine wirtschaftsverträgliche Erhöhung der Steuern und der Beiträge umfassen müssen. Ich glaube nicht, dass man ohne zusätzliche Abgaben – ich denke weniger an Lohnprozente –, ohne zusätzliche Steuern, die Sozialwerke sozialverträglich konsolidieren kann – leider nicht; und deshalb auch das Mehrwertsteuerprozent, über das ich jetzt nicht spreche. Wir werden noch darüber streiten können. Ich glaube aber auch nicht, dass wir so viel über die Steuern machen können, dass wir alles andere so lassen können, wie es ist.

Der Bundesrat hat bei der IDA-Fiso 2 ein Minimalszenario mit 4 Mehrwertsteuerprozenten – das ist das billigste; die anderen, mit Ausbau der Lücken usw., würden teurer – in Auftrag gegeben. Ich glaube, schon die 4 Prozent sind volkswirtschaftlich problematisch und beim Steuerzahler schwer durchzusetzen. Aber Sie werden sehen, dass es sogar dort Leistungskorrekturen brauchen wird. Ich höre nicht gerne, wenn ein Gewerkschafter sagt, man dürfe bei der Arbeitslosenversicherung über einen Ausgleich der Rechnung nicht einmal reden, die Leistungen seien wichtiger als der Ausgleich. Mit dieser Aussage wird Besitzstandswahrung der heutigen Generation auf Kosten der nächsten betrieben. Das dürfen wir so nicht machen.

Wir müssen einen Dialog mit den Gewerkschaften, mit den Arbeitgebern, mit der Verwaltung, mit der Politik führen, und wir müssen schauen, wo dieser Mittelweg liegen könnte, den wir dann alle auch gegenüber unserer eigenen Klientel mit Mut durchsetzen müssen. Das ist die Hauptaufgabe der nächsten Zeit. Die Idee, zu schauen, was wir uns leisten wollen und wer mitmacht, finde ich durchaus konstruktiv und hoffe, damit Frau Weber für die paar anderen Bemerkungen versöhnt zu haben.

Irgendwo muss man anfangen. Ich muss Ihnen sagen: Die 2 Prozent, die wir bei der Arbeitslosenversicherung sparen, sind angesichts der Milliarden, die das kostet, gering, und ich mache das auch nicht gern. Ich bin auch nicht gerne der, der auf eine Gruppe von Menschen losgeht, die es wirklich schwerer haben als alle anderen. Aber wir haben eine Gesamtverantwortung.

Es wird konkret werden, und ich bin Ihnen ausserordentlich dankbar, wenn Sie bei diesen konkreten Entscheiden mitmachen. Wir haben eine grosse Verantwortung. Wir können nicht mehr so weiterfahren, dass wir hier ein bisschen aufstocken, dort ein bisschen aufstocken und hier und dort ein Steuerloch schlagen. Wir alle müssen den Mut finden, unseren eigenen Wählern und unserer eigenen Klientel nein zu sagen. Ich bin auch ein Freund der Hauseigentümer. Ich war ja froh, dass Sie so entschieden haben, aber ich bin auch Hauseigentümer und zahle nicht gerne Eigenmietwert. Aber wenn wir alle Probleme einbeziehen, die wir haben, dann dürfen wir nicht ausgerechnet dort noch etwas nachgeben. Wir müssen diesen Mut wieder finden.

Ich habe häufig den Eindruck, in diesem Land gebe es Hunderte von Lobbies. Die einzigen, die keine Lobby haben, sind die nächsten Generationen. Wir sollten den Mut haben, auch die Lobby der nächsten Generation zu sein! (*Teilweiser Beifall*)

Loretan Willy (R, AG): Ich möchte mich zunächst bei Herrn Bundesrat Villiger und auch bei Frau Weber für mein verspätetes Erscheinen entschuldigen. Wir sind «Milizler»; ich habe am Montag nachmittag – gestützt auf die Wochentraktandenliste – geglaubt, ich könnte mir eine beruflich bedingte Abwesenheit von zwei Stunden erlauben. Aber ich habe fast alles mitbekommen, was Sie dargelegt haben, Herr Bundesrat; ich weiss auch, was Frau Weber gesagt hat; und wir wissen ja

mit der Zeit alle voneinander, was wir bei bestimmten Themen zu sagen pflegen. Ich bitte Sie in diesem Sinne, mir nachzusehen, dass ich nicht zu Beginn der Fortsetzung der Debatte anwesend war. Erlauben Sie mir als Interpellant und Urheber dieser Übung nur noch zwei kleine Bemerkungen:

1. Ich bin nach der Debatte vom Montag und nach der gestrigen Debatte zur Motion Brändli nach wie vor der felsenfesten Überzeugung, dass wir ohne grundlegende Sanierung dieses Sozialstaates die Bundesfinanzen nie sanieren werden. Das zeigen auch Beispiele anderer Länder, die erfolgreicher gewirkt haben als wir – die Niederlande, das berühmte Beispiel Neuseeland. Wer den Sozialstaat, ich sage es jetzt ganz vorsichtig, um nicht deutlicher zu werden, «verschlankt», der erzielt Erfolge in bezug auf Arbeitsplätze, in bezug auf Sanierung der öffentlichen Finanzen, in bezug auf die Stärkung des Wirtschaftsstandortes. In diesem Sinne leiden wir am Grundübel aller alten Industriestaaten, und wir müssen dieses Übel jetzt an der Wurzel packen. Das Wie, Herr Bundesrat, ist eine sehr schwierige Frage. Dazu braucht es nicht nur die Führungskraft des Gesamtbundesrates und das Mitziehen des Parlamentes; es braucht auch die Sozialpartner. Ich bin der Meinung, dass wir versuchen müssen, zu einem Konsens zu kommen wie 1946/47, als wir alle miteinander – ich ging damals allerdings noch zur Schule – das grundlegende Sozialwerk, die AHV, geschaffen haben.

2. Natürlich bin ich ein wenig Fan von Sofortmassnahmen, und ich gedenke es auch zu bleiben. Aber ich sehe natürlich auch ein, dass wir nebst den ständigen Bemühungen – auch Kleinvieh macht Mist, pflegt Bundesrat Villiger jeweils zu sagen – jetzt die grossen Würfe in Angriff nehmen müssen; es ist höchste Zeit, und ich wünsche dem Bundesrat dazu viel Glück und die nötige Unterstützung. Das eine tun, d. h. die grossen Würfe anpacken, wie sie der Bundesrat seit Montag präsentiert hat, und das andere nicht lassen, d. h. weiterhin mit Sofortmassnahmen arbeiten, gerade auch mit Blick auf das nächste Budget: Das muss doch die Parole sein!

Ich kann mich, um etwas zur «nationalen Versöhnung» beizutragen, am Schluss dieser Debatte von der Gesamtantwort, von der schriftlichen Antwort und den mündlichen Ergänzungen, als teilweise befriedigt erklären.

Schluss der Sitzung um 11.30 Uhr

La séance est levée à 11 h 30

Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Donnerstag, 19. Juni 1997

Jeudi 19 juin 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

96.072

Gewässerschutzgesetz.

Anderung

Loi sur la protection des eaux.

Modification

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 613 hiervor – Voir page 613 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. Juni 1997

Décision du Conseil national du 18 juin 1997

Antrag der Einigungskonferenz vom 19. Juni 1997

Proposition de la Conférence de conciliation du 19 juin 1997

Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer

Loi fédérale sur la protection des eaux

Art. 61 Abs. 3

Antrag der Einigungskonferenz

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 61 al. 3

Proposition de la Conférence de conciliation

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Nachdem beide Räte – wir als Erstrat – dreimal auf ihrer Position verharret haben, ist eine Einigungskonferenz nötig geworden. Diese hat heute morgen früh getagt.

Worum geht es? Aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen muss in einem Teil der Schweiz das Wasser, das später in den Rhein fliesst, mit einer Zusatzstufe besonders gereinigt werden, um Nitrate zu entfernen. Der Bund will diese zusätzlichen Aufwendungen, die aufgrund einer völkerrechtlichen Vereinbarung nötig sind, unterstützen. Nach dem ursprünglichen Beschluss des Nationalrates sollte diese Abgeltung 70 Prozent betragen, nach dem Entwurf des Bundesrates und nach dem Beschluss unseres Rates 35 Prozent.

Im letzten Durchgang ist in unserem Rat ein Vermittlungsantrag Inderkum, der 50 Prozent normieren wollte, gescheitert. Der Nationalrat hat dann einen entsprechenden Antrag angenommen und hat ihn mehrheitlich angenommen. Die Einigungskonferenz hat sich mit 15 zu 4 Stimmen entschieden, diesen Vermittlungsantrag anzunehmen.

Die Auswirkungen sind die folgenden: Diese gegenüber unserer bisherigen Position um 15 Prozent höhere Subvention bedingt einmalige Mehrausgaben von 30 Millionen Franken, verteilt auf 8 Jahre.

Das Hauptargument der Einigungskonferenz war das, im Rahmen eines institutionellen Entgegenkommens und einer Einigung zwischen den Räten einen Mittelsatz zu wählen. Damit wurde das Wort «Einigung» so ausgelegt, dass nach Möglichkeit ein Kompromiss zu finden sei und Einigkeit nicht bloss im Nachgeben eines Rates bestehen solle. So kommt die «Tour de Gewässerschutz» zum Ziel. In der zweitletzten Etappe wurde zwar der Antrag Inderkum in unserem Rat

noch «überspurtet», aber es scheint nun, dass Herr Inderkum die entscheidende «Schlussetappe» gewinnen wird. (*Heiterkeit*)

In der Auswertung bedeutet das Ergebnis, wie gesagt, eine Mehrbelastung von 30 Millionen Franken. Das ist in der Tat unbefriedigend. Wer die gestrigen Appelle von Bundesrat Villiger in diesem Rat noch im Ohr hat, muss damit Mühe haben, dass man 30 Millionen Franken mehr ausgibt, nur um zwischen den Räten eine Einigung und Harmonie herbeizuführen. Aber die Mehrheit hat dieser institutionellen Einigung eben eine höhere Bedeutung beigemessen.

Es bleibt noch die Frage der Ausgabenbremse. Dieses Geschäft unterliegt meines Erachtens der Abstimmung über die Ausgabenbremse, weil es eben Mehrausgaben von 30 Millionen Franken gegenüber unserem bisherigen Antrag bringt. Wir haben nur den bisherigen Subventionssatz – der Ausgabenbremse entsprechend – bewilligt und müssen, da es sich um eine einmalige Mehrausgabe von 30 Millionen Franken handelt, nochmals gesondert darüber abstimmen.

Ich bitte Sie im Namen der Einigungskonferenz, diesem Antrag zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

29 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

An den Nationalrat – Au Conseil national

95.3624

Motion Nationalrat

(Hegetschweiler)

Mietrecht.

Relativierung
der Kündigungssperre

Motion Conseil national

(Hegetschweiler)

Bail à loyer.

Modification des dispositions
concernant le congé donné
par le bailleur

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 595 hiervor – Voir page 595 ci-devant

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Bei der vorliegenden Motion geht es nicht um eine Grundsatzfrage von staatstragender Bedeutung; es geht lediglich darum, ob das im Jahre 1990 geänderte Mietrecht im Bereiche des Kündigungsrechtes des Vermieters hinsichtlich eines einzigen Artikels, nämlich bezüglich Artikel 271a des Obligationenrechtes, revidiert werden soll oder nicht.

Ich habe am vergangenen Donnerstag bereits ausgeführt, dass der Bundesrat die Motion ablehnt und dass uns in der Kommission vom Bundesamt für Justiz glaubwürdig dargelegt wurde, es bestehe durchaus die Möglichkeit, das Anliegen des Motionärs gleichzeitig mit der bereits in der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates aufgrund von parlamentarischen Initiativen laufenden Mietrechtsrevision mit zu

berücksichtigen, so dass eine formelle Überweisung des Vorstosses mitsamt den damit verbundenen administrativen Umtrieben gar nicht mehr nötig sei.

In der Kommission wurden zudem von einzelnen Mitgliedern verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dem Kündigungsverbot für den Vermieter aufgeworfen, diskutiert und vom Bundesamt für Justiz beantwortet. Wir nahmen zur Kenntnis, dass die in der Motion aufgeworfene Problematik heute schon von der Rechtsprechung gelöst werden kann. Wir wurden auch darauf aufmerksam gemacht, dass das Gebot von Treu und Glauben sowie das Rechtsmissbrauchsverbot nach Artikel 2 ZGB im Mietrecht Geltung haben und auch auf die Anfechtung von Kündigungen des Vermieters innerhalb der dreijährigen Sperrfrist Anwendung finden. Insofern scheint dem Bundesrat Handlungsbedarf nicht dringend gegeben.

Die weitere Überlegung, dass das Mietrecht nicht artikelweise, in separaten Revisionsverfahren, geändert werden sollte, hat meines Erachtens in der Kommission den Ausschlag gegeben, den Vorstoss formell – ich betone: formell – abzulehnen, hat doch die Kommission für Rechtsfragen in jüngster Zeit verschiedentlich auch im Zusammenhang mit Vorstössen zur Revision des StGB das Vorgehen nach einzelnen Artikeln nicht befürwortet, sondern der sogenannten Paketrevision, die dem Gesetzgeber eine grössere Flexibilität und einen grösseren Handlungsspielraum gibt, den Vorzug eingeräumt. Materiell wird die Motion von verschiedenen Kommissionsmitgliedern, auch von mir persönlich, voll und ganz unterstützt und mitgetragen.

Aufgrund des Hinweises des Bundesamtes für Justiz, wonach das Anliegen aber viel rascher im Zusammenhang mit der bereits laufenden Mietrechtsrevision in der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates berücksichtigt werden könne, hat man sich in der Kommission dem Ablehnungsantrag des Bundesrates angeschlossen. Als Präsident und Berichterstatter der Kommission muss ich selbstredend an der formellen Nichtüberweisung der Motion festhalten, nachdem der Kommission der Antrag von Herrn Kollege Bisig nicht vorgelegen hat.

Ihnen allen steht es selbstverständlich frei, dem Antrag Bisig und damit der formellen Überweisung der Motion zuzustimmen. Aber auch bei diesem Verfahren schiene es mir richtig und wichtig, die verschiedenen aktuellen Mietrechtsrevisionen in ein einziges Verfahren zusammenzuführen und darin zu vereinen.

Bisig Hans (R, SZ): Ich will nicht mehr die ganze Begründung meines Antrages vom letzten Mal wiederholen, nur die zwei, drei wesentlichsten Punkte. Ich habe meine Begründung in zwei Bereichen dargelegt. Der erste Bereich ist der, dass ich mich gefragt habe, warum eigentlich diese Motion nicht überwiesen werden soll, nachdem man sich in der Sache ja einig ist. Die Tatsache, dass paketweise vorgegangen werden muss, ist für mich keine echte Begründung, denn dann können wir jeden Vorstoss auf die lange Bank schieben. Wenn die Sache anerkannt wird, gibt es für mich keinen Grund, diesen Vorstoss nicht zu überweisen.

Ich muss schon sagen: Ich finde es etwas gefährlich, wenn «ohne Rücksicht auf Verluste» – so habe ich letztes Mal gesagt – Vorstösse der Schwesterkammer nicht überwiesen werden. Mir ist es auch schon so ergangen, dass ich hier einen offenbar gut begründeten Vorstoss praktisch einstimmig durchgebracht habe. Im Nationalrat ist die Motion dann abgelehnt worden, nachdem man nicht einmal darüber gesprochen hat, weder in der Kommission noch im Rat. Ich finde das ein äusserst gefährliches Vorgehen.

Das allein schon zwingt mich, an meinen Antrag festzuhalten, die vorliegende Motion zu überweisen. In der Sache ist man sich im Prinzip einig. Es ist doch stossend, wenn der Mieterschutz zum Missbrauch einlädt. Das ist hier das Faktum, dass man mit einer Kleinigkeit eine dreijährige Kündigungssperre erwirken kann, indem man konkret den gutgläubigen Vermieter «erwischt». Das ist für mich eine stossende Bestimmung. In den sieben Jahren, seit das Mietrecht jetzt in Kraft ist, wurde festgestellt, dass das wirklich der Fall ist.

Wenn es auch ganz selten vorkommt, was ich nicht in Abrede stelle, ist es für die Betroffenen trotzdem belastend. Ich bitte Sie deshalb, die Motion zu überweisen.

Koller Arnold, Bundespräsident: Der Bundesrat lehnt diese Motion aus drei grundsätzlichen Überlegungen ab. Ich möchte nicht mehr alle einzelnen Gründe anführen, die wir in der schriftlichen Antwort gegeben haben, sondern nur auf diese drei Hauptüberlegungen noch einmal eingehen.

1. Unseres Erachtens sollten Kompromisslösungen, die nach einem langen und nicht immer leichten parlamentarischen Verfahren zustande gekommen sind, nicht wenige Jahre nach ihrem Inkrafttreten bereits wieder in Frage gestellt werden. Insbesondere in diesem Fall hat die Kompromisslösung auch gewisse Vorteile für die Vermieter gebracht, indem nur mehr Anfechtbarkeit gilt und nicht Nichtigkeit, wie das im früheren Recht der Fall war.

2. Die Probleme, die von den Gerichten gelöst werden können, sollen nicht vom Gesetzgeber nach so kurzer Zeit wieder angegangen werden. Letztlich geht es hier um das Vertrauen in unsere Gerichte. Gerade bei diesem Fragenkomplex, der Gegenstand der Motion bildet, beweisen die Gerichte, dass sie Vertrauen verdienen. Das Bundesgericht hat nämlich entschieden, dass das Nachgeben des Vermieters in bezug auf Bagatellfälle keinen Kündigungsschutz auslöst. Das ist dieser wichtige Entscheid des Bundesgerichtes vom 5. Januar 1994, der zeigt, dass hier das Gericht eine durchaus vernünftige Anwendung von Artikel 2 ZGB im Rahmen der Problemlösung gefunden hat.

3. Es sollte möglichst vermieden werden, dass unsere Gesetzbücher ständig mit neuen Begriffen angereichert werden, die in der Praxis dann mehr Probleme schaffen als lösen. Dies trifft nun gerade für diesen neuen, auslegungsbedürftigen Begriff der achtbaren Gründe des Vermieters zu, auf den die Motion abstellt.

Deshalb bitte ich Sie, Ihrer Kommission zuzustimmen und die Motion abzulehnen.

Le président: La commission propose de rejeter la motion, M. Bisig propose de transmettre la motion.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion	11 Stimmen
Dagegen	21 Stimmen

96.058

Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizinengesetz

Initiative populaire pour une procréation respectant la dignité humaine. Loi sur la procréation médicalement assistée

Botschaft, Beschluss- und Gesetzentwürfe
vom 26. Juni 1996 (BBl III 205)
Message, projets d'arrêté et de loi
du 26 juin 1996 (FF III 197)

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: In der Volksabstimmung vom 17. Mai 1992 wurde Artikel 24novies der Bundesverfassung über den Schutz des Menschen und seiner Umwelt gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie von den Ständen und vom Volk (mit 1 271 052 Ja-Stimmen gegen 450 635 Neinstimmen) angenommen. Es war somit ein sehr deutlicher Volksentscheid.

Diese neue Verfassungsbestimmung verbietet die medizinisch unterstützte Fortpflanzung nicht, enthält aber eine Reihe von Schranken. Verboten sind verfassungsgemäss die Leihmutterchaft und die Embryonenspende. Bei der Be-

fruchtung menschlicher Eizellen ausserhalb des Körpers der Frau dürfen nur so viele Embryonen entwickelt werden, als sofort eingepflanzt werden können. Eingriffe in das Erbgut von menschlichen Keimzellen und Embryonen sind verboten. Bei den Verfahren mit gespendeten Samenzellen, den sogenannten heterologen Techniken, muss dem Kind zwingend der Zugang zu den Daten über seine Abstammung gewährleistet werden. Im übrigen wird der Bundesgesetzgeber verpflichtet, in der Ausführungsgesetzgebung für den nötigen Schutz vor Missbräuchen zu sorgen.

Bereits im Umfeld der Abstimmung vom 17. Mai 1992 wurde die jetzt zur Diskussion stehende Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung angekündigt.

Sie wurde am 18. Januar 1994 mit 120 920 gültigen Unterschriften eingereicht. Das Initiativkomitee besteht aus 19 Personen, die aus verschiedenen Gruppierungen kommen, und die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

Diese neue Initiative, die heute zur Diskussion steht, enthält gegenüber dem geltenden Recht zwei zusätzliche Verbote. Die Zeugung ausserhalb des Körpers der Frau und die Verwendung von Keimzellen Dritter zur künstlichen Fortpflanzung sollen als unzulässig erklärt werden.

Die Volksinitiative wurde in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Bezüglich der formalen Voraussetzungen gilt folgendes: Die Einheit der Materie ist gewahrt. Die Initiative strebt ein Verbot bestimmter Methoden der Fortpflanzungshilfe an. Die Zeugung menschlichen Lebens ausserhalb des Körpers der Frau und unter Verwendung von Keimzellen Dritter soll von der Bundesverfassung nicht zugelassen werden. Es handelt sich dabei um zwei Methoden, die beide zur Überwindung von Sterilitätsproblemen angewendet werden und die Herbeiführung einer Schwangerschaft bezwecken. So betrachtet erweist sich der Grundsatz der Einheit der Materie bei der Initiative als gegeben. Es bestehen auch keine anderen Einwände. Die Initiative ist daher Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

In materieller Hinsicht gehen die Initianten davon aus, dass die zu verbietende In-vitro-Fertilisation und die heterologen Verfahren Missbräuchen und Menschenrechtsverletzungen Tür und Tor öffnen. Das Wohl des Kindes werde vernachlässigt und es werde ein unzulässiger Druck auf Frauen ausgeübt, um jeden Preis doch noch Mutter zu werden. Darüber hinaus seien diese Techniken Angriffe auf die Würde und die Integrität der Familie und auf das zivile und soziale Zusammenleben.

Ohne die Einführung von Verboten würden ethische und rechtsstaatliche Prinzipien preisgegeben. Die Retortenmedizin sei wenig effizient, risikoreich und experimentell.

Die WBK Ihres Rates hat den Initianten am 19. November 1996 ausführlich Gelegenheit zur Begründung ihres Standpunktes gegeben. In der nachfolgenden Diskussion wurde durchaus anerkannt, dass die gegenwärtig bereits verfügbaren und allfällige zukünftige Methoden der medizinisch unterstützten Fortpflanzung rechtliche und ethisch-moralische Fragen aufwerfen, die eine kritische und gründliche Überprüfung als geboten erscheinen lassen. Nicht alles, was technisch machbar ist, ist unter dem Gesichtspunkt der Ethik und Moral auch vertretbar. Aber auch nicht alles, was Gefahren in sich birgt, ist einfach zu verbieten. Es gilt, Gefahren und Chancen gegeneinander abzuwägen. Die medizinische Technologie hat sich letztlich an der Menschenwürde zu orientieren. Gerade unter diesem Gesichtspunkt geht es aber zu weit, anzunehmen, dass die schon seit einiger Zeit praktizierten Methoden der In-vitro-Fertilisation und der heterologen Insemination generell gegen die Menschenwürde verstossen. Der Verfassungsgeber hat diese Frage übrigens schon 1992 mit Gutheissung von Artikel 24novies der Bundesverfassung anders entschieden. Ein zwingendes und allgemeines Verbot dieser Techniken lässt sich nach Auffassung der vorbereitenden Kommission mit der Garantie der Menschenwürde, wie sie aus der Verfassung abgeleitet werden kann, nicht begründen.

Das Risiko von missbräuchlichen und damit menschenunwürdigen Anwendungen kann durch konkrete, genau umschriebene gesetzliche Rahmenbedingungen eliminiert wer-

den. Wenn die In-vitro-Fertilisation und die heterologe Insemination an klare Voraussetzungen gebunden werden, wird die besondere Werthaftigkeit des Menschen berücksichtigt und eine verfassungswidrige Herabwürdigung zum fremdbestimmten Objekt verhindert. Ein staatlicher Zwang ist daher weder in der einen noch in der anderen Richtung gerechtfertigt.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass das ungeschriebene Grundrecht der persönlichen Freiheit, das mit Artikel 24novies Absatz 2 der Bundesverfassung ebenfalls angesprochen wird, generell alle elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung schützt. Zu diesen Erscheinungen zählt auch der Wunsch, eigene Kinder zu haben.

In seiner Rechtsprechung hat das Bundesgericht Fragen der medizinisch unterstützten Fortpflanzung daher auch unter dem Blickwinkel der persönlichen Freiheit geprüft. Dabei hielt das oberste Gericht wiederholt fest, dass der Staat, wenn er – wie das die Initiative verlangt – einzelne Verfahren ganz allgemein verbietet, auf unzulässige Weise in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit eingreift. Denkbare Missbräuche brauchen nicht einfach mit einem absoluten Verbot verhindert zu werden, solange wirksame Kontrollen, Einschränkungen und Auflagen möglich sind. Absolute Verbote müssen grundsätzlich als unverhältnismässig beurteilt werden, wenn sich das mit dem Verbot angestrebte Ziel – insbesondere die Verhinderung von Missbräuchen und der Schutz des werdenden Lebens – mit weniger drastischen Mitteln und Kontrollen erreichen lässt, was im vorliegenden Fall zutrifft.

Nach Auffassung des Bundesrates, die allerdings richterlich noch nicht bestätigt ist, steht diese verfassungsrechtliche Beurteilung auch im Einklang mit den Garantien der EMRK. Staatliche Regelungen über den Zugang zu den Methoden der Fortpflanzungsmedizin stellen einen Eingriff in Artikel 8 Absatz 1 EMRK dar, der das Privatleben und damit die elementaren Ausdrucksmöglichkeiten der menschlichen Persönlichkeit schützt. Zulässig sind Eingriffe in diesem Bereich nur, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und in einer demokratischen Gesellschaft absolut notwendige Massnahmen zum Schutze anderer Rechtsgüter, z. B. der Gesundheit, der Moral oder der Rechte und Freiheiten Dritter, darstellen.

Die WBK Ihres Rates kam nach Anhören verschiedener Experten, aber auch von interessierten Organisationen, unter anderem nach Anhören einer Moraltheologin, einstimmig zum Schluss, dass die Initiative in Übereinstimmung mit dem Antrag des Bundesrates Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen sei. Sie geht dem Grundsatz nach zu weit, und es werden Verbote verlangt, wo mit gesetzlichen Schranken vertretbare Lösungen gefunden werden können. Mit einer Annahme der Initiative wäre die Schweiz auch das einzige Land Europas mit einem absoluten Verbot. In diesem Sinne stellt die WBK auch dem Rat Antrag, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Mit der Ablehnung der Initiative wird aber nicht unterstellt, dass die derzeit möglichen medizinischen Techniken ohne jede Einschränkung zur Anwendung kommen sollten oder dürften. Bereits heute bestehen Richtlinien der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften, die schon früh erkannt hat, dass für die medizinisch unterstützte Fortpflanzung Handlungsanweisungen erforderlich sind.

Die rechtliche Verbindlichkeit dieser Richtlinien ist indessen beschränkt. Grundsätzlich gelten sie – weil Ständesrecht – nur in diesem Rahmen. Sie haben aber doch bewirkt, dass in unserem Land keine groben Missbräuche vorgekommen sind. Daneben haben einzelne Kantone gesetzliche Regelungen erlassen, die Einschränkungen in der medizinischen Fortpflanzung vorsehen.

In Erfüllung des Verfassungsauftrages und zur verbindlichen Regelung der strittigen Fragen unterbreitet daher der Bundesrat dem Parlament den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung, das sogenannte Fortpflanzungsmedizinengesetz, als indirekten Gegenvorschlag zur abzulehnenden Initiative. Dieses Gesetz bezeichnet im Sinne einer grundsätzlichen Wertung das Kindeswohl als oberste Maxime bei der Anwendung von Fort-

pflanzungstechnologien und gestattet sie nur, wenn die Unfruchtbarkeit oder die Gefahr der Übertragung einer schweren Krankheit nicht anders behoben werden können. Es verlangt weiter eine umfassende Aufklärung der zu behandelnden Paare. Leihmutterchaft und Embryonenspende sind untersagt. Der Bundesrat hat in seinem Entwurf auch die Eispende in das Verbot einbezogen. Weiter sind die Daten der Samenspender bei einem heterologen Verfahren beim Eidgenössischen Amt für Zivilstandswesen aufzubewahren und dem Kinde allenfalls zugänglich zu machen. Im Gegenzug wird die Vaterschaftsklage gegen den Samenspender ausgeschlossen. Zur Verhinderung von Missbräuchen werden eine Bewilligungspflicht für die ärztliche Fortpflanzungshilfe sowie eine Bewilligungspflicht für die Konservierung von Keimzellen und imprägnierten Eizellen vorgeschlagen.

Bei einer Befruchtung ausserhalb des Körpers der Frau dürfen höchstens drei Embryonen pro Behandlungszyklus erzeugt werden. Damit sollen Mehrlingsschwangerschaften mit mehr als drei Embryonen und das Entstehen überzähliger Embryonen verhindert werden. Die Konservierung von Embryonen wird zur Elimination von Problemen mit überzähligen Embryonen untersagt, ebenso die Präimplantationsdiagnostik. Strafbar sind auch die Keimbahntherapie, d. h. verändernde Eingriffe in das Erbgut von Keimzellen und Embryonen, das Klonen und die Chimären- und Hybridbildung. Zur Frage des Klonens ist in dieser Session ein Vorstoss im Nationalrat eingereicht worden. Deshalb, so nehme ich an, wird Herr Bundespräsident Koller diese Frage allenfalls noch etwas näher beleuchten.

Mit dem Gesetzentwurf wird für den Embryo in vitro sicher ein hohes Schutzniveau erreicht. Im Hinblick auf die rasche Entwicklung der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie muss sich der Gesetzgeber aber auf das Wesentliche beschränken. Das ist eine ganz klare Forderung an dieses neue Gesetz. Vorgeschlagen wird deshalb weiter eine nationale Ethikkommission, welche die Entwicklung laufend verfolgt und ergänzende Richtlinien zum Gesetze erarbeitet. Mittels einer bundesrätlichen Verordnung sollen dieser Kommission auch andere Aufgaben im Bereiche der Humanmedizin übertragen werden können.

Die WBK hat es grundsätzlich als richtig erachtet, der Volksinitiative «zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie» einen indirekten Gegenvorschlag in Form eines Gesetzes gegenüberzustellen. Die Initiative einfach zur Ablehnung zu empfehlen, ohne notwendige Schranken auf gesetzlicher Ebene zu setzen, wäre nicht vertretbar. Artikel 24novies der Bundesverfassung verlangt klare gesetzliche Regelungen im Bereiche der Fortpflanzungsmedizin. Der vom Bundesrat vorgelegte Entwurf wurde von der Kommission allgemein begrüsst und als taugliche Grundlage zur Regelung der anstehenden Probleme betrachtet. Eintreten darauf war denn in der vorberatenden Kommission auch unbestritten.

Der bundesrätliche Vorschlag stellt eine gute Lösung im Sinne des Ausgleichs der unterschiedlichen Interessen dar. Die Möglichkeiten der neuen medizinischen Fortpflanzungstechnik werden zwar genutzt; auf der anderen Seite werden aber Schranken gesetzt, die der menschlichen Potentialität des Embryos und der Würde des Menschen allgemein Rechnung tragen.

Die Kommission hat in drei Sitzungen das Gesetzeswerk eingehend und sehr engagiert diskutiert, was angesichts der zugrundeliegenden Problematik nicht überraschen kann. In vielen Bereichen geht es um grundsätzliche Einstellungen zu entscheidenden Fragen des menschlichen Lebens. In der vorberatenden Kommission waren vor allem folgende Fragen umstritten, in denen sich, wie Sie der Fahne entnehmen können, Mehrheiten und Minderheiten gegenüberstehen.

1. Soll die unterstützte Fortpflanzung auf Ehepaare beschränkt werden? Der bundesrätliche Vorschlag sieht vor, die In-vitro-Fertilisation unter bestimmten Voraussetzungen auch für unverheiratete Personen zuzulassen, die heterologe Insemination nur für Ehepaare. Eine Minderheit beantragt, die Fortpflanzungstechnik generell auf Ehepaare zu beschränken.

2. Soll die Eispende zugelassen sein? Eine wesentliche Änderung gegenüber dem Entwurf des Bundesrates beantragt die Mehrheit der Kommission bei Artikel 4: Verboten werden sollen die Embryonenspende und die Leihmutterchaft, nicht aber die Eispende. Für eine Mehrheit stellt sich hier eine Frage der Gerechtigkeit und der Gleichberechtigung. Ei- und Samenspende sollen gleich behandelt werden. Unfruchtbaren Männern wie Frauen soll die Elternschaft ermöglicht werden. Der Entscheid fiel mit 6 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Die Minderheit Bieri stellt sich auf den Standpunkt des Bundesrates, wonach die gespaltene Mutterchaft anders behandelt werden soll als die gespaltene Vaterschaft. Eine gespaltene Mutterchaft führt von dem weg, was auf natürliche Weise möglich ist.

3. Soll die Präimplantationsdiagnostik verboten werden? Ein weiterer Schwerpunkt des Gesetzes ist das Verbot der Präimplantationsdiagnostik in Artikel 5 Absatz 3 des Entwurfs, jener Technik, durch die festgestellt werden kann, ob bei einem Embryo in vitro ein genetischer Defekt vorliegt. Die Kommission ist mit Stichtscheid des Präsidenten dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Verbot gefolgt. Die Frage wird in der anschliessenden Detailberatung genauer zu prüfen sein.

4. Wie viele Embryonen sollen in vitro hergestellt werden, und soll an Embryonen geforscht werden? Gemäss dem Entwurf des Bundesrates dürfen ausserhalb des Körpers der Frau nur so viele imprägnierte Eizellen zu Embryonen entwickelt werden, als innerhalb eines Zyklus zur Herbeiführung einer Schwangerschaft erforderlich sind, höchstens aber drei.

Eine Minderheit ist mit dem Grundsatz zwar einverstanden. Sie findet aber die Beschränkung auf drei Embryonen als nicht vertretbar, weil damit die Chance auf eine Schwangerschaft bei älteren Frauen vermindert wird. Die Mehrheit ist der Ansicht, dass mit Blick auf Missbrauchsmöglichkeiten und mit Rücksicht auf die Partizipation des Embryos am Menschsein diese Einschränkung gerechtfertigt ist.

Zur Embryonenforschung: Der Entwurf des Bundesrates will das Entstehen überzähliger Embryonen, an denen sich die Frage der sogenannten verbrauchenden Forschung stellen würde, verhindern. Dies insbesondere mit der Vorschrift, wonach im Hinblick auf die Herbeiführung einer Schwangerschaft nicht beliebig viele Embryonen auf Vorrat hergestellt werden dürfen, sondern, wie bereits vorher gesagt, höchstens drei. Jegliche gentechnologische Forschung an einem menschlichen Embryo inklusive des Klonens soll auch strafrechtlich unterbunden werden.

Die Kommission hat es daher in Übereinstimmung mit dem Bundesrat abgelehnt, das komplexe Problem der Forschung in dieses Gesetz aufzunehmen und zu regeln, aufgrund der Überlegung, dass dies dann später von der Ethikkommission näher geprüft werden soll.

Es ist jetzt noch ein Antrag von Kollege Onken eingereicht worden (Art. 4bis), der wiederum die Forschung an Embryonen verbieten will. Ich kann mir deshalb weitere Ausführungen ersparen, weil wir nun auf diese Problematik in der Detaildiskussion zu sprechen kommen.

Die vorberatende Kommission beantragt Ihnen einstimmig, auf den Gesetzentwurf einzutreten.

Rochat Eric (L, VD), rapporteur: L'objet qui nous est soumis aujourd'hui touche aux confins de l'activité politique. Il mêle tout à la fois des instincts fondamentaux, des craintes existentielles et des convictions religieuses, il éveille tout ensemble la responsabilité devant l'espèce et la conscience de l'inexorable évolution scientifique, mettant surtout chacune et chacun de vos commissaires, chacune et chacun de nous en situation personnelle, nous rendant difficile une distance ou une indifférence, nous contraignant bien souvent à nous identifier au sujet de la réflexion.

La stérilité, l'incapacité du couple à avoir des enfants, n'est pas une invention de notre siècle, et il n'est que de rappeler l'Ancien Testament, de ne prendre que les cas d'Abraham, de Zacharie, de Jean-Baptiste, Ancien Testament qui faisait de la stérilité tant une fatalité des plus douloureuses qu'une pu-

nition divine condamnant les prétendus fautifs à voir s'éteindre leur famille ou leur tribu. N'en comprenant ni les causes ni les mécanismes, le monde antique multipliait déjà les techniques, les pèlerinages et les exorcismes propres à réhabiliter les victimes de cette infirmité. Les techniques médicales actuelles aidant à la procréation ne sont que les prolongements d'une quête vieille de plusieurs millénaires. Il nous faut dire à ce moment combien le terme de «procréation», repris dans le titre de cette loi, recouvre mal en fait le domaine si vaste des sentiments, des pulsions et des projections qu'évoque la chance ou la possibilité d'avoir des enfants, des descendants, et de transmettre ainsi au-delà de sa propre mort une parcelle de sa propre vie, elle-même héritée de la nuit des temps.

Le président de notre commission a décrit par le menu les résultats de nos travaux, je n'en reprendrai que les points essentiels et les divergences qui demeurent après nos longues discussions.

Je relève tout d'abord l'unanimité qui a régné pour rejeter l'initiative populaire «pour une procréation respectant la dignité humaine». Chacun en a regretté le caractère trop absolu, l'interdiction sans nuance de toute procréation en dehors du corps de la femme et de l'utilisation de gamètes de tiers à des fins de procréation. Comme au temps de Galilée, les initiants semblent conserver l'illusion naïve que la loi, le pouvoir ou la foi ont la force de suspendre la recherche et de bloquer l'évolution de la connaissance et des techniques: «Eppur si muove!»

Si nous comprenons que certains aient vu dans ces techniques de procréation médicalement assistée une extension inacceptable d'un prétendu droit à l'enfant, nous aurions aimé que les initiants sachent mieux reconnaître la douleur des couples condamnés par la nature ou la maladie à ne pas engendrer. Nous aurions aimé qu'en demandant à la Confédération de veiller à assurer la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la famille, ils sachent penser plus haut que les simples gestes médicaux. Ma dignité humaine, ma personnalité d'individu et l'honneur de ma famille ne dépendent pas de la façon dont mes parents m'ont conçu, mais du respect qu'ils ont su témoigner à la vie qu'ils m'ont permis de recevoir.

Sur ce premier point, je vous encourage donc, comme le président de la commission, à refuser l'initiative populaire «pour une procréation respectant la dignité humaine».

Le sujet que nous allons aborder sera par moments très technique, par moments très intime, et il nous sera difficile de rendre dans cet hémicycle toutes les explications scientifiques que nous avons pu récolter. Je ne voudrais d'ailleurs pas que mes propres qualifications professionnelles donnent à certains l'illusion que j'ai répondu définitive à leurs questions. A l'instar de tous nos collègues, j'aborde cette loi avec beaucoup de sérieux et d'humilité.

Il me semble bon de répéter maintenant quelques définitions pour que le débat qui va suivre soit clair.

1. Les techniques de procréation médicalement assistée comptent notamment l'insémination, c'est-à-dire l'introduction mécanique des spermatozoïdes dans les organes sexuels féminins, qu'il s'agisse des spermatozoïdes du mari, et c'est une insémination homologue, qu'il s'agisse d'un donneur, et c'est une insémination hétérologue. Les techniques comprennent aussi la fécondation in vitro avec transfert d'embryon, qu'on appelle en français Fivete. Cette fécondation a lieu en dehors du corps de la femme et l'embryon y est transplanté ultérieurement. La fécondation in vitro peut être homologue ou hétérologue, selon qu'il s'agit des gamètes du couple concerné ou que l'un des gamètes, spermatozoïde ou ovule, provient d'un tiers.

2. Le terme de gamète est un nom générique pour les cellules, l'ovule ou le spermatozoïde, qui contiennent la moitié du patrimoine génétique et sont capables de fusionner avec celles du sexe opposé pour former un embryon.

3. Nous allons parler d'imprégnation. L'imprégnation d'un ovule, c'est sa pénétration par un spermatozoïde. Un ovule imprégné, c'est l'ovule pénétré par le spermatozoïde, mais avant que les noyaux des deux cellules n'aient fusionné pour

recomposer un patrimoine génétique complet. Ceci accompli, nous nous trouvons en présence d'un embryon.

La loi fédérale sur la procréation médicalement assistée qui nous est présentée a quatre buts, énoncés en son article 1er:

1. fixer les conditions de la pratique de la procréation médicalement assistée;
2. assurer la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la famille;
3. interdire l'application abusive de la biotechnologie et du génie génétique;
4. instaurer une commission nationale d'éthique.

Elle répond aux exigences constitutionnelles de l'article 24novies alinéas 1er et 2 et, tenant compte des connaissances et des possibilités scientifiques, envisageant leur développement ultérieur, elle permet de contenir, dans des limites éthiquement acceptables, une pratique dont l'étranger nous donne parfois des exemples navrants, qu'il s'agisse de femmes devenant mères à plus de 60 ans ou de clonages qui, possibles chez la brebis, doivent l'être aussi chez d'autres mammifères.

La compréhension des mécanismes de la reproduction, les techniques qui s'y rapportent ont, en effet, connu une croissance exponentielle ces vingt dernières années. L'initiative populaire dont nous venons de parler et les inquiétudes normales que nous devons avoir devant certains débordements à visées plus publicitaires que médicales, justifient aujourd'hui de rassembler en une seule loi les règles et principes qui permettront tout à la fois d'offrir aux Suisses et aux Suissesses la possibilité de recourir à des méthodes de procréation médicalement assistée lorsque la maladie l'exige, et de créer un cadre évolutif dans lequel la recherche spécialisée pourra poursuivre son développement.

Quant à la Commission nationale d'éthique instaurée, elle assurera l'indispensable suivi de la loi et de ses dispositions, tout en constituant une sécurité supplémentaire.

Après l'entrée en matière que je vous recommande de voter, les problèmes principaux que nous aurons à aborder seront au nombre de cinq:

1. A l'article 3, nous nous pencherons sur le champ d'application de la procréation médicalement assistée, la définition du bien de l'enfant, la possibilité offerte, ou non, aux couples non mariés de recourir à tout ou partie des méthodes de procréation. A l'alinéa 2, la minorité Rochat vous recommandera de limiter aux couples mariés le recours à ces méthodes, non par esprit simplificateur, mais pour mieux garantir le bien de l'enfant à venir, et réduire l'incertitude légale concernant ses droits de filiation.

2. A l'article 4, nous étudierons les pratiques à prohiber. Si l'unanimité s'est faite immédiatement sur l'interdiction du don d'embryons et de la maternité de substitution – entendez par là la pratique des mères porteuses –, la commission a été divisée sur l'opportunité d'autoriser le seul don de sperme ou, pour respecter l'égalité en la matière, d'autoriser également le don d'ovules. La majorité, faible, de la commission vous propose aujourd'hui d'autoriser le don de gamètes – donc des deux – pour prendre en compte de la même façon la stérilité masculine et la stérilité féminine. Au-delà de tout réflexe égalitariste, et malgré le plus faible développement des techniques permettant les dons d'ovules, la majorité de la commission a voulu une telle égalité de traitement pour permettre précisément ce caractère évolutif des dispositions légales, que j'ai salué dans mon introduction.

Vous retrouverez cette même divergence entre les membres de la commission en de multiples endroits du texte, «le sperme» étant généralement remplacé par «les gamètes», «le donneur» par «le donneur ou la donneuse».

3. L'article 5 alinéa 3 nous pose la question du prélèvement d'une ou de plusieurs cellules sur un embryon à des fins d'analyse. Alors que la majorité s'oppose à tout prélèvement, la minorité de notre commission propose une autorisation sous condition, qui permette simplement au médecin de répondre à une des exigences fondamentales à l'application de la procréation médicalement assistée. Entendez par là que la procréation peut être effectuée «si le risque de transmission d'une maladie grave et incurable aux descendants ne peut

être écarté d'une autre manière» (art. 5 al. 1 let. b). Lorsqu'un couple présente une constellation génétique qui rend hautement probable une malformation grave de leur enfant, il a ainsi la possibilité de faire procéder à une fécondation in vitro et à une analyse qui, sans léser l'embryon, permet de dire si cet embryon est porteur ou non de la malformation grave à éviter.

Rien ne s'oppose aujourd'hui déjà à l'analyse du patrimoine d'un embryon, elle est même régulièrement effectuée chez les mères de plus de 35 ans. Le geste nécessaire est cependant infiniment plus traumatisant et plus dangereux pour la mère et l'enfant, puisqu'il s'agit de prélever, à travers la paroi abdominale de la maman, quelques fragments de placenta pour les analyser. Quant aux conséquences en cas de découverte de malformations graves, elles sont aujourd'hui une interruption de grossesse, elles pourront être demain de ne pas implanter l'embryon mal formé.

4. L'article 17 précise le nombre d'embryons qu'il est autorisé de développer en dehors du corps de la femme et le fixe à trois. A ceux qui s'interrogent sur les raisons d'une telle disposition, rappelons qu'elle veut, en application de l'article 24novies de la constitution, éviter l'existence d'embryons surnuméraires qui ne seraient pas implantés et donc soit devraient être détruits, soit pourraient courir le risque d'être utilisés à d'autres fins non admises.

A cela s'ajoute la crainte de voir se développer tous les embryons implantés et de devoir procéder en un second temps à la suppression sélective d'un ou de plusieurs embryons, à l'instar d'une situation qui a beaucoup agité l'Angleterre récemment. Ni la commission ni les spécialistes ne s'opposent donc au principe d'une telle disposition; la minorité relève cependant avec ces mêmes spécialistes que la limitation à trois embryons fait trop peu de cas de la réalité physiologique: deux embryons sont statistiquement suffisants pour induire une grossesse chez une femme jeune, alors que quatre sont nécessaires pour une femme de 40 ans.

En intervenant aussi précisément, et pour la première fois vraisemblablement, dans la pratique médicale proprement dite, la loi propose ici une solution trop rigide, non compatible avec la réalité des corps. Une solution plus souple, tenant compte des conditions particulières de chaque acte de procréation médicalement assistée, pourra être soumise à l'appréciation régulière de la Commission nationale d'éthique, laquelle sera en mesure de faire les propositions de pondération adéquates. Qui sait d'ailleurs si le chiffre de trois ne sera pas trop élevé dans quelques années?

5. Dernier point à susciter un intense débat, la «mise en musique» des dispositions constitutionnelles de l'article 24novies alinéa 2 lettre g qui prévoit que «l'accès d'une personne aux données relatives à son ascendance est garanti». Au concept constitutionnel parfaitement clair s'oppose une fois encore la situation concrète. Facile à imaginer: prenons un homme ou une femme jeune, susceptible et désireux de procéder à un don de gamètes auprès d'une institution spécialement autorisée à cet effet. Après information, il ou elle donne son consentement écrit à leur utilisation pour la procréation médicalement assistée en vertu de l'article 18 de la loi sur la procréation médicalement assistée.

Mais imaginez-vous vraiment les bouleversements qu'un tel don de gamètes peut entraîner dix-huit ou vingt ans plus tard, lorsque l'enfant, devenu adulte, informé du dossier du donneur ou de la donneuse, est en mesure de retrouver son père ou sa mère biologique à des fins qui ne peuvent être limitées à la seule connaissances d'éventuels handicaps héréditaires! Le «Bonjour papa! Bonjour maman!» venant d'un parfait inconnu – car le donneur ou la donneuse ne sont pas informés de l'usage personnalisé qui a été fait de leurs gamètes – a vraiment de quoi surprendre la famille que le donneur ou la donneuse peut avoir vingt ans plus tard! Une telle disposition aura certainement pour effet de réfréner le don de gamètes, mais la constitution est ainsi écrite, et ce droit reconnu ne peut être détourné.

Tout au plus, la commission vous propose-t-elle de mettre en place un dispositif qui rend attentif le ou la jeune adulte aux droits de la personnalité du donneur, de la donneuse et de

leur famille; tout au plus prévoit-elle aussi un délai de réflexion et, comme le Conseil fédéral, le droit du donneur ou de la donneuse de ne pas rencontrer l'enfant parvenu à l'âge adulte.

Je comprends sans peine que les précisions que je viens d'apporter puissent heurter certains d'entre vous qui n'ont pas eu la chance de participer aux travaux d'une commission où nous avons dû nous familiariser tant avec le vocabulaire qu'avec les idées elles-mêmes et une réalité que nous côtoyons pourtant déjà sans la connaître. En moyenne, 10 pour cent des couples souffrent de problèmes de stérilité, et nous trouvons autour de nous nombre d'entre eux qui, aujourd'hui déjà, ont pu surmonter leur handicap grâce à la procréation médicalement assistée. D'autres aussi qui ont pu, après plusieurs échecs, accepter leur situation et se tourner vers l'adoption plus sereinement.

La loi est faite pour ces couples-là, pour les aider et non pour les punir. Au-delà des divergences mentionnées, la loi pose les principes d'une information approfondie, d'un temps de réflexion et d'une aide psychologique avant toute application d'une méthode de procréation (art. 6).

Elle définit le régime d'autorisation auquel toute institution et tout médecin pratiquant de telles méthodes doit se soumettre, ainsi que les voies de droit et les modalités de la surveillance (art. 8–14); elle précise les conditions obligatoires de conservation des gamètes et des ovules imprégnés, ainsi que celles de développement des embryons.

Le don de gamètes, sperme ou ovules est réglé dans les articles 18 à 27. La loi traite de l'information du donneur ou de la donneuse, de la sélection de ceux-ci, de la cession et de l'utilisation des gamètes. Elle déclare surtout la gratuité des dons.

Enfin, les dispositions à fin de consignation, de transmission et de conservation des données sont également édictées (art. 24–26).

L'article 28 officialise une Commission nationale d'éthique, à disposition du Conseil fédéral, du Parlement et de des cantons pour suivre l'évolution dans les techniques de procréation et du génie génétique et donner des avis consultatifs d'ordre éthique sur les questions scientifiques, sociales et juridiques qui en résultent. Cette commission devra en particulier élaborer des directives en complément de la loi et signaler les lacunes de la législation. Cette disposition reprend ici plusieurs rôles de l'Académie des sciences médicales, et je ne peux que saluer, dans un domaine en plein développement scientifique, une telle institution au niveau suisse.

Quant aux articles 29 à 38, ils traitent des dispositions pénales, interdisant clairement au passage le clonage, la maternité de substitution et la sélection des gamètes entre autres procédures illicites.

En conclusion, la loi qui nous est proposée est spécifique à un pourcentage élevé de nos concitoyens et tend à leur permettre, dans des conditions éthiques et contrôlées, de surmonter le handicap qu'est la stérilité de leur union. Consciente de la rapide évolution des connaissances et des techniques, elle se soumet à l'appréciation consultative permanente d'une commission d'éthique et renonce à limiter strictement le don de gamètes au seul don de sperme.

Pour les mêmes raisons, une forte minorité de votre commission vous proposera dans l'examen de détail de laisser plus ouvertes les dispositions relatives au diagnostic avant implantation et au nombre d'embryons, afin de ne pas fermer inutilement ce que nous tentons de maintenir ouvert.

Rapporteur de langue française à la demande du président de la commission, vous priant d'excuser l'inhabituelle mais nécessaire longueur de mon exposé, je vous encourage, comme M. Gemperli, à entrer en matière.

Leumann Helen (R, LU): Wir bewegen uns in einem ethisch und menschlich sehr heiklen Bereich. Ich kann die Haltung vieler Mitbürger, die eine Zeugung ausserhalb des Körpers der Frau ablehnen, verstehen, aber nicht teilen. Die Vorstellung, dass heute Kinder im Glas gezeugt werden können und dann in den Mutterleib eingepflanzt werden, ist, wenigstens für meine Generation, doch fast unglaublich.

Ich lehne die Initiative, die ein totales Verbot verlangt, ab und unterstütze den Gesetzentwurf, dessen Ziel die Hilfe bei Kinderlosigkeit ist. Es wäre für mich als Mutter von drei Kindern sehr einfach, kinderlosen Paaren zu raten, sich mit der Kinderlosigkeit abzufinden, oder gar überheblich zu argumentieren, dass sei so von Gott gewollt und man könne auch ohne Kinder glücklich sein. Nur wer selber keine Kinder haben oder Kinder nur mit grössten Schwierigkeiten bekommen kann, kann ermessen, wieviel Leid und Verzweiflung hinter einem solchen Schicksal stehen kann, zu welch tiefen psychischen Belastungen ein solches Schicksal führen kann und wie stark es das Leben der betroffenen Paare beeinträchtigen kann. Heute haben wir die Möglichkeit, kinderlosen Ehepaaren zu helfen. In-vitro-Fertilisation sowie die heterologen Verfahren, Methoden der medizinisch unterstützten Fortpflanzung, bestehen weltweit. Es ist deshalb richtig, sie auch in der Schweiz zuzulassen und gesetzliche Regelungen, die bis jetzt fehlen, aufzustellen, um Missbräuche zu verhindern; obwohl wir uns bewusst sein müssen, dass wir damit direkt in die ärztliche Freiheit eingreifen, und obwohl wir uns auch bewusst sein müssen, dass wir der Forschung zwar gesetzliche Fesseln anlegen können, dass wir die Forschung aber nicht wirklich verhindern können.

Es wird nicht eine grosse Anzahl von Paaren sein, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wird: Einerseits ist die Erfolgsquote immer noch sehr klein, andererseits braucht es eine gefestigte Partnerschaft, viel Liebe und Verständnis, Beratungen und Aufklärung, bis sich ein Paar zu dieser Form der Kinderzeugung durchringt. Denn es handelt sich hier nicht um den Einkauf irgendeines Gegenstandes, den man bei Nichtgefallen wieder fortwerfen kann. Es handelt sich um eine sehr schwierige Form des Kinderkriegens. Die Verantwortung für den Entscheid und die damit verbundenen Folgen können den betroffenen Paaren nicht abgenommen werden. Es ist für mich gerade deshalb richtig, dass wir das heterologe Verfahren nur für Ehepaare zulassen und dass alle sogenannten unnatürlichen Formen, wie z. B. die Leihmutter-schaft, Verfahren medizinisch unterstützter Fortpflanzung für gleichgeschlechtliche Paare oder für Frauen ab einem bestimmten Alter, verboten sind.

Bis ein Ehepaar soweit ist, es mit der medizinisch unterstützten Fortpflanzung zu versuchen, hat es sich diesen Entscheid reiflich überlegt und ihn gemeinsam gefällt. Ich verstehe auch deshalb das vom Bundesrat geforderte Verbot der Eispende nicht, und ich bin froh, dass die Mehrheit der Kommission anders entschieden hat. Es ist mir klar, dass die Eispende medizinisch weniger leicht durchzuführen ist als die Samenspende. Hingegen ist nicht einzusehen, weshalb einem Ehepaar der Kinderwunsch nicht auch erfüllt werden soll, wenn die Frau keine Kinder haben kann.

Oft ist Kinderlosigkeit für eine Frau schwerer zu ertragen als für einen Mann, gerade wenn sie allenfalls noch auf eine frühere Operation zurückgeht. Gemäss Entwurf des Bundesrates soll die Frau nun auch noch mit dem Verbot der Eispende bestraft werden, obwohl der Eispende medizinisch nichts entgegensteht. Wenn wir zur heterologen Samenspende ja sagen, gibt es keinen Grund, die Eispende zu verbieten. Das ist für mich letztlich auch eine Frage der Gerechtigkeit.

Für das Kindeswohl ist die Mutter zentral. Eine Frau, die ein Kind austrägt und zur Welt bringt, ist immer die Mutter. Das hat mit Eispende wenig zu tun, denn während der Schwangerschaft und vor allem auch nach der Geburt wächst die Beziehung zwischen Mutter und Kind, vertieft sich. Ich weiss, wovon ich spreche: Ich werde nie vergessen, wie überrascht ich nach der Geburt meines ersten Kindes war, dass mir dieses kleine Geschöpf doch fast ein bisschen fremd war, und wie sich, Tag für Tag, diese Beziehung vertiefen konnte. Ich meine: Wir können den Entscheid, ob eine Frau dank einer Eispende schwanger werden will, ruhig den betroffenen Frauen überlassen, sollten uns aber davor hüten, Verbote im Gesetz zu verankern.

Anders sieht es für mich in bezug auf die Forschung am Embryo aus. Ich finde es richtig, dass verändernde Eingriffe in das Erbgut von Keimzellen, das Klonen, die Chimären- und die Hybridbildung verboten sind.

Das vollständige Verbot der Präimplantationsdiagnostik hingegen geht mir zu weit. Ich meine: Hier müssen begründete Ausnahmen möglich sein. Ich werde dies in der Detailberatung begründen.

Unterstützen werde ich den Minderheitsantrag Rochat betreffend die gesetzliche Festlegung einer bestimmten Anzahl Embryonen (Art. 17). Dieser Entscheid bedarf einer präzisen medizinischen Indikation, wie das heute in der Schweiz schon der Fall ist. Er sollte nicht vom Gesetzgeber pauschal festgelegt, sondern den Ärzten überlassen werden.

Nicht glücklich bin ich über den ganzen Artikel über die Auskunftspflicht. Ich unterstütze die Kommission, welche das Recht des Kindes auf Auskunft auf 18 Jahre erhöht hat. Wer schon Adoptivkinder bei der Suche nach oder bei der Begegnung mit ihrer Mutter oder ihren Eltern begleitet hat, weiss, durch welch schwierige Zeiten ein solches Kind geht. Wenn ich mir noch vorstelle, dass eine solche Begegnung mitten in der Pubertät stattfinden soll, wo Jugendliche auf der Suche nach einer eigenen Persönlichkeit sind, Probleme mit sich selber und natürlicherweise auch mit ihren Eltern haben, meine ich, dass eine solche Begegnung nicht allzufrüh stattfinden sollte.

Was mir fehlt, ist der Spenderschutz. Wer, so frage ich, wird sich noch als Samenspender zur Verfügung stellen, wenn er damit rechnen muss, dass plötzlich, 20 oder 30 Jahre später, ein junger Mann vor der Haustür steht und sagt: «Hallo Papa, ich bin dein Sohn und möchte dich kennenlernen.»?

Leider haben wir in Artikel 24novies der Bundesverfassung die Auskunftspflicht verankert, was – so haben uns Juristen aufgeklärt – einen Spenderschutz verunmöglicht. Trotzdem, so meine ich, müsste es möglich sein, eine gewisse Anonymität des Spenders zu gewährleisten. Wir stellen hier das Recht eines Kindes über alles. Denken wir aber auch an eine allfällige Familie des Spenders? An ein Recht dieser Kinder? Sind nicht eventuell auch dort Kinder oder Partner zu schützen? Ich hoffe, dass der Nationalrat dieser Frage noch einmal nachgeht und sie noch einmal ausführlich diskutiert.

Ich diesem Sinne bin ich für Eintreten und Zustimmung zum Gesetzentwurf.

Simmen Rosemarie (C, SO): «Kinder kommen, wann sie wollen», sagte man früher. Das stimmt heute nur noch bedingt. In unseren Breitengraden kommen Kinder oft zu dem Zeitpunkt auf die Welt, den die Eltern ganz bewusst bestimmt haben.

Aber «Kinder kommen nicht, wenn sie nicht wollen». Das trifft heute in den Industrieländern auf immer mehr Paare zu. Man schätzt, dass ungefähr 10 Prozent aller Paare, die sich Kinder wünschen, keine bekommen. Die Gründe hierfür sind noch wenig bekannt. Sicher spielt dabei unter anderem eine Rolle, dass der Entscheid von Eltern, Kinder später zu haben als früher, den Zeitpunkt von Empfängnis und Geburt wegverlegt von der Zeit, in der die Fruchtbarkeit am grössten ist. Es gab schon immer Paare, die ungewollt kinderlos geblieben sind. Das war für viele von ihnen, vor allem für die Frauen, neben dem persönlichen Schmerz auch eine eigentliche gesellschaftliche Tragödie. Ächtung bis hin zu Verstossung war oft das Schicksal solcher kinderlosen Frauen. Mittel dagegen gab es wenige, wenn man einmal von den Badekuren absieht, bei denen die Heilkraft des Bademeisters oft derjenigen des Badewassers in nichts nachstand.

Heute ist Kinderlosigkeit kein gesellschaftliches Problem mehr, das persönliche aber ist in unverminderter Härte geblieben. Im Unterschied zu früher stehen uns heute mit der medizinisch unterstützten Fortpflanzung Verfahren zur Überwindung und Überbrückung der Unfruchtbarkeit bei Männern und Frauen zur Verfügung. Die Frage, die sich uns stellt, ist, ob wir diese Verfahren gebrauchen oder ob wir von Staates und von Gesetzes wegen bewusst darauf verzichten wollen.

Ich bin ganz der Meinung von Helen Leumann, dass wir uns beim Entscheid darüber, wem wir diese Verfahren vorenthalten wollen, gerade auch als Menschen, die Kinder haben und die das Glück haben, eine Familie zu haben, grösste Zurückhaltung und auch grösste Demut auferlegen sollten.

Wie schon oft haben auch hier die Medizin und die Forschung Tatsachen geschaffen, lange bevor sich der Gesetzgeber mit der Materie befasst hat. Bereits Anfang der neunziger Jahre, als im Parlament in der Folge der Beobachter-Initiative die Diskussion darüber aufgenommen wurde, waren verschiedenste Methoden der medizinisch unterstützten Fortpflanzung bereits gängige Praxis.

Der Verfassungsgeber hat sich 1992 gegen ein absolutes Verbot, aber für eine Regelung der Fortpflanzungsmedizin ausgesprochen. Der heute geltende Artikel 24novies der Bundesverfassung setzt die Leitplanken für diese Gesetzgebung. Die Volksinitiative «zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie», die wir heute ebenfalls beraten, geht in ihrem Inhalt hinter den Stand von 1992 zurück. Ich teile die einstimmige Kommissionsmeinung, dass sie, bei allem Respekt für die Besorgnis der Initianten in bezug auf die Fortpflanzungsmedizin, abzulehnen sei. Die Gründe dafür hat Ihnen der Kommissionspräsident eingehend dargelegt.

Wie bei jeder Errungenschaft der Forschung ist auch hier der Fortschritt janusköpfig. Er lässt sich zum Segen für die Betroffenen anwenden – und das wird in der überwiegenden Zahl der Fälle so sein –, aber er beinhaltet auch Missbrauchsmöglichkeiten. Ganz abgesehen davon, dass es ein absolutes Recht auf ein Kind nicht geben kann, sind auch sonst nicht alle möglichen Anwendungen der medizinisch unterstützten Fortpflanzung ethisch vertretbar. Hier ist es am Gesetzgeber, zu entscheiden, was er in einem pluralistischen Staat zulassen und was er verbieten will.

Der vorliegende Gesetzentwurf stellt insgesamt eine verantwortbare Regelung dar, weil sie streng genug ist, um Missbräuche zu verhindern, jedoch nicht so restriktiv, dass die ganze Fortpflanzungsmedizin einfach ins Ausland verdrängt wird, wo die Regelungen zum Teil völlig permissiv sind. Es kann ja nicht unsere Absicht sein, Frauen in Länder zu schicken, in denen es möglich ist, dass eine Frau nach der Menopause ein Kind austrägt, dass ein Paar eine Leihmutter engagiert oder dass, nach einer Embryospende, ein Kind bei «Eltern» aufwächst, die weder sein Vater noch seine Mutter sind.

Weil das ganze Gebiet so sehr mit persönlichen Wertvorstellungen zu tun hat, ist es selbstverständlich, dass in einigen Punkten die Meinungen darüber auseinander gehen, wo die Grenze zwischen «noch erlaubt» und «schon verboten» verlaufen soll. Zu diesen Punkten gehört die Frage, ob Unfruchtbarkeit bei Mann und Frau oder nur beim Mann überbrückt werden darf. Es gehört dazu auch die Frage, ob ein Embryo vor der Implantation auf Krankheiten untersucht werden darf. Und es gehört dazu die Frage, in welchem familiären Umfeld Kinder, die aus medizinisch unterstützten Fortpflanzungsverfahren hervorgegangen sind, aufwachsen sollen.

Völlig einhellig dagegen ist die Meinung, dass die Erzeugung genetisch identischer Embryonen abzulehnen ist. Dieses sogenannte Klonen wird in der Diskussion eine grosse Rolle spielen. Es ist ganz klar und völlig unbestritten, dass wir das nicht wollen. Wie aktuell ein ausdrückliches Verbot ist, zeigen die Aktivitäten einer Firma, die auch in Schweizer Zeitungen Reklame fürs Klonen macht.

Allerdings ist eine rein nationale Gesetzgebung nicht genügend. Wir müssen, und zwar bald, zu international abgestützten Verboten kommen. Auf alle diese Fragen werden wir in der Detailberatung noch näher eingehen. Ich werde mich dann zu den Einzelheiten äussern.

Ich möchte hier nur noch eine Bemerkung anfügen: Manchmal wünsche ich all den vielen Kindern in der Schweiz und weltweit, die unter misslichsten und menschenunwürdigen Bedingungen leben müssen, sie hätten auch Eltern, die sich so sorgfältig um ihr Entstehen und ihr Fortkommen gekümmert hätten, wie wir das von Eltern, die sich zu einem Verfahren der medizinisch unterstützten Fortpflanzung entschlossen, zu Recht verlangen.

Ich bin für Eintreten auf den Gesetzentwurf.

Bieri Peter (C, ZG): In meinem Beruf verfolge ich seit einigen Jahren mit grosser Besorgnis, was im Bereich der Entwick-

lung bei der Zucht der Tiere läuft – dank Superovulation, künstlicher Besamung, Transfer genetisch hochwertiger Embryonen in Tiere minderer Qualität, Bildung künstlich gesplitteter Embryonen zur Zwillingsbildung, Chimären aus sechs Elternteilen bestehend, sowie Hybriden mit Artüberschreitung. Ich könnte Ihnen von all den genannten Dingen auch Bilder zeigen. Wenn ich von meinen ehemaligen Hochschullehrern und -kollegen vernehme, dass diese mögliche Entwicklung vor allem dank wesentlichen Forschungsimpulsen aus der Humanmedizin überhaupt möglich war, dann verstehe ich, dass es vielen Menschen heute vor möglichen Homunkuli graut, wie sie Goethe in seinem «Faust II» beschreibt. Ich habe ein gewisses Verständnis dafür, wenn viele Menschen in der Sorge um die Bewahrung der Schöpfung hier nicht mehr mitmachen wollen.

Dabei müssen wir auch bei der hier vorliegenden Thematik zur Kenntnis nehmen, dass das Gesetz in der Realität bereits bestimmt ist – konkret: Wir vollziehen nach, was im medizinischen Alltag bereits in Gebrauch ist. Eine eigentliche Kurskorrektur durch gesetzliche Schranken lässt sich in der Tat nur in seltenen Fällen durchsetzen. Insofern ist die hier vorliegende Volksinitiative ein Begehren, mit dem ein heutiger, realer Zustand durch eine generelle Grenzverletzung nach rückwärts verändert werden soll. Ich attestiere den Initiantinnen und Initianten jedoch, dass sie ihr Begehren aus einer grossen Verantwortung gegenüber dem menschlichen Individuum eingereicht haben. Auch die Hearings haben für mich zum Ausdruck gebracht, dass die Menschenwürde für die Initiantinnen und Initianten in dieser Thematik die zentrale Frage ist. Sie dürfen für sich auch in Anspruch nehmen, dass sie mit ihrem Begehren mit dazu beigetragen haben, dass wir nun ein Ausführungsgesetz zu Artikel 24novies der Bundesverfassung vor uns haben, das in gewissen Bereichen klare Verbote – ich erwähne z. B. die Embryonenspende – nennt, in anderen Bereichen mit Vorschriften den richtigen Gebrauch vom Missbrauch zu unterscheiden sucht.

Die Problematik der Initiative liegt nun darin, dass im Bereich der medizinisch unterstützten Fortpflanzung ein von Volk und Ständen im Jahre 1992 genehmigter Artikel der Bundesverfassung – es handelt sich konkret um Artikel 24novies Absatz 2 Buchstaben c und g – durch absolute Verbote wiederum geändert werden soll.

Die zweite Problematik liegt darin, dass die Initiantinnen und Initianten eine für sie gültige Werthaltung als allgemeinverbindliche Rechtsordnung durchsetzen wollen, wogegen in unserer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft Eingriffe in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit nur gerechtfertigt sind, wenn Grundrechte verletzt werden. Gerade hier bestehen zwischen der Meinung der Initianten und derjenigen des Bundesrates sowie unserer Kommission unüberwindbare Meinungsdivergenzen.

Ich kann der Initiative aus besagten Gründen nicht zustimmen, erachte jedoch eine Gesetzgebung, die den neuen Möglichkeiten der Fortpflanzungsmedizin nicht einfach einen freien Lauf lässt, als dringend notwendig. Der Bundesrat hat in kluger Abwägung von Chancen und Risiken ein Gesetz entworfen, das berücksichtigt, dass gewisse Praktiken unmittelbar erfolgreich wären, in letzter Konsequenz jedoch unabsehbare Folgen nach sich ziehen würden. Herr Bundespräsident Koller sagte in der Kommission, wir bewegten uns hier auf dünnem Eis. Ich werde mich dafür einsetzen, dass wir hier mit Vorsicht ans Werk gehen und nicht aus wohlmeinender oder blinder Forschungsgläubigkeit Risse für spätere Einbrüche provozieren. Letztlich steht die Würde der menschlichen Schöpfung in ihrer Einzigartigkeit und gleichzeitig in ihrer Verletzlichkeit auf dem Spiel.

Die Initiative ist infolge ihrer zu einseitigen Sichtweise abzulehnen. Treten wir auf den Gesetzentwurf ein, und schaffen wir Bedingungen, die es erlauben, die Wissenschaft zum echten Wohl des Menschen einzusetzen.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): Nous engageons ce matin une discussion complexe, dans un domaine très sensible, parce que nous allons évoquer, d'une part, l'origine et les modalités de la transmission de la vie, d'autre part, le désir d'éternité,

même si le terme est un petit peu fort, qui sommeille au fond de chacun d'entre nous, et notre volonté plus ou moins consciente de prolonger notre propre vie par celle de nos descendants et enfin parce qu'aujourd'hui, les notions de couple, de famille sont devenues beaucoup plus diverses qu'auparavant. Notre devoir de législateur est ardu dans la mesure où nous devons éviter deux écueils:

1. la simplification facile, l'interdiction pure et simple, ce que nous propose l'initiative populaire;
2. la délégation absolue de compétences, la non-intervention, le refus de légiférer, en nous reposant sur la seule conscience professionnelle des médecins ou autres acteurs de la santé.

Il ne sera certes pas facile de naviguer entre ces deux écueils. Je voudrais cependant m'y attacher en m'exprimant sur le plan général de l'entrée en matière.

Je viens de le dire, la solution proposée par l'initiative populaire est simple, pour ne pas dire simpliste. On interdit purement et simplement. On interdit, en passant sur le fait que l'insémination hétérologue est pratiquée depuis trente ans dans notre pays, sans abus manifestes. On interdit, en passant sur le fait que la stérilité non volontaire est une maladie, au sens que l'OMS donne à ce terme, et que l'on refuserait ainsi son traitement. On interdit, en admettant que la Suisse pourrait être le seul pays européen à observer une pratique aussi stricte, pour ce genre de soins, ce qui entraînerait assurément un tourisme médical hypocrite. On interdit, enfin, en portant un jugement moral et éthique sur la procréation assistée, ce qui est tout à fait légitime, mais on interdit, en prétendant imposer à l'ensemble du corps social cette éthique et ce jugement moral, ce qui est beaucoup moins légitime.

C'est ce dernier point, cette prétention à l'universalité d'un jugement moral, qui me pousse à rejeter l'initiative populaire. Si l'on rejette l'initiative, il faut cependant, je l'ai dit tout à l'heure, légiférer, tout d'abord parce que nous avons, pour ce faire, un mandat constitutionnel, et ensuite parce que, s'il ne nous incombe pas de fixer autoritairement des valeurs éthiques ou morales, nous avons cependant le devoir de fixer un cadre, un cadre déterminé par le respect de la dignité humaine, les droits de l'enfant à naître, en écartant aussi bien le rejet de toute procréation assistée, ce que propose l'initiative, que le désir et le droit absolu d'avoir un enfant envers et contre tout. Nous devons enfin fixer un cadre à la pratique médicale, un cadre suffisamment souple pour qu'il puisse intégrer l'évolution des connaissances scientifiques, mais suffisamment rigide pour qu'il préserve le corps médical de la tentation de l'exploit scientifico-médiatique qui s'apparente plus, dans certains cas récemment révélés – à l'étranger, je le précise –, à la volonté de figurer dans le livre des records qu'au souci d'apporter un soutien médical réel à un couple stérile et à son enfant à naître.

L'exercice qui nous attend aujourd'hui n'est donc pas facile, parce qu'il exige à la fois de l'ouverture d'esprit, qui nous permette d'autoriser la diffusion d'une technique médicale remédiant à la stérilité involontaire, et de la fermeté, tant il est vrai que certaines valeurs, et la dignité humaine notamment, doivent primer sur le goût de l'exploit scientifique ou sur la volonté de certains d'obtenir une descendance à n'importe quel prix.

C'est dans cet esprit que je vous invite à rejeter l'initiative populaire et à entrer en matière sur le projet de loi.

Daniöth Hans (C, UR): Ich durfte zeitweilig als Stellvertreter an den Kommissionsberatungen teilnehmen. Ich konnte mich dabei davon überzeugen, mit welchem grossem Ernst und Verantwortungsbewusstsein meine Kolleginnen und Kollegen die heiklen Fragen angegangen sind. Das haben wir auch in der bisherigen Debatte heute feststellen können.

Diese verantwortungsbewusste Rechtsgüterabwägung können sowohl Mehrheitsanhänger wie Anhänger von Minderheiten bei einzelnen Anträgen für sich in Anspruch nehmen. Ich glaube, es wäre falsch, wenn hier oder in der allgemeinen Diskussion ein Überlegensheitsgefühl zum Ausdruck käme. Wir ringen nach seriösen Lösungen.

Der neue Artikel 24novies der Bundesverfassung enthält klare und verbindliche Richtlinien gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie. Der Verfassungsartikel aus dem Jahre 1992 erlaubt zwar die medizinisch unterstützte Fortpflanzung und ermöglicht in gewissem Sinne auch den Einsatz der Medizin zur Vermeidung von Erbkrankheiten. Er untersagt aber ganz bestimmte Experimente.

Die neue Forschung und medizinische Anwendung dringen in Sphären vor, die vor kurzem noch undenkbar gewesen wären und sind. Die neuen Technologien ermöglichen nicht nur die therapeutische Hilfe bei der Fortpflanzung, sondern auch Experimente mit menschlichem Leben ausserhalb des menschlichen Körpers.

Wir müssen uns die Frage stellen, wozu die Fortpflanzungsmedizin hilfreich sein soll. Soll alles, was machbar ist, auch gemacht werden dürfen? Greift nicht der Mensch in vermessener Weise in die vom Schöpfer vorgegebene Schöpfungsordnung ein? Darf der Mensch ungehemmt und ungestraft von den Früchten des Baumes der Erkenntnis geniessen? Persönlich bin ich überzeugt, dass der Gesetzgeber hier nicht nur zu einer heiklen Interessenabwägung aufgerufen ist, sondern auch dazu, klare Grenzen zu ziehen. Wir dürfen dem Drängen und dem Druck gewisser Forscher und Wissenschaftler nicht nachgeben, sondern müssen ethische Grenzen beachten. Diese bestehen nach meinem Dafürhalten darin, dass nur jene Praktiken und Forschungsmethoden zugelassen werden sollen, die Leben schützen und erhalten. Wir haben beim Erlass des ETH-Gesetzes und des Fachhochschulgesetzes Grundsatzartikel aufgenommen, wonach sich Lehre und Forschung an ethische Grundsätze zu halten haben. Aber wir wissen: In der Forschung gilt natürlich der allgemeine Grundsatz, dass die Grundlagenforschung im allgemeinen an keine gesetzlichen Schranken gebunden ist. Ich meine, hier muss das Umgekehrte gelten. Die Forscher und Ärzte haben sich nach klaren verfassungsmässigen, gesetzlichen Schranken auszurichten, und es ist nicht so, dass der Gesetzgeber Entwicklungen im nachhinein sanktioniert. Zu den wohl heikelsten Abgrenzungsfragen gehört jene nach der Zulässigkeit der Präimplantationsdiagnostik. Für die einen ist damit in einem Stadium, da noch keine Schwangerschaft besteht – weil vor der Einpflanzung des Embryos in den Mutterleib vorgenommen –, ein Eingriff möglich, um am Embryo genetische Defekte festzustellen. Für die anderen handelt es sich um Methoden, wo einfach die Abtreibung auf hoher Stufe vorverlegt wird.

Will man aus der Zulassung der pränatalen Diagnostik einen abgestuften Schutzgrad für das menschliche Leben ableiten? Bei aller Anerkennung legitimer Ziele darf auch hier der Zweck die Mittel nicht rechtfertigen oder heiligen. Wenn die Schutzwürdigkeit des Lebens zu Beginn relativiert wird, ist der Schritt überdies nur ein quantitativer, dass dieser Schutzanspruch gegen Ende des Lebens auch wieder abnimmt. Geraten wir so nicht auf eine schiefe Ebene?

Ich werde aus diesem Grund, bei aller Respektierung anderer Meinungen – wie ich es zu Beginn zum Ausdruck gebracht habe –, in aller Regel für die zurückhaltenden Lösungen stimmen.

Ich möchte aber ebenfalls Eintreten auf den Gesetzentwurf beantragen.

Onken Thomas (S, TG): Ich wende mich zunächst einmal gegen die Initiative, die mir, trotz sicher achtbarer Gründe der Initianten, als zu einschränkend und die persönliche Freiheit zu stark beschneidend erscheint. Ich unterstütze den Gesetzentwurf, aber – wie soeben auch Kollege Daniöth ausgeführt hat – aus ethisch-moralischen Überlegungen nur in einem sehr massvollen, sehr zurückhaltenden, sehr restriktiven Rahmen. Ich glaube, dass das Volksbegehren uns genügend Hinweis darauf gibt, dass in der Bevölkerung – und zwar von links bis rechts – grosse Bedenken und eine natürliche Scheu vorhanden sind, die Bestimmungen über die Fortpflanzungsmedizin zu weit zu fassen und die Möglichkeiten in diesem hypersensiblen Bereich zu large, gar bedenkenlos zu interpretieren. Wer diesen Entwurf unbefangen durchliest, der kann sich ja einem leichten Schauer nicht ent-

ziehen über die nüchterne, kalte, technische Sprache, mit der elementare Vorgänge der Zeugung, der Befruchtung, der Entstehung von Leben ins Wort gefasst werden – gefasst werden müssen –, wenn man sich halt gesetzgeberisch auf diesen Weg begibt.

Es ist, wie Frau Leumann schon zutreffend gesagt hat, ein äusserst heikles, sensibles Gebiet. Es geht um verschiedene Rechtsgüter, natürlich vor allem um die Würde der Persönlichkeit. Es geht aber etwa auch um die Forschungsfreiheit und um die gesellschaftlichen, die politischen Grenzen, die wir ihr zu ziehen haben. Es geht um ökonomische Interessen, die mit dem Gebiet der Fortpflanzungsmedizin verbunden sind, den wirtschaftlichen Interessen an der Nutzung und Verwertung dieser medizinischen Forschung. Und nicht zuletzt – davon war bis jetzt überhaupt noch nicht die Rede, eigentlich auch in der Kommission nicht – geht es auch um Kosten für diese äusserst teuren Verfahren. Das war tatsächlich kaum je ein Thema: Wer soll das bezahlen, wenn es allen zugänglich gemacht werden soll?

Wir haben schon in der bisherigen Debatte gesehen, dass parteipolitische Positionen hier kaum weiterhelfen und dass die Fronten ganz unterschiedlich verlaufen. Es gibt auch buntgemischte Minderheiten auf der Fahne, und ich bezeuge vorab meine volle Achtung für diejenigen, die aus anderen Positionen heraus zu unterschiedlichen Auffassungen gekommen sind, als ich sie hier vertrete.

Die eine Seite ist offen, ist positiv, steht dieser medizinisch unterstützten Fortpflanzung grundsätzlich befürwortend gegenüber. Sie begründet ihre Position vor allem aus einem Wissenschafts- und Fortschrittsglauben heraus. Man zweifelt nicht daran, dass die Medizin im Dienste des Menschen alles zu realisieren hat, was nach dem neuesten Forschungsstand machbar ist. Sie bezieht ihren Glauben weiter auch aus einer sehr hohen Priorität, die die Erfüllung des Kinderwunsches einzuräumen bereit ist. Man zweifelt nicht daran, dass die Erfüllung dieses Wunsches im Hinblick auf die Sinnhaftigkeit des Lebens einen zentralen Wert darstellt.

Dazu kommt der Glaube an die wirtschaftliche Bedeutung der Fortpflanzungsmedizin. Man geht davon aus, dass das eine in Zukunft noch an Bedeutung gewinnende Forschungs- und Anwendungsrichtung der Medizin sein wird, ein zukunftssträchtiger Markt, in dem sich auch gewisse Investitionen lohnen sollten und eine Gesetzgebung eben offen und grosszügig sein sollte, um ja nichts zu verhindern.

Die kritische, die eher zurückhaltende oder ablehnende Position entsteht aus dem Glauben an die Unantastbarkeit der elementaren Lebensprozesse. Die Zeugung ist ein elementarer Lebensprozess, welcher in seiner Natürlichkeit respektiert werden soll. Diese Position bezieht ihre Argumente aus dem Glauben an eine sehr hohe Priorität des Embryonenschutzes: Man geht davon aus, dass Embryonen potentielle, werdende Menschen sind, die den gleichen Anspruch auf Leben haben wie wirkliche Menschen. Und sie bezieht ihre Begründungen aus einer tiefen Priorität, die sie den Fertilisationstechniken angesichts der Entwicklung unserer Weltbevölkerung einräumt: Ich denke, dass es uns schon nachdenklich machen muss, wie sehr wir in der nördlichen Hemisphäre, in der westlichen, industrialisierten Welt, den Akzent auf diese forcierten, teuren Fertilisationstechniken legen, während auf der anderen Seite, auf der südlichen Hemisphäre, wo es um die grossen und armen Bevölkerungen geht, das Hauptaugenmerk den Sterilisationsprogrammen gilt. Diese Disparität, diese Kluft, aber auch was an Ideologie letztlich dahinter steht, muss schon ausserordentlich nachdenklich machen.

Ich räume ein, dass ich zu dieser zweiten Kategorie gehöre, also eher zu den Skeptikern oder, um meinem Namen Thomas Ehre zu machen, zu den Ungläubigen, zu denjenigen, die Bedenken hegen gegenüber diesen vermeintlichen – oft wirklich nur vermeintlichen – Fortschritten einer forcierten medizinischen Technologie, gegenüber verschiebbaren Wertvorstellungen, gegenüber den unter ökonomischem Druck sehr wandelbaren ethischen Grenzen, denen wir politische und gesetzliche Grenzen gegenüberstellen müssen, gegenüber dem technisierten Zugriff auf die natürlichen Prozesse und insbesondere auf den Körper der Frau, schliess-

lich gegenüber einer Entwicklung, die Ulrich Beck, der Autor des bekannten Buches «Die Risikogesellschaft» in den Satz gefasst hat: «Das langfristige Interesse der Reproduktionsmedizin zielt auf die Umwandlung der Heilungstechniken in allgemeine Zeugungsverfahren.»

Neben das Kindeswohl möchte ich deshalb zentral auch das Wohl der Frau stellen: ihren Schutz vor Pressionen, ihren Schutz vor Abhängigkeiten, wie sie im Gefolge dieser neuen Verfahren unweigerlich entstehen können und, nach meinem Dafürhalten, auch entstehen werden. Wir haben es ja auch hier nicht nur mit einer reinen, unbeeinflussten Nachfrage zu tun. Medizin ist immer auch angebotsorientiert. Das wissen wir. Es wird auch in der Fortpflanzungsmedizin, durch die Ärzte, durch die Forschung, eine vermehrte Angebotsorientierung geben.

Ich wende mich aber andererseits auch gegen eine allzu enge Fassung und vielleicht gar familienpolitisch auszulegende Einengung der medizinisch unterstützten Fortpflanzung. Dort, wo wir sie wirklich zulassen, dort, wo wir die Behandlungsbedürftigkeit anerkennen, dort, wo wir die Verfahren oder Therapien der künstlich unterstützten Fortpflanzung als Heilungstechniken einsetzen, dort sollten sie meiner Meinung nach nicht nur auf Ehepaare beschränkt bleiben, dort müssen sie allen zugänglich gemacht werden können – auch alleinstehenden Frauen, auch gleichgeschlechtlichen Paaren, die für das Kindeswohl ohne weiteres garantieren können. Alles andere wäre für mich ein Bruch mit dem Grundsatz, dass medizinische Heilverfahren grundsätzlich allen zugänglich sein müssen, dass niemand davon ausgeschlossen werden darf.

Ich wende mich schliesslich gegen die Eispende, habe grosse Bedenken gegenüber der Präimplantationsdiagnostik und insbesondere gegenüber der sogenannten «therapeutischen Forschung» an Embryonen in vitro, weil da meiner Meinung nach Grauzonen und Grenzüberschreitungen möglich werden, die zu Missbräuchen führen können und die schlicht nicht mehr zu kontrollieren sind.

Unter dieser Voraussetzung und in dieser eher zurückhaltenden, restriktiven Annäherung plädiere ich für Eintreten auf den Gesetzentwurf und für eine zurückhaltende Ausgestaltung der Bestimmungen, die darin enthalten sind. In den meisten Fällen werde ich mich den massvollen Anträgen des Bundesrates anschliessen.

Rhinow René (R, BL): Es ist mehrfach darauf hingewiesen worden, dass sich rechtliche Regelungen im Bereich der medizinischen Fortpflanzungsverfahren in ganz besonderem Ausmass auf einem ethisch aufgeladenen Feld bewegen. Sie berühren individuelle und gesellschaftliche Wertvorstellungen, religiöse Überzeugungen, kollektive Gefühle.

Dem Gesetzgeber kommt in einer solchen Situation eine heikle Aufgabe zu, denn in unserem freiheitlichen und weltanschaulich neutralen Gemeinwesen gilt der Grundsatz, dass Recht und Moral nicht in eins gesetzt werden dürfen, da sich der Staat vor einer Einmischung in Glaubensangelegenheiten zu hüten habe, dass Freiheit und Autonomie der einzelnen Menschen weitest möglich zu schützen sind.

Dies mag selbstverständlich klingen, doch sind historisch erhaltene Regeln immer wieder in Erinnerung zu rufen, gerade dann, wenn eine gewisse Tendenz besteht, die Politik zu moralisieren oder sittliche Überzeugungen von Teilen der Gesellschaft rechtlich abzusichern und zwangsweise als das für alle Gebotene oder Verbotene zu deklarieren.

Was richtig oder falsch, verantwortbar oder nicht verantwortbar ist, was für alle gültig sein soll, steht gerade in den Bereichen der modernen Bioethik nicht von vornherein – oder oft nicht von vornherein – fest. Gerechtigkeit ist durch eine Abwägung aller auf dem Spiel stehenden Freiheitsinteressen, Schutzbedürfnisse, Missbrauchsgefahren und Realisierungsbedingungen zu ermitteln, und zwar im freien Dialog möglichst aller.

Dabei sollte im Bereich der Fortpflanzungsmedizin folgenden Gesichtspunkten ein besonderes Gewicht zukommen:

1. Es ist zu bedenken, dass moralische Orientierungen Veränderungsprozessen ausgesetzt sind. Was heute richtig er-

scheint, kann morgen aufgrund neuer Erkenntnisse angezweifelt werden, und umgekehrt. Wir haben das in der jüngsten Vergangenheit gerade in diesem Sektor erlebt. Dies soll uns zur Zurückhaltung mahnen, wenn wir moralische Überzeugungen anderer bewerten und – erst recht – wenn es darum geht, sie zu verrechtlichen oder gar strafrechtlich zu sanktionieren.

2. Es geht darum, die berührten Freiheitsinteressen, die auch grundrechtlich geschützt sind – wie etwa die persönliche Freiheit der Eltern und von Drittpersonen wie den Spendern –, zu respektieren. Zur persönlichen Freiheit gehört auch das Recht, die modernen Verfahren der Fortpflanzung zu nutzen und eine Familie zu gründen. Dass dieses Recht im triftigen öffentlichen Interesse beschränkt werden kann, steht dem nicht entgegen.

Ob von diesem Recht Gebrauch gemacht wird, ob die Träger dieses Rechtes ihre Freiheit ausüben oder ob sie gerade aus ihrer persönlichen, autonomen, sittlichen Haltung heraus darauf verzichten, ist eine andere Frage. Insofern verstehe ich die subjektiv erlebten Bedenken, wie sie hier von meinen Vorrednern vorgetragen worden sind. Ich verstehe die Zurückhaltung. Ich verstehe sogar Thomas, den Ungläubigen – Thomas Onken –, aber ich warne davor, diese Bedenken über das Recht zum Zwang zu erheben und allgemeingültig zu erklären.

Hier liegt der Bereich der persönlichen Verantwortung, der erst wahrgenommen werden kann, wenn Freiheit besteht. Es gibt keine Verantwortung ohne Freiheit! Es ist davon auszugehen, dass informierte Menschen in der Lage sind, Verantwortung zu übernehmen, den für sie richtigen Entscheid zu fällen und dessen Folgen zu tragen.

An die Begründung für Eingriffe in dieses Selbstbestimmungsrecht sind deshalb hohe Anforderungen zu stellen.

3. Eine Regelung muss konsequent, in sich konsistent, mit dem Gebot der Rechtsgleichheit und dem Willkürverbot vereinbar sein. Ich denke etwa an die Beurteilung gesundheitlicher Risiken für alle zu diskutierenden Fälle. Ich denke auch an die Spendenproblematik und allfällige Identitätsprobleme des Kindes mit einer rechtlich und genetisch gespaltenen Vater- oder Mutterschaft. Ich komme auf diesen Aspekt dann bei der Frage der Eispende zurück.

4. Das Kindeswohl stellt einen weiteren leitenden Gesichtspunkt dar – einen Aspekt, der erstaunlicherweise im Verfassungsartikel gar nicht erwähnt worden ist. Doch möchte ich davor warnen, moralische Überzeugungen unter dem Deckmantel eines vermeintlichen Kindeswohls rechtlich verbindlich zu erklären. Gerade hier sind Zurückhaltung und die Vermeidung von Wertungswidersprüchen am Platz, etwa zwischen der Adoption einerseits und der heterologen Insemination und Eispende andererseits.

5. Schliesslich muss es darum gehen, den Umsetzungsbedingungen Rechnung zu tragen. Reine Gesinnungsethik kann zu Unmoralität oder Scheinheiligkeit verkommen, wenn etwa Verbote propagiert werden und gleichzeitig in Kauf genommen wird, dass diese missachtet oder umgangen werden – beispielsweise durch einen Fortpflanzungstourismus jenseits der Grenze oder durch Umgehung des Verbotes der heterologen Insemination durch natürliche Zeugung ausserhalb der Ehe.

Aufgrund all dieser Überlegungen ist die Initiative eindeutig abzulehnen. Die geltende Verfassung enthält gültige und ausreichende Richtlinien, die im vorliegenden Gesetzentwurf mit einigen – allerdings wichtigen – Ausnahmen auf überzeugende Weise konkretisiert werden. Ich bin deshalb ebenfalls für Eintreten auf den Gesetzentwurf.

Forster Erika (R, SG): Die Volksinitiative und der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung rühren an das Intimste des Menschen. Frauen und Männer, die gerne Eltern würden und dies wegen der Unfruchtbarkeit eines Partners nicht können, sind in ihrem Innersten getroffen. Wer selber Kinder hat, ist in einer heiklen Position, sich zu Fragen rund um unfreiwillige Kinderlosigkeit und deren Behebung zu äussern. Dennoch, der Verfas-

sungsgeber hat uns, den Gesetzgeber, mit Artikel 24novies dies aufgetragen. Also ist es zu erfüllen.

Die medizinisch unterstützte Fortpflanzung gibt kinderlosen Paaren die Hoffnung, einen mehr als verständlichen Wunsch doch noch erfüllen zu können. Wir haben als Gesetzgeber die Fragen zu beantworten: Wie weit darf und soll die medizinische Unterstützung der Fortpflanzung gehen? Welche Eingriffe in den Körper und in das spätere soziale Leben Dritter sind zu gestatten, um einem Paar zu Kindern zu verhelfen? Ist Kinderlosigkeit ein derart schweres Schicksal, dass sie um fast jeden Preis beseitigt werden soll? Und: Muss es denn ein eigenes Kind sein? Antworten auf diese Fragen zu finden ist nicht einfach und erfordert viel Verantwortungsgefühl.

Zunächst möchte ich feststellen, dass wir ein Gesetz beraten, das nur wenige individuell betrifft, dessen gesellschaftliche und ethische Bedeutung aber an das Menschenbild des Gesetzgebers rührt. Gesellschaftlich von Bedeutung ist deshalb weniger der Anteil erfolgreicher und misslungener Behandlungsversuche als vielmehr die Frage, ob ein erfülltes Frauenleben zwingend nur mit einem eigenen Kind vorstellbar ist. Das muss, bei allem Respekt vor dem Kinderwunsch, klar in Abrede gestellt werden. Die Definition der Weltgesundheitsorganisation, unfreiwillige Kinderlosigkeit sei eine Krankheit, lehne ich deshalb entschieden ab. Das scheint mir eine sehr biologistische und reduktionistische Sicht eines Frauenlebens zu sein. Es stellt sich für mich die Frage, wo die soziale Assistenz bleibt, wenn die medizinisch unterstützte Fortpflanzung nicht erfolgreich ist. Wäre es nicht ebensowichtig, wie medizinisch gegen Kinderlosigkeit vorzugehen, den Menschen andere Perspektiven für ein erfülltes Leben zu zeigen? Also die Wertvorstellung eines Menschen etwas weniger von seiner Fortpflanzungsfähigkeit abhängig zu machen? Ist es nicht so, dass zum individuellen Schmerz oft noch die Scham kommt, dieses unangenehme Gefühl, vor allen sichtbar versagt zu haben? Und lässt nicht der soziale und familiäre Druck, etwa der Eltern, die gerne Grosseltern würden, noch heute mehr Leid entstehen als nötig? Und: Delegiert man dann die Verantwortung für die Kinderlosigkeit an die Medizin, weil man ja alles versucht hat?

Diese Überlegungen dürfen indessen nicht dazu führen, dass der Staat den individuellen Entscheid, sich der Methoden der modernen Wissenschaft zu bedienen, über Gebühr behindert. Daher muss die Volksinitiative «zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie» als zu restriktiv klar abgelehnt werden. Doch damit haben wir noch wenig gewonnen.

Während alle Verfahren der Insemination mit vergleichsweise geringen Eingriffen – immerhin setzen sie in den meisten Fällen eine Hormonbehandlung der Frau voraus – verbunden sind, braucht es für die In-vitro-Fertilisation eine hormonelle Stimulation der Eierstöcke zur Superovulation, d. h. zur Produktion mehrerer Eizellen, was natürlicherweise nur selten vorkommt, mit anschliessender Entnahme von Eizellen aus den Eierstöcken der Frau.

Während die Samenspende kaum medizinische Probleme bietet, ist die Eispende bereits für die Spenderin und nicht erst für die Empfängerin ein risikoreicher Eingriff. Unsere Verfassung verbietet die Leihmutterschaft, weil sie den Körper der Frau, die Frau selber und ihr Leben während 40 Wochen und wohl auch darüber hinaus instrumentalisiert. Die Grenze zur Instrumentalisierung der Frau wird meines Erachtens mit der Eispende mindestens tangiert, wenn nicht überschritten.

Während die Samenzellen den Körper des Mannes zum Zweck der heterologen und homologen Insemination auf letztlich natürliche Weise verlassen, ist dies mit der Entnahme mehrerer Eizellen durch die Hyperovulation, die hormonell herbeigeführt wird, nicht der Fall. Der Eingriff erfolgt unter Vollnarkose, laparoskopisch und ist eine eigentliche Operation, wie die Unterbindung.

Die Gleichberechtigung der unfruchtbaren Frau mit dem unfruchtbaren Mann muss daher für mein Empfinden zu einem zu hohen Preis, nämlich zum Preis eines doch erheblichen Eingriffes in den Körper einer anderen Frau, die durch voran-

gehende Behandlung überhaupt erst in die Lage versetzt wird, die nötige Anzahl Eizellen zu produzieren, «erkauft» werden. Ich ziehe die Grenze dort, wo eine andere Frau ihren Körper einer nicht zu bagatellisierenden Prozedur unterziehen muss.

Noch etwas: Seien wir uns – namentlich auch im Hinblick auf Artikel 27 über die Rechte des Kindes, seine genetische Herkunft zu kennen – klar, dass wir mit jeder heterologen Form der künstlichen Befruchtung aus der genetischen und sozialen Familienstruktur hinaustreten. Die entscheidende Frage ist: Was bedeutet es für das so gezeugte Kind, möglicherweise erst mit 16 oder 18 Jahren zu erfahren, dass die Menschen, die es während Jahren liebevoll betreut und begleitet haben, nicht seine Eltern sind? Das ist ein Problem, das wir auch bei Adoptionen kennen. Ihm kann nur mit frühester und grösstmöglicher Offenheit begegnet werden. Der Gesetzgeber kann nur die Rechte des Kindes festlegen.

Allerdings zeigt sich am Umgang mit diesem Wissen um die Herkunft des Kindes, dass neben dem Kinderwunsch selber offenbar auch andere Faktoren eine Rolle spielen. Zum intakten, bürgerlichen Familienbild gehören nach wie vor eigene Kinder. Daher ist die Versuchung gross, vor sich, vor Dritten und vor dem Kind zu verbergen, dass man «nur» der soziale Vater ist. Nur? Für das glückliche Aufwachsen von Kindern sind die sozialen Eltern entscheidend. Sie leisten die Betreuungsarbeit, sie stehen dem Kind in der Entwicklung seiner Persönlichkeit bei. Auch in diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass ein Mensch mehr ist als seine genetische Disposition.

Ein weiterer umstrittener Punkt ist die Präimplantationsdiagnostik. Sie werden vielleicht erstaunt sein, nachdem was ich vorher gesagt habe, dass ich die Präimplantationsdiagnostik zur Abwendung einer schweren, unheilbaren Erbkrankheit, die anders nicht vermieden werden kann, befürworte. Der Entwurf des Bundesrates ist hier nach meinem Dafürhalten unlogisch: Einerseits ist die Abwendung schwerer, unheilbarer Erbkrankheiten Indikation für medizinisch unterstützte Fortpflanzung, andererseits ist die genetische Untersuchung des Embryos verboten.

Ebenfalls unbefriedigend ist, dass das Klonen zwar bestraft, aber nicht ausdrücklich verboten ist. Ich war nicht in der Kommission. Ich frage mich, Herr Bundespräsident, ob unter Artikel 4, «Verbotene Praktiken», das Klonen nicht ebenso eingefügt werden müsste wie das Verbot des Eingriffes in die Keimbahn, die Chimären- und die Hybridbildung. Nur so schaffen wir, meines Erachtens, für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die notwendige Transparenz und Verständlichkeit.

Ich bin für Eintreten auf den Gesetzentwurf und bitte Sie, in der Detailberatung die Eispende abzulehnen und der Präimplantationsdiagnostik zuzustimmen.

Brunner Christiane (S, GE): Nous sommes appelés à légiférer dans un domaine qui touche à la fois à la vie privée et intime des personnes et au monde de la recherche, voire au monde des expériences sur l'être humain. C'est un domaine qui très probablement, dans la pratique des cabinets médicaux et des laboratoires, échappe déjà aujourd'hui à tout contrôle véritable.

Cette loi sur la procréation médicalement assistée, qui est en réalité un contre-projet à l'initiative, veut interdire toute technique de procréation humaine en dehors du corps de la femme. Or, il est insensé de vouloir interdire en Suisse quelque chose qui se pratique déjà par ailleurs. Il semble donc logique d'édicter des règles de conduite pour le corps médical et les techniciens de la procréation assistée, ainsi que pour les usagers ou les usagères qui recourent à ces techniques pour satisfaire leur désir de donner le jour à un enfant.

Toutefois, pour moi, cette loi-contreprojet a quelque chose de mal ficelé. Je pense que cela provient du fait qu'elle aborde des questions qui relèvent de différents domaines et qu'elle y apporte des réponses dont les critères sont parfois arbitraires. Les questions de sélection, d'eugénisme et de recherches sur les embryons relèvent du domaine de l'éthique. La question du mode de vie de la personne ou des personnes

qui seules auraient droit à la procréation assistée est une question de morale et de liberté individuelle, tout comme la question de l'obligation faite à la femme de porter à terme une grossesse multiple.

Il me semble que cette loi est une faible réponse à la réalité de l'application de ces techniques par les détenteurs du savoir et du savoir-faire en la matière et qu'elle essaye de contrôler cette réalité par le biais d'ingérences inadmissibles dans la vie privée des personnes. Cette loi contient des dispositions de politique familiale, mais d'une politique familiale d'avant-hier. Cela ressort très fortement de la disposition qui veut barrer l'accès à la procréation médicalement assistée aux personnes qui ne vivent pas en couple.

Le Conseil fédéral le justifie par le bien de l'enfant qui exigerait la présence d'une mère et d'un père. Est-ce à dire que le bien de l'enfant né grâce à la procréation médicalement assistée n'est pas le même que le bien des enfants nés sans le recours à ces techniques? Pourquoi faire une différence entre ces deux catégories? Je n'ai pas trouvé de réponse valable à cette question. Il faut être cohérent, et si on dit – ce que la loi fait implicitement – que la procréation assistée est à considérer comme une méthode normale et licite d'avoir des enfants, on ne pose alors pas de conditions supplémentaires au recours à ces méthodes. Demander que l'on réserve le privilège des techniques de procréation assistée aux seuls couples mariés, c'est aller encore plus loin dans cette ligne conservatrice. Ce serait une décision discriminatoire qui ne peut, en aucun cas, être justifiée par le bien de l'enfant. Si le bien de l'enfant dépendait de l'état civil de ses parents, je n'ose penser aux malheurs qui devraient inmanquablement frapper les nombreux enfants dont les parents divorcent. A l'heure actuelle, on ne peut plus prétendre que le lien conjugal est synonyme de stabilité du couple et d'harmonie familiale.

J'ai beaucoup de doutes aussi par rapport aux conditions auxquelles est soumise l'autorisation de la procréation médicalement assistée. Les indications sont, d'une part, la stérilité, d'autre part, le risque de transmission d'une maladie grave et incurable. Il y aurait beaucoup à dire sur ces indications et sur la possibilité objective dont disposent les non-initiés de contrôler si elles sont effectivement présentes. Encore que j'imagine, comme l'a dit Mme Simmen, que l'investissement en matière de santé de la femme, d'endurance et de patience qu'implique ce genre de traitements suffit certainement à lui seul pour éviter que l'on y recoure à la légère. Comme on n'arrête pas un train en marche, je ne m'opposerais certainement pas à l'entrée en matière sur cette loi. Je pense que les individus devront finalement décider en leur âme et conscience par rapport aux techniques qui sont mises à leur disposition. Dans ce contexte, j'accorde une certaine importance à la Commission nationale d'éthique qui est proposée. Il faudra en tout cas que le Conseil fédéral veille à ce qu'elle soit représentative de toute la palette de la population et non pas composée uniquement de soi-disant spécialistes. Il faudra notamment que les femmes, qui sont les premières concernées par la procréation – assistée ou pas –, y soient au moins représentées dans la même proportion qu'elles le sont dans la population.

En ce sens-là, j'attends aussi les considérations de M. le président de la Confédération.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ihre mit grossem Ernst und Verantwortungsbewusstsein geführte Debatte hat gezeigt: Das reproduktionsmedizinisch Machbare ist eine Herausforderung, einmal für unser persönliches Menschenbild, aber, was in unserem Zusammenhang besonders bedeutsam ist, auch für das Menschenbild unserer Verfassung.

Auf der einen Seite garantiert unsere Verfassung zwar die persönliche Freiheit. Unsere Verfassung schützt aber auch das menschliche Leben, und zwar in allen Entwicklungsstadien, auch den vorgeburtlichen. Wir haben auch auf diesem Gebiet einmal mehr erlebt, dass die Rechtsordnung neuen Bedrohungssituationen hinterherhinkt. Auch im vorliegenden Zusammenhang wurde die Gesellschaft erst hellhörig, als der Embryo bereits in der Retorte entstanden war.

Der unbestreitbare Leidensdruck eines Paares durch Unfruchtbarkeit ist das eine; die Frage, ob deswegen ein Kind um jeden Preis zu verantworten sei, das andere.

Die neuen Möglichkeiten der medizinisch unterstützten Fortpflanzung haben seinerzeit zur bekannten Beobachter-Initiative und dann aufgrund des direkten Gegenvorschlages zum geltenden Artikel 24novies unserer Verfassung geführt. Ich bin der festen Überzeugung, dass dieser vom Volk 1992 mit grosser Mehrheit angenommene Verfassungsartikel unsere heutigen Gesetzgebungsarbeiten ganz entscheidend erleichtert. Wir haben damals in gemeinsamem Ringen bei der Abwägung zwischen persönlicher Freiheit und dem Schutz der Familie, der Kinder und auch des ungeborenen Lebens im Verfassungsartikel atypisch viele Leitplanken aufgenommen, die aber offenbar nötig waren, um diesen Artikel 24novies später mit Erfolg in der Volksabstimmung durchzubringen.

Ich möchte Sie daher einleitend gerne noch an diese wichtigen verfassungsrechtlichen Leitplanken erinnern, weil sie für den einfachen Gesetzgeber selbstverständlich verbindlich sind.

Unzulässig sind danach etwa Eingriffe in das Erbgut von menschlichen Keimzellen und Embryonen und damit auch – ich komme darauf zurück – das Klonen. Die Verfahren der Fortpflanzungshilfe dürfen sodann nur zur Überwindung von Unfruchtbarkeit oder zur Verhinderung einer schweren Krankheit angewendet werden. Im Rahmen einer In-vitro-Fertilisation sind nicht mehr Embryonen zu entwickeln, als sofort auf die Frau übertragen werden können. Unzulässig sind die Embryonenspende und alle Arten von Leihmutter-schaften. Verboten ist auch der Handel, insbesondere mit Erzeugnissen aus Embryonen, und schliesslich darf das Erbgut einer Person nur mit ihrer Zustimmung oder gestützt auf eine gesetzliche Grundlage untersucht, registriert oder offenbart werden.

Weshalb macht Artikel 24novies der Bundesverfassung den Schutz des Lebens zum zentralen Thema? Nach klassischem Staatsverständnis hat die Verfassung in erster Linie die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen aufzuteilen. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Verfassung, unsere Grundwerte zu sichern. Nimmt man die Grundrechte als ranghöchste Normen der Rechtsordnung ernst, dann kann man sich nicht darauf beschränken, den Staat auf Distanz zu halten und in die Schranken zu weisen. Blosser Staatsbegrenzung kann hier, wo es um den Schutz unserer höchsten Güter geht, nicht die einzige massgebliche Aussage unserer Verfassung sein.

Was in der Wirtschaftspolitik oder auch im Polizeirecht gilt, nämlich «in dubio pro libertate», im Zweifel für die Freiheit, kann hier, wo es um Lebensschutz geht, nicht gelten. Im Gegenteil: Hier müsste gelten «in dubio pro vita», im Zweifelsfall für das Leben. Denn der Staat hat neben der Gewährleistung der individuellen Freiheiten auch eine Handlungs- oder Schutzpflicht zugunsten des Lebens.

Die grossen Möglichkeiten der medizinisch unterstützten Fortpflanzung haben daher erneut eine Grundsatzbeurteilung der künstlichen Reproduktion in den Brennpunkt des Interesses gestellt. Im Zentrum der politischen Auseinandersetzung standen und stehen aufgrund der Volksinitiative jetzt erneut zum einen die Befruchtung ausserhalb des Körpers der Frau, d. h. die In-vitro-Fertilisation, und zum anderen die Verwendung von Keimzellen Dritter zur künstlichen Zeugung, d. h. die Technik der heterologen Befruchtung. Bekanntlich will die Volksinitiative «zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie», die heute zur Diskussion steht, diese beiden Fortpflanzungsmethoden einfach verbieten. Zulässig blieben dann die künstliche Insemination mit Samenzellen des Partners, d. h. die homologe Insemination, und das instrumentelle Einbringen von Samen- und Eizellen in die Frau, d. h. der sogenannte Gametentransfer.

Der Bundesrat will diese Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne direkten Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreiten. Die Begründung haben wir in der Botschaft ausführlich dargelegt und in der Kommis-

sion diskutiert. Im Anschluss an Ihre Debatte kann ich mich daher, was die Ablehnung der Volksinitiative anbelangt, kurz fassen.

Ungewollte Kinderlosigkeit ist, wie dargelegt worden ist, das Problem einer Minderheit in unserer Gesellschaft. Es betrifft schätzungsweise etwa 3000 Paare pro Heiratsjahrgang. Es ist unmöglich zu schätzen, wie viele Inseminationen durchgeführt werden. Hingegen haben wir heute andere Angaben. Nach den bis jetzt vorliegenden Zahlen sind im Jahre 1995 948 Behandlungsversuche mit In-vitro-Fertilisation und 802 Versuche mit Mikroinjektion unternommen worden. Weil nach einer klinischen Schwangerschaft etwa 75 Prozent der Kinder auch geboren werden, dürfen wir davon ausgehen, dass es in der Schweiz im Jahre 1995 infolge der In-vitro-Fertilisation und der Mikroinjektion zur Geburt von ungefähr 300 Kindern gekommen ist.

Grundlage aller Überlegungen zur rechtsethischen Vertretbarkeit der Fortpflanzungsmedizin ist die Entscheidung, Unfruchtbarkeit nicht als naturgegeben, nicht als schicksalhaft, hinzunehmen, sondern gegen sie als Krankheit im Rahmen der medizinischen Möglichkeiten vorzugehen und sie zu heilen.

Natürlich wird es in unserem Land aber auch weiterhin viele Paare geben, die ungewollte Kinderlosigkeit nach wie vor als Schicksal hinnehmen, die ihrem Leben andere Sinngehalte geben und bewusst auf die Reproduktionsmedizin verzichten.

Nicht allein die Lebenserhaltung, sondern auch die Überwindung menschlichen Leidens ist Gegenstand des ärztlichen Heilauftrages. Deswegen sind medizinisch mögliche Verfahren in den Dienst der Unfruchtbarkeitsbehandlung zu stellen, allerdings unter Beachtung der grundrechtlichen Schranken. Nach Auffassung des Bundesrates ist der in der persönlichen Freiheit gründende Kinderwunsch sicher legitim: Er ist ein legitimer Ausdruck der persönlichen Entfaltung von uns allen, vor allem von Ehepaaren. Hingegen kann dieses legitime Interesse nicht schrankenlos gewährleistet werden. Der legitime Kinderwunsch findet seine Grenze in schutzwürdigen Belangen anderer, namentlich im Wohl des betroffenen Kindes.

Der Gesetzgeber hat im vorliegenden Zusammenhang daher einen Ausgleich zwischen entgegengesetzten Interessen zu suchen. Im Kern geht es mit Blick auf die Reproduktionsmedizin darum, den Schutz des ungeborenen Lebens gegenüber dem Persönlichkeitsrecht der Wunscherfüller legislativ abzuwägen und abzugrenzen.

Der Bundesrat ist mit den Initianten der Auffassung, dass im vorliegenden Zusammenhang die Menschenwürde von herausragender Bedeutung ist. Er vermag jedoch nicht die gleichen Schlüsse daraus zu ziehen wie sie: Indem der Gesetzgeber die In-vitro-Fertilisation und die heterologe Insemination unter genau definierten Voraussetzungen zulässt und kontrolliert, respektiert er die besondere Werthaftigkeit des Menschen. Damit wird die verfassungswidrige Herabwürdigung zum fremdbestimmten Objekt verhindert.

Im übrigen habe ich persönlich, wenn es um höchste ethische Fragen geht, mit der Argumentation immer etwas Mühe, man müsse so etwas zulassen, weil es im Ausland auch zugelassen werde. Das kann natürlich nicht das entscheidende Argument sein – wenn ich auch zugebe, dass das Moment unter praktischen Überlegungen mitzubedenken ist, dass ein Verbot der fraglichen Techniken in unserem Land zu einem unerwünschten Fortpflanzungstourismus führen dürfte.

Der Bundesrat ist somit der Auffassung, dass die von der Volksinitiative verlangten generellen Verbote abzulehnen sind, weil Missbräuche mit einer sachdienlichen Ausführungsgesetzgebung zum bestehenden Artikel 24novies der Bundesverfassung bekämpft werden können.

Im übrigen liefe ja die Annahme der Volksinitiative klar auf einen Rückschritt gegenüber dem geltenden Artikel 24novies hinaus. Die Fragen, die die Volksinitiative hier in Form von Verboten wieder zum Entscheid aufbringt, haben Volk und Stände im Jahre 1992 bewusst anders entschieden. Ich bin daher auch Ihrer Kommission dankbar, dass sie die Volksinitiative einstimmig zur Ablehnung empfiehlt.

Im Sinne eines indirekten Gegenvorschlages und in Erfüllung eines verbindlichen Gesetzgebungsauftrages aufgrund der Verfassung präsentieren wir Ihnen nun den Entwurf zu einem Gesetz über die Fortpflanzungsmedizin. Dieser fand in Ihrer Kommission und auch heute in der Eintretensdebatte eine gute Aufnahme. Es gibt erfreulicherweise viel Verbindendes, es gibt allerdings auch einiges Trennendes. Ich bin mit Herrn Rochat und mit anderen durchaus einverstanden: Das Verbindende und das Trennende hängen auf diesem Gebiete natürlich eminent mit unseren eigenen Wertvorstellungen und mit unserem eigenen Menschenbild zusammen. Wir sind uns beispielsweise alle einig, dass griffige Strafbestimmungen zum Schutz des ungeborenen Kindes unumgänglich sind. Damit entsprechen wir der erwähnten Aufgabe der Verfassung, unsere Grundwerte insbesondere im Bereich der Fortpflanzungs- und Gentechnologie zu sichern.

Das Klonierungsverbot ist wohl das aktuellste Beispiel: Sie wissen, dass schottischen Tierzüchtern erstmals die Herstellung eines Säugetiers, nämlich eines Schafes, mit dem identischen Erbgut eines anderen erwachsenen Tieres gelungen ist. Die Forscher bedienten sich dabei der Methode der Zellkerntransplantation, indem der Zellkern einer Körperzelle in eine entkernte und damit erbgutfreie Eizelle eingefügt wurde. Sollte dieses Verfahren auf den Menschen anwendbar sein, was wir zurzeit noch gar nicht wissen, so stellt das geplante Gesetz über die Fortpflanzungsmedizin hier auf jeden Fall eine ganz klare Schranke dar. Der Erlass schliesst das Klonen im Sinne der künstlichen Erzeugung genetisch identischer Wesen aus und stellt es klar unter Gefängnisstrafe; ich verweise auf Artikel 36 des Entwurfes.

Durch das Klonen wird ein Mensch in seiner genetischen Identität manipuliert, um durch seine genetische Gleichheit den Zwecken eines anderen zu dienen. Für den Bundesrat ist eine solche Instrumentalisierung mit der Menschenwürde in keiner Weise vereinbar, und wir werden daher sämtliche Bestrebungen in dieser Richtung mit allen Mitteln des Rechtes bekämpfen.

Erlauben Sie mir einen kurzen Hinweis auch auf jene Punkte, in denen die Auffassungen in Ihrer Kommission auseinandergehen: Es sind die Fragen der Eispende, des Verbotes der Präimplantationsdiagnostik und der Produktion überzähliger Embryonen. Wir werden in der Detailberatung darauf im einzelnen eingehen.

Die Reproduktionsmedizin – das hat die heutige Diskussion wieder klar gezeigt – wirft schwerwiegende rechtsethische Probleme auf. Es geht letztlich darum, das eine Minderheit der Paare betreffende Leiden an der Kinderlosigkeit und den entsprechenden ärztlichen Heilaufrag mit dem Kindeswohl und dem Schutz des ungeborenen Lebens in Einklang zu bringen.

Erlauben Sie mir daher noch eine mehr politische Beurteilung dieser Vorlage: Die medizinisch unterstützte Fortpflanzung ist ein ausgesprochenes Minderheitenproblem in unserem Staat. Das verlangt daher von der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger sehr viel Einfühlungsvermögen und sehr viel Toleranz. Unser Volk hat anlässlich der Verfassungsabstimmung bewiesen, dass es bereit ist, diese Toleranz gegenüber dem an sich verständlichen und legitimen Kinderwunsch aufzubringen, allerdings nur dann, wenn wir gleichzeitig in der Gesetzgebung klare Schranken zum Schutze des ungeborenen Lebens und auch zum Schutze des Kindes vorsehen. Ich bitte Sie, mit Blick auf kommende Volksabstimmungen, diese Lektion aus der Verfassungsabstimmung doch mitzubedenken.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Volksinitiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen, auf den Gesetzentwurf einzutreten und ihm zuzustimmen.

A. Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung)»

A. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour la protection de l'être humain contre les techniques de reproduction artificielle (Initiative pour une procréation respectant la dignité humaine)»

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Examen de détail

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

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

B. Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung

B. Loi fédérale sur la procréation médicalement assistée

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Gempferli Paul (C, SG), Berichterstatter: Dieser Artikel legt fest, unter welchen Voraussetzungen die Verfahren der medizinisch unterstützten Fortpflanzung beim Menschen angewendet werden dürfen.

Zur Klarstellung ist festzuhalten, dass Reproduktionsmedizin nicht mit Gentechnologie identisch ist. Es handelt sich um zwei verschiedene Disziplinen, die sachlich miteinander nichts zu tun haben. Es gibt aber in Teilbereichen Berührungspunkte, so etwa bei der Präimplantationsdiagnostik im Rahmen der künstlichen Fortpflanzung. Gleiches gilt für Eingriffe in die Keimbahnen.

Der Entwurf verbietet missbräuchliche Anwendungen der Bio- und Gentechnologie. Gentechnologie ist in diesem Zusammenhang ein Anwendungsbereich der Biotechnologie. Der Entwurf nennt beide, weil insbesondere das Klonen nicht zur Gentechnologie im eigentlichen Sinn gehört. Artikel 1 sieht auch vor, dass der Bundesrat eine nationale Ethikkom-

mission einsetzen kann. Die Details bezüglich dieser nationalen Ethikkommission werden in Artikel 28 geregelt. Wir werden dort darauf zurückkommen.

Artikel 1 hält auch fest, dass die Menschenwürde im reproduktions- und gentechnologischen Zusammenhang eine zentrale Rolle spielt. Es geht nicht einfach um einen vordergründigen Schutz der körperlichen Integrität. Vielmehr richtet sich diese Bestimmung gegen eine Instrumentalisierung und Herabwürdigung des Menschen, die darin läge, dass man ihn nicht mehr als Wert in sich selbst, sondern als Mittel zu einem bestimmten Zweck betrachten würde.

In diesem Sinne gibt Artikel 1 bereits programmatisch zu verstehen, wohin dieses Gesetz führen soll. Das ist in der Kommission unbestritten gewesen.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Damit es auch in den Gesetzesmaterialien klargelegt ist: Der Entwurf verwendet verschiedene Begriffe, die in Artikel 2 definiert werden. Zu beachten ist dabei, dass es sich bei den Umschreibungen in Artikel 2 um Rechtsbegriffe handelt, die mit der naturwissenschaftlichen Terminologie nicht zwingend übereinstimmen müssen. Wichtig ist, dass rechtliche Klarheit besteht.

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 3 al. 1

Proposition de la commission

La procréation médicalement assistée est subordonnée au bien de l'enfant.

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: In Artikel 3 Absatz 1 ist im französischen Text eine Verbesserung vorgenommen worden; es geht um eine rein textliche Anpassung an den deutschen Text.

In Absatz 1 wird die zentrale Leitlinie verankert, dass primär das Kindeswohl zu gewährleisten ist. Damit ist klargelegt, dass die Interessen und Wünsche des zu behandelnden Paares aus dieser Sicht hinter dem Kindeswohl zurückzutreten haben. Entscheidend ist primär das Kindeswohl.

Angenommen – Adopté

Art. 3 Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Rochat, Bieri, Gemperli, Simmen, Zimmerli)

Sie darf nur bei Ehepaaren angewendet werden, die aufgrund ihres Alters und ihrer Verhältnisse voraussichtlich bis zur Mündigkeit des Kindes für dessen Pflege und Erziehung sorgen können.

Art. 3 al. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Rochat, Bieri, Gemperli, Simmen, Zimmerli)

Elle est réservée aux couples mariés qui, en considération de leur âge et de leur situation, paraissent être à même d'élever l'enfant jusqu'à sa majorité.

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Hier haben Sie zuerst einmal die Minderheit und die Mehrheit, die einander gegenüberstehen.

Absatz 2 Buchstabe a gemäss dem Entwurf des Bundesrates verlangt, dass die Fortpflanzungsverfahren auf Paare beschränkt sind, zu denen ein Kindesverhältnis im Sinne der Artikel 252–263 des Zivilgesetzbuchs begründet werden kann. Die Geburtmutter ist auf jeden Fall die Mutter eines Kindes im Sinne des Kindesrechtes. Auf seiten des Vaters muss entweder die Vermutung der Vaterschaft des Ehemannes zum Zuge kommen oder, wenn das Kind bei einem unverheirateten Paar vom genetischen Vater nicht anerkannt wird, muss eine Vaterschaftsklage möglich sein.

Die Mehrheit der Kommission will im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes die Fortpflanzungsverfahren auch für unverheiratete Paare, die die vorher genannten Voraussetzungen erfüllen, zulassen. Sie ist aber damit einverstanden, dass heterologe Verfahren nur bei Ehepaaren verwendet werden.

Eine Minderheit möchte sowohl heterologe als auch homologe Fortpflanzungsverfahren nur bei Ehepaaren zulassen. Nachdem der Kommissionspräsident bei der Minderheit ist, wird der Standpunkt der Mehrheit von Frau Leumann vertreten. Der Standpunkt der Minderheit wird von Herrn Rochat dargelegt werden.

Rochat Eric (L, VD), porte-parole de la minorité: Alors que la majorité de la commission se rallie par 8 voix contre 5 au projet du Conseil fédéral, cinq membres soutiennent la solution que la minorité vous propose et qui admet que la procréation médicalement assistée doit être réservée aux couples mariés qui, en considération de leur âge et de leur situation, paraissent être à même d'élever l'enfant jusqu'à sa majorité.

Je sais – et Mme Brunner vient de le dire tout à l'heure – qu'une telle proposition peut paraître réactionnaire aux yeux de certains. Telle n'est cependant pas l'idée pour laquelle nous la défendons. J'aimerais vous faire part des réflexions qui nous ont conduits à présenter cette proposition de minorité:

1. Le bien de l'enfant passe par la sécurité et la stabilité du couple qui le met au monde. Qu'on le veuille ou non, même si trop de mariages s'effondrent aujourd'hui, un couple marié a une espérance de solidité et de durée bien plus importante qu'un couple non marié.

2. Le projet du Conseil fédéral à l'alinéa 2 lettre a préconise de n'autoriser la procréation médicalement assistée que pour les couples à l'égard desquels un rapport de filiation peut être établi. Je regrette ici de ne pas être juriste, mais si j'ai bien compris les explications que j'ai sollicitées, ce rapport de filiation s'établit après la naissance, soit neuf mois après la procréation médicalement assistée.

Le rapport de filiation est automatique lorsque le couple est marié. La loi dont nous traitons prévoit de plus expressément à l'article 23 que le lien de filiation avec la mère ou avec le mari de la mère ne pourra être contesté par l'enfant au sein d'un couple marié, même si la conception est liée à un don de gamètes.

Qu'en est-il en revanche dans un couple non marié? Le rapport de filiation est lié à la reconnaissance de l'enfant par le père. Mais, d'une part, on ne peut pas contraindre le père à reconnaître l'enfant et, d'autre part, la mère peut facilement contester la reconnaissance de l'enfant par le père. Neuf mois avant la naissance, de quelle sécurité pouvons-nous disposer pour accorder le droit à une procréation médicalement assistée à un couple non marié? Même l'action en recherche de paternité que le curateur devrait entreprendre à la naissance pourra buter, comme aujourd'hui, sur l'assentiment de la mère à révéler ou non le nom du géniteur.

De cette insécurité, la minorité de la commission n'a pas voulu. Nous aurions pu envisager – c'était une entreprise plus importante – une modification du Code civil exigeant avant toute procréation médicalement assistée un engagement définitif du père et de la mère à reconnaître l'enfant à naître, mais les inconnues d'une telle procédure sont considérables et reportent loin les résultats de nos travaux.

3. L'article 3 alinéa 3 confirme enfin que le don de sperme, ou de gamètes – selon la solution que nous retiendrons tout à l'heure –, est réservé exclusivement aux couples mariés. Etymologiquement, et dans le sens juridique que nous donnons aux mots dans cette loi, l'insémination homologue est une insémination effectuée avec le gamète du conjoint marié, et toute méthode de procréation médicalement assistée devrait être considérée comme hétérologue lorsque le couple n'est pas marié!

La solution que préconise la minorité de votre commission n'est donc pas un vieux réflexe réactionnaire. Elle se préoccupe principalement du bien de l'enfant et cherche à lui assurer une filiation complète. Par ailleurs, elle clarifie les dispositions ultérieures de la loi en les situant dans un contexte mieux défini et cohérent avec les définitions utilisées.

Je vous recommande d'adopter l'amendement de la minorité de la commission.

Leumann Helen (R, LU): Der Bundesrat und die Mehrheit empfehlen Ihnen, die Fortpflanzungsverfahren bei Paaren anzuwenden, «zu denen ein Kindesverhältnis im Sinne der Artikel 252–263 des Zivilgesetzbuchs begründet werden kann». Im Gegensatz dazu empfiehlt die Minderheit, dass diese Fortpflanzungsverfahren nur bei Ehepaaren angewendet werden dürfen.

Der Bundesrat unterscheidet zwischen homologen und heterologen Verfahren. Die Mehrheit der Kommission teilt die Meinung des Bundesrates, dass für die homologen Verfahren ein stabiles Konkubinat genügt. Für das heterologe Verfahren hingegen genügt das nicht, denn da kommt eine dritte Person ins Spiel. Das ersehen Sie aus Absatz 2 Buchstabe a, wonach Fortpflanzungsverfahren nur bei Paaren angewendet werden dürfen, «zu denen ein Kindesverhältnis im Sinne der Artikel 252–263 des Zivilgesetzbuchs begründet werden kann». Und in Absatz 3 steht dann: «Gespendete Keimzellen dürfen nur bei Ehepaaren verwendet werden.» Dass das Paar verheiratet ist, wird im Hinblick auf die verschiedenen Lebensformen in der Schweiz also lediglich für die Befruchtung mit gespendetem Samen verlangt. Dazu ist die Botschaft, Seite 46, ausführlicher.

Beim heterologen Verfahren besteht keine Möglichkeit, ein rechtliches Kindesverhältnis zwischen dem Konkubinatspartner der Mutter und dem, obwohl sicher beidseitig gewünschten, Kind herzustellen. Warum?

1. Die Vaterschaftsvermutung nach Artikel 255 ZGB entfällt aufgrund der fehlenden Ehe.

2. Die Vaterschaftsklage gemäss Artikel 261 ZGB und die Vaterschaftsanerkennung gemäss Artikel 260 ZGB scheitern an der fehlenden genetischen Abstammung.

Immerhin ist eine rechtliche Zuordnung des Kindes zum Lebensgefährten der Mutter über die Adoption möglich, die dann allerdings gemäss Artikel 267 ZGB die familienrechtliche Beziehung des Kindes zu seiner Mutter abschneidet, was in der Regel von beiden Parteien nicht gewollt ist.

Konkubinatspaare sind vom heterologen Verfahren ausgeschlossen, zum einen, indem gemäss Artikel 3 Absatz 3 gespendete Keimzellen expressis verbis nur bei Ehepaaren verwendet werden dürfen, zum anderen, indem bei einem Konkubinatspaar kein Kindesverhältnis in den erwähnten Artikeln des ZGB besteht, d. h., kein Kindesverhältnis über die Ehelichkeitsvermutung, die Anerkennung oder die Vaterschaftsklage begründet werden kann.

Heute heiraten viele Paare erst, wenn ein Kind unterwegs ist. Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission finden es falsch, diese Paare, die über Jahre in einem stabilen Konkubinat leben, vom homologen Verfahren auszuschliessen.

Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zu folgen.

Simmen Rosemarie (C, SO): Ich bin überzeugt, dass das soziale Umfeld für Kinder mindestens ebenso wichtig, wenn nicht noch wichtiger, ist als rein biologische Gegebenheiten. Das gilt insbesondere auch für Kinder, die aus medizinisch unterstützten Verfahren hervorgegangen sind. Sie sollten ei-

nen möglichst stabilen familiären Rahmen haben, in dem sie aufwachsen können.

Nun ist es unbestritten, dass heute viel mehr Ehen geschieden werden, als das früher der Fall war. Immerhin ist aber die Zahl der ungeschiedenen Ehen noch weitaus grösser als die Zahl der geschiedenen Ehen. Deshalb scheint mir, dass diese Verfahren Ehepaaren vorbehalten werden sollen. Dass das zumutbar ist, geht für mich aus der Tatsache hervor, dass 94 Prozent aller geborenen Kinder in einer Ehe geboren werden und dass die Eltern der restlichen 6 Prozent Kinder später auch noch heiraten.

Ich glaube, die Minderheit beantragt nichts anderes als die Fortführung der herrschenden Verhältnisse. Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ich glaube nicht, dass das der Schicksalsartikel dieses Gesetzes ist. Der Bundesrat schlägt Ihnen eine Unterscheidung vor. Er meint, dass heterologe Verfahren auf Ehepaare beschränkt sein sollten, weil dafür besonders stabile Verhältnisse nötig sind. Er wollte aber, angesichts der verschiedenen Lebensformen, die es heute in der Schweiz gibt, die homologen Verfahren nicht unnötig auf Ehepaare beschränken, sondern sie für stabile Paare generell zulassen, was das Kindeswohl ja erfordert.

Ich möchte Sie noch darauf hinweisen, dass dieser liberale Vorschlag des Bundesrates im Vernehmlassungsverfahren eine breite Zustimmung gefunden hat. Ich werde Ihnen vielleicht noch einige Zahlen geben.

Uns schien für eine einengende Bestimmung auch kein praktisches Bedürfnis zu bestehen. In der Schweiz wird, im Vergleich zum Ausland, ohnehin nur eine sehr geringe Zahl von Kindern ausserhalb der Ehe geboren: etwa 6 Prozent. Und von diesen Kindern wird überdies ein Drittel durch nachfolgende Ehe legitimiert. Viele Paare heiraten heute eben erst, wenn ein Kind unterwegs ist.

Die Stabilität eines nicht ehelichen Paares ist aber durch die Verfahrensvoraussetzungen garantiert. Die Verfahren der medizinisch unterstützten Fortpflanzung bedeuten eine starke Belastung für das Paar. Ein Paar wird diese Methoden nur anwenden, wenn es sie vorher intensiv besprochen hat. Und von Gesetzes wegen ist vorgesehen, dass diese Verfahren nur als Ultima ratio in Frage kommen.

All das scheinen uns Gründe genug, dass Sie dem Bundesrat und der Mehrheit zustimmen können.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	17 Stimmen

Art. 3 Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Gespendete Keimzellen ...

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 3 al. 3

Proposition de la commission

Majorité

... à un don de gamètes.

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Die Differenz in Artikel 3 Absatz 3 entscheidet sich nach dem Entscheid zu Artikel 4.

Zu Artikel 4: Der Entwurf des Bundesrates verbietet insbesondere die Embryonenspende und die Leihmutterchaft. In der Kommission wurden diese Einschränkungen allgemein anerkannt. Die Embryonenspende würde dazu führen, dass künftig ein Kind gezeugt wird, das weder von seiner sozialen Mutter noch von seinem sozialen Vater abstammt. Eine solche Aufspaltung der Elternschaft ist mit Rücksicht auf das

Kindeswohl unerwünscht. Das Kind soll mindestens von einer der beiden Personen die seine rechtlichen Eltern sind, auch genetisch abstammen. Im übrigen könnte die Zulassung der Embryonenspende zu einer leichtfertigen Erzeugung von überzähligen Embryonen führen. Artikel 4 verbietet daher die Embryonenspende und sichert in der Folge dieses Verbot in Artikel 37 Buchstabe c des Gesetzentwurfes auch strafrechtlich ab.

Die Leihmutter, die verboten wird, instrumentalisiert die Frau und ist auch mit Rücksicht auf das Kindeswohl zu untersagen. Die Verletzung dieses Verbotes gilt nicht als blosser Übertretung. Nach Artikel 31 kann sie ebenfalls mit Gefängnis oder Busse bestraft werden. Die Kommission war sich in diesen Punkten einig.

Mehrheit und Minderheit stehen sich hingegen im Falle der Eispende gegenüber. Wird die Eispende zugelassen, wird die Mutterschaft zwischen genetischer Mutterschaft einerseits und biologisch gebärender Mutter andererseits gespalten. Die Mehrheit ist der Ansicht, dass das Verbot der Eispende als ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der «gespaltenen Mutterschaft» gegenüber der «gespaltenen Vaterschaft» vor Artikel 4 der Bundesverfassung nicht standzuhalten vermöchte. Die Minderheit hingegen ist der Ansicht, dass das Erfordernis der Eindeutigkeit der Mutterschaft mit Rücksicht auf das Kindeswohl nicht preisgegeben werden solle. Dies gelte um so mehr, als die Eispende bis heute nur vereinzelt praktiziert worden sei, so dass auch kaum wissenschaftliche Untersuchungen über ihre Auswirkungen vorhanden seien. Zudem werde hier etwas gemacht und medizinisch unterstützt, was die Natur selber grundsätzlich nicht tun könne. Der Kommissionspräsident befindet sich auch hier bei der Minderheit. Der Standpunkt der Mehrheit wird von Frau Leumann, der der Minderheit von Herrn Bieri begründet werden.

Le président: Le règlement de l'article 3 alinéa 3 interviendra selon la décision qui sera prise à l'article 4.

Verschoben – Renvoyé

Art. 3 Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 3 al. 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

Die Embryonenspende und die Leihmutterchaft ...

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 4

Proposition de la commission

Majorité

Le don d'embryons et la maternité de substitution ...

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Bieri Peter (C, ZG), Sprecher der Minderheit: Im folgenden handelt es sich zweifellos um eine Kernfrage dieses Gesetzes. Bundesrat und Minderheit empfehlen Ihnen, von der Möglichkeit der Eispende abzusehen. Eine knappe Mehrheit will auch die Eispende zulassen. Ich möchte im folgenden begründen, weshalb wir hier eine Einschränkung vornehmen sollten.

Wie Kollegin Leumann bereits beim Eintreten gesagt hat und sicher auch in der Folge darlegen wird, wird hier in erster Linie mit dem Argument der Gleichberechtigung gefochten. Wir

vermögen diese Argumentation nicht zu teilen, weil versucht wird, rein rechtlich zu argumentieren. Das Leben ist aber in seiner Gesamtheit weit mehr als ein allein rechtlich zu begründender Kodex. Das Leben kennt zuweilen andere Verhaltensweisen, und wir haben diese in unserer Gesetzgebung zu berücksichtigen. Es ist dies ja nicht das erste Mal, dass wir dies tun. Denken Sie nur an all die Unterschiede zwischen Mann und Frau, die wir in vielen Lebensbereichen, auch in öffentlich regulierten wie etwa der Altersvorsorge, bei den Krankenversicherungen, im Zivilgesetzbuch, im Arbeitsrecht, in der Wehrpflicht usw., ganz bewusst akzeptieren. Wollten wir so egalitistisch denken, so müssten wir viele in der Gesellschaft unbestritten anerkannte gesetzliche Regelungen anpassen. Auch müsste uns dann die moderne Technik helfen, natürliche Grenzen zu durchbrechen, damit diesem radikalen Egalitarismus nachgelebt werden könnte. Denken Sie beispielsweise nur an den Unterschied der zeitlich limitierten Fortpflanzungsfähigkeit zwischen Mann und Frau.

Vielmehr hat auch das Gesetz die biologischen, die psychischen und die sozialen Vorgänge zu würdigen und zu respektieren. Ein erfahrener Mediziner sagte mir in einer Diskussion zur vorliegenden Frage: «Wie unsinnig ist es, den Gleichheitsartikel auf alle biologischen Phänomene anzuwenden zu wollen. Wer so denkt und argumentiert, wird in letzter Konsequenz in einem Irrgarten der menschlichen Machbarkeit landen.»

Die Argumentation der Gleichheit im biologischen Sinne ist auch insofern falsch, als das Lebenspotential – und das ist mehr als bloss das Erbgut einer Zelle – nicht einfach mit demjenigen einer Samenzelle gleichgesetzt werden darf. Ich möchte Ihnen das am Beispiel des geklonten Schafes zeigen. Hier hat man aus dem Kern einer Eutergewebezelle das Erbgut entnommen und hat dieses in die unbefruchtete – nicht etwa in die befruchtete – Eizelle übertragen, deren Erbgut man vorher entnommen hatte. Gerade dieses Beispiel zeigt mit aller Deutlichkeit, dass die weibliche unbefruchtete Eizelle weit mehr Lebenspotential beinhaltet als eine männliche Samenzelle.

Es rechtfertigt sich deshalb, ja es zwingt uns geradezu, diese Unterschiede differenziert zu betrachten. Die Eispende ist im Vergleich zur Samenspende ein ungleich grösserer Eingriff in die natürliche Fortpflanzung. Sie setzt eine hormonelle Stimulation der Eierstöcke für eine Superovulation und anschliessend eine operative Eientnahme voraus. Wer soll hier ohne finanzielle Anreize und Abgeltung – das haben wir ja verboten – schliesslich noch dazu bereit sein, sich irgendwelche Eizellen operativ entnehmen zu lassen? Wahrscheinlich wären es wohl diejenigen, bei denen zur eigenen Schwangerschaft Eizellen operativ entnommen würden. Diese Neben- oder Doppelverwendung ist aus rechtlichen, medizinischen und genetischen Überlegungen heraus nicht unbedenklich.

Es geht hier ganz zentral um die Frage – Sie können das auch die Würde der Frau nennen –, inwieweit eine Frau letztlich als Produzentin von Eizellen für eine Fremdverwendung gebraucht oder eben missbraucht wird. Wer mir entgegenhält, dass dies beim Mann das gleiche sei, dem muss ich zu bedenken geben, dass hier ein fundamentaler biologischer und medizinischer Unterschied besteht.

Ein weiterer Punkt: Wenn die Eispende zugelassen wird, dann wird es möglich sein, dass ein Paar, bei dem beide Partner nicht zeugungsfähig sind, ein Kind von genetisch vollständig anderen Eltern haben wird. Damit eröffnen wir äusserst bizarre Möglichkeiten der menschlichen Fortpflanzung. Es handelt sich in diesen Fällen nämlich nicht um die unter Artikel 4 verbotene Embryonenspende, denn in der Botschaft versteht man unter dem Begriff «Embryonenspende» die Überlassung eines Embryos zugunsten eines anderen Elternpaares. Das wäre jedoch hier nicht der Fall, würde man sich doch nur von zwei Drittstellen eine Samenzelle und eine Eizelle beschaffen und diese dann in vitro befruchten. Sie sehen also schon daraus, auf was man sich hier einlassen würde.

Das Argument der Gleichberechtigung muss auch im Lichte des in Artikel 4 unseres Gesetzes verankerten Kindeswohles

betrachtet werden. In der Kinderpsychologie geht man davon aus, dass ein werdendes Kind im Mutterleib eine psychische Beziehung zu seiner leiblichen Mutter aufbaut. Es ist bis anhin von der Forschung nicht geklärt, inwieweit diese Spaltung zwischen der biologischen und der genetischen Beziehung zwischen Mutter und Kind die psychische Entwicklung eines Kindes beeinflusst. Man kann nicht einerseits eine ganzheitliche Medizin unter Einbezug der Psyche fordern und andererseits von gesetzgeberischer Seite her so tun, als ob es gerade in der Fortpflanzungsmedizin keine Psyche geben würde!

Die unterschiedliche Behandlung der «gespaltenen», biologisch-genetischen Mutterschaft und der «gespaltenen», genetisch-sozialen Vaterschaft ist damit nicht eine Diskriminierung der Frau, sondern die Berücksichtigung der besonderen Mutter-Kind-Beziehung im werdenden Leben. Diese tiefe Bedeutung haben denn auch gerade Frauenkreise, die nicht primär aus religiös-ethischen Gründen argumentieren, dazu veranlasst, sich gegen eine Eispende auszusprechen, so unter anderem aus der Sozialdemokratischen Partei.

Es ist mehr als bedenklich, dass es die forschende Medizin in ihrer Argumentation, die uns zur Verfügung stand, nicht für notwendig fand, diese Problematik auch nur zu erwähnen, und dass sie sich lediglich auf die blossen und falsch interpretierte Gleichberechtigung berief.

Herr Bundespräsident Koller wird in seiner Begründung mit Bestimmtheit die klassische Aussage aus der Rechtslehre bringen: «Mater semper certa est.» Diese bis anhin klare Logik bricht auseinander, indem die Mutterschaft «aufgespalten» wird. Bei einer Eispende haben wir eine Spaltung zwischen einer genetischen Mutter auf der einen Seite und einer gebärenden rechtlichen und sozialen Mutter auf der anderen Seite. Auch kann nicht genug betont werden, dass der Vergleich zur Adoption absolut nicht stichhaltig ist.

Ich komme zum Schluss: Dieses Gesetz ist ein indirekter Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative, bei der die Sorge um die derzeitige und künftige Entwicklung in der Fortpflanzungsmedizin im Mittelpunkt steht. Der Bundesrat hat in weiser und klug abwägender Arbeit ein Gesetz vorgeschlagen, das den Rahmen gut absteckt, wie ich meine. Es ist auch in der Bevölkerung so aufgenommen worden. Hüten wir uns davor, mit der Zulassung der Eispende einen derart grossen Riss zu provozieren! Setzen wir uns zugunsten des Kindeswohles ein, wie es im Grundsatz dieses Gesetzes verankert ist, und letztlich auch zugunsten der Würde der Frau!

Ich bitte Sie, hier dem Bundesrat und der Minderheit zuzustimmen.

Leumann Helen (R, LU): Es ist in der Tat so, dass wir bei diesem Artikel einen der Kernpunkte der ganzen Botschaft diskutieren. Das Für und Wider ist auch in der Kommission lange und vehement diskutiert worden. Wir haben vom Sprecher der Minderheit, Herrn Bieri, soeben gehört, wie das in etwa zu- und hergegangen ist.

Vielleicht ist es ein Zufall, vielleicht auch nicht, dass wir hier bei Artikel 4, der die Eispende betrifft, über die Gleichberechtigung sprechen, ist doch Artikel 4 der Gleichberechtigungsartikel, allerdings nicht hier, sondern in der Bundesverfassung. Ich möchte die ganze Frage aber nicht auf eine Frage der Gleichberechtigung reduzieren. Ich meine, dass das sehr schade wäre.

Wenn ein Ehepaar kinderlos bleibt, wenn es kein Kind haben kann, dann ist entweder der Mann oder die Frau unfruchtbar. Gegen die Unfruchtbarkeit des Mannes wollen wir etwas unternehmen, indem wir einem Ehepaar die Möglichkeit geben, dank einem Samenspender ein Kind zu bekommen. Wenn die Frau keine Kinder haben kann, dann wollen wir gemäss Antrag der Minderheit Bieri diesem Ehepaar die gleiche Möglichkeit nicht geben.

Das ist für mich absolut unverständlich! Wenn sich ein Ehepaar zur medizinisch unterstützten Fortpflanzung entschliesst, dann ist es wichtig, dass ein Teil der Eltern der genetische Elternteil bleibt, sei es der Vater oder sei es die Mutter. Wenn wir also zur heterologen Samenspende ja sagen, dann gibt es absolut keinen Grund, die Eispende zu verbieten.

Es ist hier wie auch in der Kommission sehr stark mit dem Kindeswohl argumentiert worden, und es ist sehr stark betont worden, dass für das Kindeswohl die Mutter zentral sei. Es ist auch immer wieder zum Ausdruck gekommen, dass sich die Kindesbeziehung zur Mutter oder die Mutterbeziehung zum Kind bereits während des werdenden Lebens entwickeln müsse. Das ist absolut richtig. Das ist auch der grosse Unterschied zu einem Adoptivkind, das ein bereits fertiges Kind ist, wenn die Adoptiveltern es in die Familie aufnehmen.

Wenn wir uns für die In-vitro-Fertilisation durch eine Eispende entscheiden, dann wächst das Leben genau gleich vom ersten Moment an im Mutterleib heran, und wenn man sagt, dass die Mutter eine andere Beziehung zu diesem werdenden Leben habe, weil es statt durch eine Samenspende durch eine Eispende eingepflanzt worden sei, dann ist das für mich eine Argumentation, die ich wirklich nicht verstehen kann. Einer Frau, die selber ein Kind ausgetragen und geboren hat, können Sie nicht einreden, sie hätte sich überlegt, ob es ihr eigenes oder ein fremdes Ei gewesen sei. Zentral für die Frau ist, dass der Wunsch, ein Kind zu haben, in Erfüllung gehen konnte.

Es wird mit der Grösse des Eingriffes argumentiert. Es ist richtig, dass der Eingriff ein grösserer ist als bei der Samenspende. Es gibt heute keine gesetzliche Regelung auf Bundesebene, und in den Kantonen gibt es sehr verschiedene Regelungen. Es zeigt sich, dass die Möglichkeit der Eispende vor allem in zwei Richtungen wahrgenommen wird:

1. Frauen, die sich für sich selbst für die In-vitro-Fertilisation ein Ei entnehmen lassen müssen, stellen überschüssige Eier zur Verfügung. Sie stellen die Eier nicht aus finanziellen oder anderen Gründen zur Verfügung, sondern weil sie wissen, was es heisst, kinderlos zu sein, und weil sie selber bereits durch das ganze Verfahren, durch die ganzen Abklärungen, durch die ganzen Diskussionen innerhalb der Partnerschaft und mit den Ärzten gegangen sind. Es ist eine Frage einer Frau, die einer anderen Frau helfen will.

2. Die zweite Möglichkeit wurde auch bereits angesprochen, die Möglichkeit der Spende innerhalb der Familie. Es ist schon vorgekommen, dass eine Frau, die keine Kinder haben konnte, von ihrer Schwester ein Ei bekommen hat, dass man sich also innerhalb der Familie geholfen hat.

Es kann sein, dass eine Frau sehr jung eine Operation hatte, – beispielsweise Krebs –, welche es ihr dann verunmöglichte, später schwanger zu werden, und gerade für diese Frauen kann es – es muss nicht, aber es kann – von zentraler Bedeutung sein, dass wir ihr dank der Eispende ermöglichen, später ein eigenes Kind zu haben.

Das waren die Überlegungen der Mitglieder der Kommission, die für die Eispende gestimmt haben, und ich bitte Sie, dasselbe zu tun.

Simmen Rosemarie (C, SO): Wenn ein junger Mann mit 18 Jahren an Hodenkrebs erkrankt, hat er heute eine faire Chance, dank Chirurgie, Strahlenbehandlung und Chemotherapie geheilt zu werden. Allerdings wird er nachher unfruchtbar sein. Diese Unfruchtbarkeit kann durch eine Samenspende überbrückt werden.

Wenn eine junge Frau mit 18 Jahren an einem Eierstockkrebs erkrankt, hat sie heute eine faire Chance, dank Chirurgie, Strahlenbehandlung und Chemotherapie geheilt zu werden. Allerdings wird sie nachher unfruchtbar sein. Diese Unfruchtbarkeit kann durch eine Eizellspende überbrückt werden.

Die medizinische und psychologische Ausgangslage ist in beiden Fällen genau dieselbe. Das ist nicht eine rein legalistische Betrachtungsweise, sondern es ist schlicht das Feststellen einer Tatsache.

Unterschiedlich in beiden Fällen ist das Vorgehen beim Gewinnen der zur Überbrückung nötigen Keimzellen. Bis vor einiger Zeit – und sicher noch in der Zeit, als der Verfassungsartikel beraten wurde – war es medizinisch um einiges schwieriger, Eizellen zur Implantation zu gewinnen und auch zu implantieren. Heute ist die Eizellspende weitaus weniger belastend. Da Frau Leumann das ausgeführt hat, brauche ich es nicht zu wiederholen.

Es ist in der Diskussion auf die grosse Gefahr der Instrumentalisierung der Frau hingewiesen worden. Ich muss Ihnen sagen: Ich habe ein etwas anderes Frauenbild. Dieses Bild hat sich in den Gesprächen mit Frauen und Ehepaaren, die von diesem Verfahren betroffen sind, noch gefestigt. Ich habe durchwegs überlegte und starke Frauen angetroffen, und zwar unabhängig davon, ob bei ihnen die Implantation letztlich erfolgreich war oder nicht. Ich bin überzeugt, dass Frauen fähig sind, den Entscheid gemeinsam mit ihrem Mann zu treffen. Gegen die Eizellspende wird angeführt, sie komme in der Natur nicht vor. Das stimmt. Aber dieses Argument, das Vorkommen in der Natur, als einziges Kriterium heranzuziehen ist problematisch. Es gibt nämlich auf der anderen Seite auch Vorgänge, die wir nicht nachahmen wollen, obwohl die Natur sie durchführt, z. B. das Klonen, denn eineiige Zwillinge sind bekanntlich Klone, und wir sind uns alle einig: Das wollen wir nicht imitieren, obwohl das in der Natur vorkommt.

Ein anderes Argument ist, es sei einer Frau nicht zumutbar, mit einem Kind schwanger zu sein, das nicht aus einer eigenen Eizelle stammt.

Da muss ich Ihnen einfach sagen: Mutter ist man nicht einfach so am Morgen danach – nur wegen einer befruchteten Eizelle! Mutter wird man in einem langen Prozess, während neun Monaten Schwangerschaft, in denen man sich langsam aneinander gewöhnt; und dann kommen viele Jahre, die man zusammen erlebt und in denen man Freuden und Schwierigkeiten teilt. Und wenn das nicht eine so unendlich bedeutende Zeit wäre, dann hätten z. B. Adoptivmütter keine Chance, wirkliche Mütter zu sein. Und wir alle wissen, dass sie es sind. In all diesen Jahren entscheidet sich letztlich das Kindeswohl.

Die übergrosse Gewichtung biologischer Gegebenheiten gegenüber der erlebten Wirklichkeit scheint mir unverhältnismässig und auf jeden Fall nicht schwerwiegend genug, um einer Frau, die ohne grössere Probleme ein Kind haben könnte, diese Möglichkeit vorzuenthalten. Deshalb ist die Eizellspende für mich eine Methode, die ich zulassen würde. Ich stimme in diesem Sinne mit der Mehrheit.

Rochat Eric (L, VD), rapporteur: Je remercie Mmes Leumann et Simmen pour leurs déclarations qui me semblent très importantes et qui recouvrent non seulement la réalité scientifique de cet article, mais aussi la réalité humaine qu'il contient.

C'est vrai que le don de sperme est une pratique bien plus connue et bien plus répandue à l'heure actuelle et qu'il y a encore quelques problèmes pour la conservation des ovules. Cependant, limiter la procréation hétérologue au seul don de sperme créerait une différence fondamentale entre les deux sexes qui n'est pas justifiée: une femme peut en effet tout aussi bien « mériter » un don d'ovule qu'un homme un don de spermatozoïdes. Qu'il s'agisse d'une ménopause précoce, d'une castration thérapeutique, seul un don d'ovule permet à une femme d'être enceinte, au même titre qu'elle aurait le droit de l'être par un don de sperme si la stérilité touchait son mari. Dans le cadre bien défini du mariage, nous n'avons pas de raison de refuser à l'une la possibilité que nous offrons à l'autre, que ce soit par simple égalité ou pour tenir compte équitablement des situations médicales qui peuvent se présenter.

A mon tour de vous recommander de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Rhinow René (R, BL): Ich bitte Sie ebenfalls, der Mehrheit zuzustimmen. Ich möchte nicht wiederholen, was gesagt worden ist, sondern zwei Aspekte ganz kurz beleuchten: Ich möchte trotz dem flammenden Appell unseres Kollegen Bieri nochmals kurz auf verfassungsrechtliche Erwägungen eingehen. Der Aspekt der persönlichen Freiheit ist erwähnt worden. Ich habe in meinem Eintretensvotum dargelegt, dass wir hier im Schutzbereich dieses Freiheitsrechtes sind und dass die Freiheitsinteressen von uns ernst zu nehmen sind. Ich habe auch dargelegt, dass die Rechtsgleichheit, hier die Geschlechtergleichheit, von uns ernst zu nehmen ist

und dass wir sehr gründlich zu überlegen haben, ob die von Bundesrat und Kommissionsminderheit vorgebrachten Argumente wirklich so zu überzeugen vermögen, so gewichtig sind, dass sie einen Eingriff in diese Freiheits- und Gleichheitsaspekte rechtfertigen.

Ich muss schon sagen: Wir haben diese Aspekte seriös zu prüfen und abzuwägen, und ich finde es bedenklich, wenn man dieses Bemühen mit Legalismus oder gar Egalitarismus kennzeichnet. Wir könnten alle Bemühungen um Chancengleichheit, um Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern herabwürdigen und dadurch nicht mehr ernst nehmen, wenn wir all diese Bemühungen mit Egalitarismus bezeichnen.

Ich möchte zweitens kurz auf das «Naturargument» des Bundesrates eingehen: Der Bundesrat möchte die Eispende primär verbieten, weil die medizinisch unterstützte Fortpflanzung nicht zu Familienverhältnissen führen soll, die von dem, was natürlicherweise möglich ist, abweichen. Die «Spaltung» der Vaterschaft in einen genetischen und in einen sozialrechtlichen Vater durch Insemination habe, im Gegensatz zur Eispende, bei natürlichen Zeugungsvorgängen eine Parallele: dass nämlich der genetische Vater rechtlich nicht unbedingt die Verantwortung für sein Kind übernehme, sei eine Erfahrungstatsache. Demgegenüber sei bei natürlichen Zeugungsvorgängen die gebärende Mutter immer auch die genetische Mutter, was mit dem alten Satz «Mater semper certa est» zum Ausdruck komme.

Nun, dieser Tatsache ist zwar zuzustimmen, dennoch ist sie kein ethisches Argument, um die Eispende zu verbieten. Aus der Tatsache allein, dass Samenspende eine natürliche Parallele hat, folgt noch nicht, dass diese ethisch zu vertreten ist. Auch wenn es in der Natur vorkommt, dass Kinder ausserhalb der Ehe gezeugt werden, muss dies noch lange nicht moralisch unbedenklich sein. Ebensowenig folgt daraus aber, dass die Eispende, weil sie keine natürliche Parallele hat, per se unmoralisch sei. Vom Natürlichen kann nicht auf das moralisch Richtige und schon gar nicht auf das normativ Bestimmende geschlossen werden.

Ausserdem mutet es etwas seltsam an, wenn der Bundesrat die Anwendung von künstlichen Fortpflanzungsmethoden, wie In-vitro-Fertilisation und Insemination, grundsätzlich erlaubt, dann aber die Eispende mit dem Argument der Unnatürlichkeit wieder verbietet. Konsequenterweise, wenn schon, müssten mit dem Argument der Unnatürlichkeit alle künstlichen Fortpflanzungsmethoden per se verboten werden. Gerade hier sind die Minderheit und der Bundesrat nicht konsequent, nicht konsistent, sondern widersprechen sich selber.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Frick Bruno (C, SZ): Es geht ja nur um die Frage, ob auch die Eispende erlaubt sein soll.

Ich spreche mich für den Antrag der Mehrheit aus. Mir scheint, die Argumente, die ich von den Kollegen gehört habe, die für die Minderheit gesprochen haben, sind Argumente von Personen, die in ihrer Familie ohne Mühe eigene Kinder erhalten haben. Diese persönliche Sicht scheint mir wichtig.

Meine Sicht ist eine andere, nämlich die Sicht eines Vaters, dem es nicht vergönnt war, eigene Kinder zu haben. Meine Familie besteht aus Adoptiv- und Pflegekind.

Ich kann Ihnen sagen, dass ein Entscheid, der Natur nachzuhelfen, kaum je leichtfertig getroffen wird. Wo die Natur nicht allein funktioniert, da geht man einen Schritt weiter. Einmal kommt der Entscheid zur fremden Samenspende oder der Entscheid zur Eispende, je nach medizinischer Situation, in der die Eltern sind. Da scheint es mir wichtig, dass man die Frau, der es aufgrund ihrer gesundheitlichen Situation nicht möglich ist, Kinder zu haben, nicht anders behandelt als den Mann, wenn der biologische Mangel bei ihm liegt. Der biologische Mangel des Vaters soll geheilt werden, jener der Mutter aber nicht?

Die Minderheit argumentiert damit, dass eine Mutterschaft nicht «gespalten» sein dürfe. Aus meiner Biographie geht hervor, dass es keine «gespaltene» Mutter- und Vaterschaft

gibt, auch nicht bei Adoptiv- und auch nicht in guten Pflegeverhältnissen! Die psychische Bindung ist die entscheidende, und die wächst. Sie kann mit der Schwangerschaft wachsen und genauso mit der Adoption. Wenn ich jetzt persönlich werde, so kann ich sagen: Das Verhältnis zu meinem Pflege-sohn ist so innig; ich habe nie einen Zweifel, dass er auch von mir «gezeugt» sein könnte. Das sind die Auswirkungen. Ich kann die Meinung jener nicht teilen, die mit wissenschaftlich vorgeschobener Argumentation sagen, die psychologischen und psychischen Auswirkungen seien ungeklärt. Das scheint mir ein Argument, das mit der realen Lebenssituation nicht in Übereinstimmung steht.

Der Grundsatz, den wir als Juristen gelernt haben, – «Mater semper certa est», die Mutter ist immer sicher –, war eine Feststellung, keine Vorschrift, weil eben aufgrund der früheren medizinischen Möglichkeiten die Mutter immer bekannt war, der Vater aber nicht. Das war eine Feststellung, woraus keine Vorschrift abzuleiten ist. Herr Rhinow hat sich auch so geäußert. Das Argument, es gebe eine «gespaltene» Mutter- oder Vaterschaft – dieses Argument ist künstlich. Entscheidend ist die soziale Bindung. Die wächst langsam, in jedem Fall, ob es eine natürliche Befruchtung war oder ob sie mit einer Eispende oder Samenspende geschah.

Nötig ist aber, dass wir im ganzen Bereich ethische und soziale Grenzen respektieren. Ich glaube: Die respektieren wir in jedem Fall, indem wir die Embryonenspende und die Leihmutter ausschliessen. Da wäre auch für mich die Grenze zu weit gezogen. Wir haben in den Bestimmungen des vorherigen Artikels festgehalten, dass die Erziehung gewährleistet sein muss, dass das Kindeswohl im Vordergrund steht. Das sind die Grenzen, die wir beachten müssen. Die Ei- oder Samenspende stellt das Kindeswohl nicht in Frage. Im übrigen bitte ich Sie, der Mehrheit zu folgen. Die Mehrheitslösung berücksichtigt die reale Lebenssituation vieler Eltern in angemessener Weise. Sie wird unseren Bedürfnissen gerecht.

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Ich spreche hier nicht als Kommissionspräsident, sondern ich spreche hier als Vertreter der Minderheit, die der Eispende nicht zugestimmt hat.

Ich möchte auf die Argumentation von Herrn Rhinow eingehen. Herr Rhinow vertritt die Ansicht, praktisch sei hier die Freiheit des einzelnen gegeben. Man bewege sich im Bereiche der Freiheitsrechte, und wenn irgendwelche Einschränkungen vorgenommen werden müssten, dann müsse das besonders gut begründet sein. Gegenüber dieser Argumentation habe ich Bedenken. Ich möchte immerhin darauf hinweisen, dass in der ganzen Reproduktionsmedizin letztlich das Kindeswohl entscheidend ist und dass wir nicht so sehr einfach nur die Freiheit des einzelnen und den Wunsch eines Paares nach einem eigenen Kind in den Vordergrund stellen können, sondern dass es letztlich darum geht, das Wohl des Kindes im Auge zu behalten. Dieser Grundgedanke steht ja auch ganz eindeutig am Anfang dieses Gesetzes.

Ich darf aber auch noch auf etwas anderes hinweisen: Sie haben wahrscheinlich das Schreiben der feministischen Organisationen ebenfalls erhalten. Es ist interessant festzustellen, dass sich diese Organisationen ganz vehement dagegen wehren, dass man hier mit dem Argument der Gleichstellung, Artikel 4 der Bundesverfassung, kommt. Sie schreiben, das Gleichstellungsargument sei im Fortpflanzungsbereich verfehlt, denn hier würden Sachverhalte geregelt, bei denen die biologischen Unterschiede von Frau und Mann rechtlich relevant seien. Ich glaube das auch. Hier sind sie rechtlich relevant, und deswegen kann man in diesem Bereiche nicht einfach mit Artikel 4 der Bundesverfassung argumentieren.

Wenn ich hier auch eine andere Ansicht habe, so achte ich doch durchaus die Meinung von Herrn Frick, und ich kann mir auch vorstellen, dass man als Betroffener anders argumentiert. Wenn ich persönlich für mich aber zu einer anderen Überzeugung gekommen bin, dann hat es auch noch mit folgendem zu tun: Eispende und Adoption lassen sich eben nicht so ohne weiteres vergleichen. Mit der Eispende kommt eine andere Beziehung zustande als mit der Adoption. Ich

glaube letztlich: Eine Mutter verträgt es leichter, wenn ein Kind, das sie adoptiert hat, allenfalls einmal Probleme macht, als wenn es gleichsam doch ihr eigenes Kind ist, das sie auf die Welt gebracht hat. Mit der Adoption wird eine bestehende Aufgabe übernommen.

Noch etwas zum Kindeswohl: Bisher gab es für jedes Kind in seinem Leben etwas wie einen Archimedischen Punkt, von dem aus alles bewegt wurde: Unumstösslich war, dass die Mutter, die es geboren hatte, auch seine leibliche Mutter war. Jetzt entfernen wir uns von diesem Punkt. Ich habe den Eindruck, das sei nicht unbedenklich, und wir sollten meines Erachtens nicht vorepressen.

Es geht auch noch um etwas anderes: Wir wollen ja mit diesem Gegenvorschlag die Volksinitiative bekämpfen und sie zur Ablehnung empfehlen. Wenn wir jetzt hier doch überall Einbrüche zulassen, dann kommt der eine oder andere und sagt, unter den gegebenen Umständen sei es gescheiter, man stimme der Initiative zu. Dann hätten wir im Prinzip gar nichts erreicht.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Beerli Christine (R, BE): Herr Gemperli hat mich «aus dem Busch geklopft». Ich möchte ihm eigentlich nur eine Frage stellen und eine ganz kurze Bemerkung anbringen.

Kindeswohl als Oberbegriff: Ich bin mit Ihnen völlig einverstanden, Herr Gemperli. Ich möchte Sie nur fragen: Wo wird das Kindeswohl anders oder vermehrt tangiert – bei der Ei- oder der Samenspende? Also hier sehe ich wirklich keinen Unterschied in bezug auf das Kindeswohl. Eine Bemerkung zu Ihrer Argumentation, dass auch emanzipatorische Frauenkreise hier der Argumentation der Mehrheit nicht folgten: Ich muss Ihnen sagen, ich habe grosse Mühe mit dieser Begründung, die man oft aus den emanzipatorischen Kreisen hört. Es wird jetzt oft unter dem Begriff der Schutzbedürftigkeit der Frau praktisch wieder ihrer Bevormundung das Wort geredet. Für mich ist in der Tat die richtige Emanzipation der Frau, dass sie auch selber entscheiden kann. Bei Fragen, die eine so grosse Tragweite haben, wird mit Sicherheit nie ein leichtfertiger Entscheid gefällt. Es ist für mich unverständlich, wenn man das Gefühl hat, man müsse hier unter dem Titel der Emanzipation die Frauen erneut bevormunden.

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Hier ist eine Frage gestellt worden, die ich natürlich noch beantworten sollte.

Frau Beerli, ich bin persönlich von folgendem überzeugt: Wenn ein Kind mit 18 Jahren den Zugang zu seinen genetischen Eltern erhält, entsteht wahrscheinlich für dieses Kind eine tiefere Problematik, wenn es erfährt, dass seine Mutter, die es immer als die leibliche Mutter angesehen hat, weil sie das Kind geboren hat, eben doch nicht die leibliche Mutter ist. Da habe ich Bedenken.

Koller Arnold, Bundespräsident: Es ist schon sehr viel gesagt worden. Ich möchte mich daher auf einige wenige Ausführungen beschränken, um Ihnen noch einmal die Gründe für den bundesrätlichen Entwurf klarzumachen.

Ich bin froh, dass man in diesem Rat die Zulässigkeit der Eispende nicht aus Artikel 4 der Bundesverfassung ableitet. Das wäre meines Erachtens eine klare Anmassung, auch gegenüber vielen Ländern, die ein Verbot der Eispende haben. Wenn Deutschland, Österreich und vor allem die in der Frauenemanzipation früher führenden Länder wie Norwegen und Schweden ein Verbot der Eispende in ihren Gesetzgebungen haben, wäre es von uns wahrscheinlich doch sehr anmassend, wenn wir sagten, die Zulässigkeit der Eispende ergebe sich gleich wie die der Samenspende direkt aus der Verfassung. Der Gleichheitssatz verlangt bekanntlich nur, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt wird. Insofern müssen Sie sicher einen Sachentscheid und dürfen nicht einen deduktiven Entscheid aus der Verfassung treffen. Ich muss noch etwas klarstellen: In der Diskussion ist der Einwand erhoben worden, die Frauen würden in dem Sinne diskriminiert, als gegen Sterilität, die bei der Frau läge, die Methoden zu deren Überwindung nicht zur Verfügung stün-

den. Das stimmt natürlich nicht. Sehr viele Gründe für weibliche Sterilität können mit den zulässigen Methoden überwunden werden. Lediglich ganz spezifische Gründe der Unfruchtbarkeit, d. h. solche, die mit der Eizelle zu tun haben, können nur durch eine Eispende überwunden werden. Deshalb kann man hier sicher nicht von einer generellen Diskriminierung der Frau gegenüber dem Mann sprechen.

Für den Antrag des Bundesrates, die Eispende nicht zuzulassen, war, wie vor allem Herr Gemperli ausgeführt hat, das Kindeswohl entscheidend. Das Kindeswohl in dem Sinne, als die einzige genetische Sicherheit, die ein Mensch hat, nämlich sein Bezug zur Mutter, für die Identitätsfindung eines Kindes von ganz herausragender Bedeutung ist. Eine Preisgabe dieser Eindeutigkeit der Mutterbeziehung ist ja ausserhalb des Rahmens der Fortpflanzungsmedizin nicht möglich. Wenn wir aber nicht sicher sind, ob die Zulassung einer solchen Methode dem Kindeswohl abträglich ist – weil diese entscheidende Bindung zwischen Kind und Mutter, die für die Identitätsfindung, wie auch viele Psychologen sagen, von ganz zentraler Bedeutung ist –, dann müssen wir im Zweifelsfall gegen die moderne Reproduktionsmedizin und zugunsten des Kindeswohls entscheiden. Das ist die Lage, in der sich der Bundesrat befunden hat. Wir haben hier wahrscheinlich alle unsere Zweifel, und in dieser Lage sollten wir nicht für die Technik, sondern für das Kindeswohl entscheiden. Ich bitte Sie deshalb, hier dem Bundesrat und der Minderheit der Kommission zuzustimmen.

Noch ein Wort zur Argumentation von Frau Leumann: Frau Leumann, ich sehe ohne weiteres ein, dass die Bindung einer Mutter, die eine Eizelle gespendet erhalten hat, zu ihrem Kind gross ist. Das entscheidende Kriterium darf aber nicht die Bindung der Mutter zum Kind sein. Vielmehr muss, wie wir in Artikel 3 ganz klar sagen, wichtigstes Kriterium das Kindeswohl sein. Ich glaube, dass niemand in diesem Saal mit Sicherheit sagen kann, dass das Kindeswohl allenfalls nicht doch beeinträchtigt wird, wenn Sie diese eindeutige Beziehung zur Mutter über die Reproduktionsmedizin wegfallen lassen.

Das waren die Gründe des Bundesrates, weshalb er sich gegen die Zulässigkeit der Eispende ausgesprochen hat.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	20 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	18 Stimmen

Art. 3 Abs. 3 – Art. 3 al. 3

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Art. 4bis (neu)

Antrag Onken

Menschliche Embryonen dürfen nicht als Forschungsobjekte verwendet werden.

Art. 4bis (nouveau)

Proposition Onken

Les embryons humains ne peuvent être utilisés comme objet de recherche.

Onken Thomas (S, TG): Was ich Ihnen hier als Antrag unterbreite, ist keine Eigenerfindung. Es ist die klare, unmissverständliche Sentenz, die heute in den medizinisch-ethischen Richtlinien für die ärztlich assistierte Fortpflanzung der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften steht. In Punkt 11 der letzten Fassung von 1990 formuliert die Akademie – wie ich in meinem Antrag – knapp und abschliessend: «Menschliche Embryonen dürfen nicht als Forschungsobjekte verwendet werden.»

Mein Anliegen ist es nun, diese ethische Grundforderung von der Ebene eines nicht rechtsverbindlichen Kodexes auf die Stufe einer Gesetzbestimmung zu heben, und dies ohne Wenn und Aber, ohne Aufweichung, ohne Ausnahmeklauseln; ich komme darauf zurück.

Wir bewegen uns auch hier in einem äusserst komplexen und sensiblen Gebiet, in dem viele Rechtsgüter berührt sind, un-

ter anderem die Forschungsfreiheit, auch wenn diese bekanntlich in der Bundesverfassung nirgends ausdrücklich garantiert wird. Sie gilt ja auch nicht uneingeschränkt, schon gar nicht «auf dem Gebiet der medizinischen Biologie, wo elementare Verfassungsziele und die Menschenwürde entgegenstehen können», wie es in einem Bundesgerichtsentcheid zum Basler Gesetz über die Reproduktionsmedizin heisst. Es ist und bleibt Aufgabe der Gesellschaft, die Grenzen auf Gesetzesebene zu ziehen und die Frage der Zulässigkeit verbindlich zu beantworten, und darum geht es hier. Zunächst einmal steht der Verfassungsartikel, Artikel 24novies, der Forschungsabsicht generell entgegen. Er lässt überzählige Embryonen nicht zu. Wir wissen allerdings, dass es aus pragmatischen Gründen gleichwohl überzählige Embryonen gibt und geben wird. Aber über die Verfügbarkeit dieser Embryonen kann nun nicht nachgedacht werden, als ob es die Restriktion der Verfassung eben nicht gäbe. Denn es war die klare Absicht dieses Verfassungsartikels, in Absatz 2 Buchstabe c, dafür zu sorgen, dass mit Embryonen ausserhalb des Körpers der Frau nichts – ich betone: nichts – anderes geschieht, als was für die Entstehung einer Schwangerschaft nötig ist. Embryonen sollen sich im Körper der Frau wiederfinden und nirgends sonst.

Ein weitgehender Konsens besteht heute darüber, dass überzählige Embryonen nicht auf die Ebene von «Versuchstieren» reduziert werden dürfen. Dies leitet sich freilich nicht aus einem verfassungsrechtlich garantierten Anspruch des Embryos in vitro auf ein Recht auf Leben ab, sondern es sind ethische Bedenken, die heute vor einer sogenannten «verbrauchenden Forschung», also einer Forschung, bei der der Embryo keine Chance zum Weiterleben erhält, zurückschrecken lassen. Auch die Materialien zu Artikel 24novies der Bundesverfassung verdeutlichen, wie intensiv damals darum gerungen worden ist, eine Formulierung zu finden, die Missbräuche möglichst schon im Keime verhindert. Davon sind bei der Abstimmung auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ausgegangen, die davon überzeugt worden sind, dass eine Embryonenforschung in der Schweiz verboten sei. Ich denke, dass hier im Grunde genommen kein Raum für eine andere Interpretation bleibt.

Trotzdem gibt es heute bereits diese – wie mir scheint – verhängliche Aufweichung. Es gibt sie in der Botschaft des Bundesrates und mittlerweile auch bei der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften. Denn zugelassen werden soll eine therapeutische Forschung, das wäre eine Forschung, die, medizinisch begründet, zugunsten eines bestimmten Embryos unternommen wird, um seine Chancen zu verbessern, um sein Leben zu verlängern. Es handelt sich, wie die Akademie schreibt, um eine «gezielte Lockerung, um Betroffenen die Fortschritte der Medizin nicht vorzuenthalten». Das heisst mit anderen Worten, in Zukunft soll es doch Embryonenforschung geben. Es soll zwischen einer erlaubten und einer unerlaubten Forschung am menschlichen Embryo unterschieden werden, zwischen einer zulässigen, begleitend-beobachtenden Forschung zugunsten des Embryos und einer unzulässigen, vielleicht sogar verwerflichen Forschung, die dieses scheinbar eng umrissene verantwortbare Feld der therapeutischen Forschung verlässt.

In der Formulierung der Akademie aus einem Schreiben an den Bundesrat, das wir eingefordert haben, liest sich das dann so: «Mit jeder Manipulation am Embryo, von welcher der Forscher weiss oder wissen müsste, dass sie nicht diesem Embryo dienen kann, betritt der Forscher unter der Herrschaft unserer Richtlinien von 1985 und 1990 verbotenen Boden.»

Das, meine ich allerdings, ist der Anfang vom Ende des Verbotes, denn der Verlauf zwischen Erlaubtem und Unerlaubtem wird vage, wird fliessend. Die Grenzziehung ist nicht kontrollierbar, die erlaubten Eingriffe lassen sich wohl nie konsensfähig definieren. Und wer will den Beweis führen, ob ein therapeutischer Eingriff vorlag oder eben vielleicht doch ein risikoreiches medizinisches Forschungsexperiment, das eher «verbrauchenden» Charakter hatte? Wer sichert die strenge und permanente Kontrolle, die vor Missbräuchen schützt? Ich sage: Niemand, niemand kann das, niemand kann das wirk-

lich leisten. Und deshalb sollte meines Erachtens, nach reiflicher Überlegung, diese Forderung aus ethischen Gründen klar und unmissverständlich ins Gesetz aufgenommen werden. Die Würde und der Eigenwert des keimenden menschlichen Lebens gebieten hier allergrösste Zurückhaltung, gerade auch ausserhalb des Mutterleibes. Es darf unter keinen Umständen zu einer Instrumentalisierung – das Wort ist auch hier wieder zu gebrauchen – des menschlichen Lebens kommen, mögen die Ziele der Forschung noch so hochrangig und noch so ehrenwert sein.

Ich will mit meinem Antrag selbstverständlich die rein medizinischen Bemühungen um einen Embryo, seien sie diagnostischer, seien sie therapeutischer Art, nicht behindern. Doch Forschung, auch therapeutische Forschung, bei der es um nicht standardisierte, unerprobte, risikoreiche Verfahren geht, ist von solchem ärztlichen Bemühen klar abzugrenzen und sollte im Einklang mit der bestehenden Richtlinie der Akademie als unzulässig erklärt werden.

Ich glaube, dass der Weg, den ich Ihnen vorschlage, der einzig konsequente, der einzig wirklich nachvollziehbare, der einzig auch zu kontrollierende Weg ist, wenn man fragwürdige Eingriffe, wenn man gar Missbräuche an Embryonen verhindern will.

Ich ersuche Sie deshalb, diesem Antrag zuzustimmen.

Rochat Eric (L, VD), rapporteur: La proposition Onken a été très longuement discutée en commission, à deux reprises d'ailleurs puisque entre-deux nous avons demandé sur l'eugénisme une consultation des services juridiques et un avis de l'Académie suisse des sciences médicales.

Avant toute chose, j'aimerais malgré tout rompre une lance ici en faveur de l'honnêteté fondamentale des confrères qui pratiquent ce genre de technique. Je n'aimerais pas qu'on laisse ici l'impression que ces gens sont dangereux et à suspecter, car ce n'est certainement pas le cas. Nous sommes, dans le domaine de la procréation médicalement assistée, tout à la fois dans un monde qui est scientifiquement et médicalement sans grandes frontières et dans un monde médicalement transparent, à savoir que tout progrès, toute recherche, toute publication est immédiatement portée à la connaissance de tous. En plus des dispositions que nous avons prévues dans la loi pour contrôler les pratiques de procréation médicalement assistée, il y a ce contrôle scientifique international qui joue un rôle énorme et qui évite à lui seul la plupart des dérapages que nous pouvons craindre.

Vous avez cité la lettre de l'Académie suisse des sciences médicales. Je ne reprendrai pas le demi-paragraphe que vous avez donné, mais j'aimerais lire celui qui précède. L'Académie suisse des sciences médicales nous dit: «Soweit der medizinisch begründbare, lebensverlängernde oder chancenverbessernde Umgang mit einem Embryo zugunsten dieses Embryos zulässig ist, ist die begleitende beobachtende Forschung uneingeschränkt zulässig, ohne dass nach ihren Themen und Zielen gefragt zu werden braucht.» Je crois que c'est important de le dire. Tant qu'on reste dans l'observation pour le bien de l'embryon, nous n'avons pas à inscrire des autorisations, ni même des interdictions.

Je ne vous demande pas de repousser la proposition d'amendement Onken pour laisser le champ libre à toutes pratiques. Le Conseil fédéral nous propose un peu plus loin une Commission nationale d'éthique qui sera chargée de suivre l'évolution des techniques, d'élaborer des directives et de signaler les lacunes de la législation. C'est précisément pour cette Commission nationale d'éthique un champ tout à fait particulier à surveiller, et introduire à l'heure actuelle une interdiction dans ce domaine-là interdirait à terme tout progrès dans les techniques de procréation médicalement assistée. Je vous recommande de ne pas soutenir la proposition Onken.

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Ich möchte Sie ebenfalls bitten, den Antrag Onken abzulehnen. Herr Onken hat seinen Antrag bereits in der vorberatenden Kommission gestellt. Ich gebe offen zu, dass ich damals und dass ich heute von der Tendenz her, von der Stossrichtung her, viel

Verständnis und Sympathie für den Antrag habe. Es ist aber einfach zu früh, diese Frage schon heute in diesem Gesetz abschliessend zu regeln.

Der Bundesrat hat die Frage, die Herr Onken hier aufwirft, nicht einfach übersehen, sondern er hat u. a. mit der Bestimmung, dass keine überzähligen Embryonen entstehen sollen, auch die sogenannte «verbrauchende Forschung» verhindern wollen; dies insbesondere mit der Vorschrift, wonach im Hinblick auf die Herbeiführung einer Schwangerschaft nicht beliebig viele Embryonen auf Vorrat hergestellt werden dürfen, sondern höchstens drei. Weiter wird jede gentechnologische Forschung an einem menschlichen Embryo, inklusive das Klonen, strafrechtlich unterbunden werden. So verbietet der Entwurf etwa verändernde Eingriffe in das Erbgut embryonaler Zellen. Wir haben in Artikel 35 des Entwurfes eine strafbewehrte Vorschrift.

Die Kommission hat es in Übereinstimmung mit dem Bundesrat abgelehnt, dieses komplexe Problem schon im Zusammenhang mit diesem Gesetz abschliessend zu regeln. Dieser Überlegung liegt natürlich auch das Verständnis von Artikel 24novies der Bundesverfassung zugrunde, wonach die Herstellung von Embryonen eigens zu Forschungszwecken unzulässig ist und nur zum Zwecke der Therapie Forschung am betreffenden Embryo betrieben werden darf.

Wir haben auf Anregung von Herrn Onken – das möchte ich hier noch beifügen – eine Stellungnahme der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften eingeholt. Diese Stellungnahme ist eingetroffen, und die Schweizerische Akademie der medizinischen Wissenschaften schreibt ganz ausdrücklich, dass der Forscher mit jeder Manipulation am Embryo, von der er weiss oder wissen müsste, dass sie nicht diesem Embryo dienen kann, unter der Herrschaft der Richtlinien von 1985 und 1990 der Akademie verbotenen Boden betritt. Es wird also ganz klar festgehalten, dass das von der Standesorganisation unter der Herrschaft dieser Richtlinie «verbrauchende Forschung» nicht akzeptiert wird.

Das Problem ist allerdings nicht völlig gelöst. Da gebe ich Herrn Onken recht. Es muss weiterverfolgt werden, und vielleicht kommen wir dann insgesamt auch einmal noch in der Medizin zu grundsätzlichen Richtlinien.

Dazu wird ja jetzt auch eine Ethikkommission eingesetzt, die in diesem speziellen Bereich der Fortpflanzungsmedizin Richtlinien aufzustellen hat, der man aber auch andere Aufgaben übertragen kann. Ich glaube, dass wir jetzt dieses Instrument einsetzen und nachher in Kenntnis und im Wissen um diesen Bereich entsprechende Bestimmungen erlassen sollten.

Koller Arnold, Bundespräsident: Herr Onken wirft mit seinem Antrag zweifellos ein sehr ernsthaftes Problem auf, nämlich die Forschung an Embryonen. Auf der Suche nach einer rechtsethisch korrekten Haltung konnten die Kommission und der Bundesrat aber auf die Ziffer 11 der medizinisch-ethischen Richtlinien vom 31. Dezember 1990 der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften zurückgreifen. Sie lautet genau gleich wie der Antrag von Herrn Onken: «Menschliche Embryonen dürfen nicht als Forschungsobjekte verwendet werden.»

Trotz dieser absoluten Formulierung hat dann allerdings die Akademie in dem genannten Antwortschreiben festgehalten, man müsse differenzieren. Nach der Bestimmung sei bloss die Forschung am Embryo in vitro im Sinne der nichttherapeutischen Forschung und der Grundlagenforschung verboten; zulässig sei demgegenüber therapeutische Forschung im Überlebensinteresse des betroffenen Embryos selbst, d. h. ein diagnostisches oder therapeutisches Experiment mit dem Ziel, Leben und Gesundheit zu erhalten. Solange die Forschung also dem Zwecke diene, die Überlebenschancen des betroffenen Embryos zu verbessern, sei sie zulässig.

Nun haben wir uns auch anlässlich der Kommissionsberatungen schon überlegt, ob es nicht möglich wäre, eine solche Formulierung ins Gesetz einzubringen, wonach nur die nichttherapeutische Forschung unzulässig wäre, die therapeutische Forschung aber zulässig. Wir mussten jedoch anerken-

nen, dass uns eine befriedigende Lösung und auch eine befriedigende Abgrenzung der beiden Begriffe, der therapeutischen Forschung und der nichttherapeutischen Forschung, leider nicht gelungen sind. Der Bundesrat hat Ihnen deshalb diesbezüglich auch keinen Antrag unterbreitet. Wir sind, im Gegenteil, der Meinung, dass das nun eine der ersten Aufgaben der nationalen Ethikkommission, die wir mit dem Gesetz einführen, sein wird, hier ergänzende Richtlinien zu entwerfen. Es liegt in der Natur der Sache – das ist nicht nur für Herrn Onken, sondern auch für mich Anlass zur Sorge –, dass wir hier mit der Rechtsetzung immer etwas hinterherhinken.

Aber wir können das in diesem Falle auch noch aus einem anderen Grunde verantworten: Das Fortpflanzungsmedizin-gesetz setzt doch sehr klare und enge Schranken. Ich darf Sie noch einmal aufzählen: Das Gesetz verbietet jegliche Forschung an menschlichen Embryonen im Sinne von verändernden Eingriffen in deren Erbgut. Es verbietet in Artikel 35 die Keimbahntherapie.

Untersagt sind auch das Ablösen einer Zelle oder mehrerer Zellen von einem Embryo in vitro und deren Untersuchung, die sogenannte Präimplantationsdiagnostik. Dies gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass Sie uns zustimmen. Diese Frage wurde in Ihrer Kommission ja sehr kontrovers diskutiert.

Dann verbietet das Gesetz das Klonen sowie die Chimären- und Hybridbildung (Art. 36 Abs. 1), und schliesslich ist es verboten, einen Embryo ausserhalb des Körpers einer Frau über den Zeitpunkt hinaus sich entwickeln zu lassen, in dem die Einnistung in der Gebärmutter noch möglich ist (Art. 30 Abs. 1).

Damit ist jegliche gentechnologische Forschung am menschlichen Embryo strafbewehrt unterbunden, und ich glaube, aufgrund dieser Sachlage ist es klüger, wenn der Gesetzgeber es bei diesen klaren Verboten bewenden lässt und im übrigen auf die neu einzusetzende Ethikkommission baut: Eine ihrer ersten Aufgaben wird es sein, Kriterien für eine saubere Trennung von therapeutischer und nichttherapeutischer Forschung zu suchen. Auch der Bundesrat ist sich bewusst, dass hier noch Aufgaben auf uns warten.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag Onken abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Onken	10 Stimmen
Dagegen	22 Stimmen

Art. 5 Abs. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 5 al. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Zu Absatz 1, zu den zulässigen Indikationen: Die Reproduktionsmedizin darf nur angewendet werden, wenn die Unfruchtbarkeit eines Paares überwunden werden soll und andere Behandlungsmethoden versagt haben oder aussichtslos sind. Damit ist die subsidiäre Bedeutung klar betont. Weiter ist das Fortpflanzungsverfahren anwendbar, wenn die Übertragung einer schweren, unheilbaren Krankheit auf die Nachkommen anders nicht abgewendet werden kann. Zum Beispiel ist es in diesem Falle denkbar, zum Zwecke der Geschlechtswahl Samenzellen in solche mit X-Chromosomen und solche mit Y-Chromosomen zu trennen. Das ist eine Möglichkeit, um eine schwere Krankheit zu verhindern.

Absatz 2 verbietet eugenische Manipulationen des natürlichen Auswahlverfahrens, zum Beispiel den Aufbau von Samenbanken mit preisgekrönten Wissenschaftlern als Spendern oder, wenn die Voraussetzungen von Absatz 1 nicht gegeben sind, das Sortieren von Spermien nach ihrem X- oder Y-Chromosom einzig zur Geschlechtswahl. Eine solche Auswahl negiert die Gleichwertigkeit jedes menschlichen Individuums. Die Beeinflussung des Geschlechtes oder anderer erwünschter Eigenschaften des zu zeugenden Kindes ist ver-

boten, wenn es nicht um die Vermeidung einer schweren, unheilbaren Krankheit geht.

Ich muss allerdings darauf aufmerksam machen, dass in Artikel 22 Absatz 3 noch eine Einschränkung enthalten ist, wonach bei der Auswahl gespendeter Samenzellen die Blutgruppe und die Ähnlichkeit der äusseren Erscheinung des Spenders mit dem Mann, zu dem ein Kindsverhältnis begründet werden soll, im Interesse des Kindeswohles berücksichtigt werden darf. Das zu diesen beiden Absätzen. Sie sind in der Kommission unbestritten geblieben. Man hat ihnen zugestimmt.

Angenommen – Adopté

Art. 5 Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Leumann, Beerli, Bisig, Gentil, Rochat, Weber Monika)

Das Ablösen einer oder mehrerer Zellen von einem Embryo und deren Untersuchung ist nur zulässig, wenn die Gefahr der Übertragung einer schweren, unheilbaren Erbkrankheit anders nicht vermieden werden kann.

Art. 5 al. 3

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Leumann, Beerli, Bisig, Gentil, Rochat, Weber Monika)

Le prélèvement d'une ou plusieurs cellules sur un embryon n'est autorisé que si le risque de transmission d'une maladie héréditaire grave et incurable ne peut être écarté d'une autre manière.

Leumann Helen (R, LU), Sprecherin der Minderheit: Das ist ein weiterer Punkt, der natürlich in der Kommission sehr viel zu diskutieren gab; das Stimmenverhältnis war auch ausgegogen. Die Mehrheit kam nur zustande, weil ein Mitglied kurzfristig abwesend war, und deshalb gab der Präsident den Stichtentscheid zugunsten des Verbotes. Es waren vor allem abstimmungstaktische Gründe wegen der Volksinitiative, die dazu geführt haben, dass man an diesem Verbot festhalten wollte. Das finde ich falsch. Wir dürfen uns hier nicht von abstimmungstaktischen Fragen leiten lassen.

Es gibt heute die pränatale Diagnostik und manchmal als Folge davon, als gewollte Folge, auch die Unterbrechung einer Schwangerschaft. Wir kennen diese Situation, und es ist müssig, weiter darüber zu diskutieren. Ich denke: Jede Frau muss für sich selbst entscheiden, was für sie richtig ist und was nicht.

Wenn wir aber schon die Pränataldiagnostik mit den entsprechenden Konsequenzen zulassen, dann gibt es keinen vernünftigen Grund, die Präimplantationsdiagnostik zu verbieten, zumal diese auch in einem engen Kreis umschrieben ist, denn der Antrag lautet, dass eine Untersuchung nur zulässig sei, «wenn die Gefahr der Übertragung einer schweren, unheilbaren Erbkrankheit anders nicht vermieden werden kann». Praktisch bedeutet das, dass ein Ehepaar sich für In-vitro-Fertilisation entschliessen kann, weil die Gefahr einer schweren Erbkrankheit besteht oder weil ein Ehepaar vielleicht schon ein Kind mit einer schweren Erbkrankheit hat.

Nun findet diese In-vitro-Fertilisation statt, und die Embryonen werden eingepflanzt, und zwar ohne die Möglichkeit einer vorherigen Untersuchung. Das bedeutet für die Frau, dass sie sich bei einer allfälligen Schwangerschaft dann untersuchen lassen kann, und im Falle eines positiven Befundes der Krankheit muss sich das Paar entscheiden, ob das Kind ausgetragen oder ob die Schwangerschaft unterbrochen werden soll. Stellen Sie sich diese Situation einmal vor – gerade wenn ein Ehepaar sich für die In-vitro-Fertilisation entschlossen hat, weil vielleicht bereits ein krankes Kind da ist!

Wenn wir die Präimplantationsdiagnostik zulassen, besteht die Möglichkeit, einen kranken Embryo nicht einzupflanzen.

Den Vorwurf, das sei mit Abtreibung gleichzusetzen, kann ich nicht akzeptieren.

Ich bin mir sehr bewusst, dass es für Paare, die sich mit diesen Fragen auseinandersetzen müssen, nicht leicht ist, eine Entscheidung zu treffen. Es gibt auch keine einfache Lösung. Auch das Verbot der Präimplantationsdiagnostik ist keine Lösung, sondern es ist ein Kopf-in-den-Sand-Stecken. Man kann nicht so tun, als ob durch ein solches Verbot menschliches Verhalten beeinflusst werden könnte. Man kann auch nicht so tun, als nehme man Eltern einen Entscheid ab. Im Gegenteil: Wir zwingen künftige Eltern, im Ausland Hilfe zu suchen, oder allenfalls, sich gesetzeswidrig zu verhalten und die Untersuchung trotzdem vornehmen zu lassen, falls sich ein Arzt dazu bereit erklärt.

Wollen wir das wirklich? Oder wäre es nicht viel ehrlicher, im Gesetz das Verbot zu streichen und die Entscheidungen – selbstverständlich unter den aufgeführten Bedingungen – den Ärzten und Eltern zu überlassen? Ich bitte Sie dringend, die Präimplantationsdiagnostik nicht zu verbieten, denn es geht bei dieser Untersuchung nicht darum herauszufinden, ob es sich beim werdenden Kind um einen Jungen oder ein Mädchen handelt, ob es blaue oder braune Augen, blonde oder dunkle Haare hat, um sich dann zu entscheiden, ob einem das passt oder nicht. Sondern wir lassen mit dieser Bestimmung wirklich nur zu, dass im Falle der Möglichkeit einer Erbkrankheit eine Untersuchung stattfinden kann.

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Bei Artikel 5 Absatz 3 geht es um einen zentralen Punkt der Revision. Ich glaube, das kann man hier sehr klar feststellen. Es standen sich eine gleich starke Mehrheit und Minderheit gegenüber, und das Ergebnis kam durch Stichentscheid des Präsidenten zustande.

Es geht um die sogenannte Präimplantationsdiagnostik. Darunter versteht man eine Technik, mit der eine Zelle oder einzelne Zellen von einem Embryo in vitro abgelöst und auf genetische Defekte hin untersucht werden. Der Embryo wird während der für die Untersuchung benötigten Zeit kryokonserviert. Ergibt das Untersuchungsergebnis, dass kein genetischer Defekt vorliegt, so wird der Embryo auf die Frau übertragen.

Die Mehrheit Ihrer Kommission erblickt in der abgespaltenen Zelle, sofern diese totipotent ist, einen Embryo, der wie der Embryo selber Schutz verdient. Durch die konsequente Anwendung der Präimplantationsdiagnostik besteht die Gefahr, dass der Embryo eben schliesslich an Schutzniveau verliert. Weiter ist festzustellen, dass die Langzeitfolgen der Präimplantationsdiagnostik für den untersuchten Embryo noch nicht bekannt sind. Es gibt hier immerhin Untersuchungen von namhaften Ärzten, die hier ihre Bedenken anmelden. Das Ablösen einer Zelle von einem Embryo ist ein Risiko, das nicht einfach geringgeachtet werden kann und darf. Auch besteht die Möglichkeit, dass ein genetischer Defekt nur in den untersuchten Zellen vorliegt. Es können damit schwerwiegende Fehldiagnosen verbunden sein.

Schliesslich bestehen Bedenken bezüglich einer immer weiter ausgebauten und verfeinerten Embryoselektion, wenn ich auch zugeben muss, dass sie sich im Augenblick nur auf schwere, unheilbare Krankheiten bezieht. Aber die grundsätzliche Tendenz und Richtung muss man doch sehen. Gehört die Präimplantationsdiagnostik einmal zum Standard ärztlicher Kunst, so dürfte die Hemmschwelle immer geringer werden, den Embryo in vitro nach beliebigen Kriterien zu untersuchen. Es wird damit stets schwieriger, die Grenzlinie zwischen erlaubter Prävention und unerwünschter Selektion vorzunehmen. Damit könnten aber Entwicklungen verbunden sein, die sich mit der Menschenwürde nicht mehr vereinbaren lassen.

Unter Würdigung dieser Aspekte beantragen der Bundesrat und auch die Mehrheit Ihrer Kommission, die Präimplantationsdiagnostik generell zu verbieten, und zwar nicht nur die Untersuchung totipotenter Zellen, sondern auch die Diagnose nach Einsetzung der Zelldifferenzierung. Es geht vor allem darum, den Embryo in vitro vor unerwünschten Manipulationen zu schützen sowie der Gefahr der Forschung am

menschlichen Embryo und einer unerwünschten Eugenik von vornherein den Boden zu entziehen.

Simmen Rosemarie (C, SO): Die generelle Präimplantationsdiagnostik steht in diesem Entwurf als solche nicht zur Diskussion. Auch der Minderheitsantrag schlägt sie nur in einer sehr stark eingeschränkten Form vor. Ich möchte das gleich zu Beginn sagen.

Es geht um jene Familien, die bereits ein schwerkrankes Kind haben, das sie mit letzter Aufopferung bis zum Tode pflegen, die sich aber ausserstande sehen, noch einmal dasselbe Schicksal in der Familie zu haben oder womöglich zwei Kinder gleichzeitig so pflegen zu müssen. Ich denke, dass das Fälle sind, die nicht häufig vorkommen. Aber es sind Fälle von grosser Tragik, die es uns zur Aufgabe machen, hier eine mögliche Lösung für diese Elternpaare zu suchen.

Nun teile ich die Meinung von Frau Leumann, dass eine Pränataldiagnostik mit einem Schwangerschaftsabbruch im Laufe der Schwangerschaft wirklich keine Alternative zur Präimplantationsdiagnose ist. Aber ich muss Ihnen gestehen, dass mich andererseits der Gedanke an eine Öffnung in Richtung systematisches Screening, auch wenn diese Öffnung noch so klein ist, eben auch sehr skeptisch stimmt.

Es gibt aber eine dritte Lösung, und wir haben sie soeben in Absatz 1 von Artikel 5 beschlossen, nämlich die heterologen Verfahren. Es steht hier: «Ein Fortpflanzungsverfahren darf nur angewendet werden, wenn: b. die Gefahr, dass eine schwere, unheilbare Krankheit auf die Nachkommen übertragen wird, anders nicht abgewendet werden kann.» Das ist genau die Zielrichtung, die auch die Präimplantationsdiagnose sich letztlich stellt: Man möchte vermeiden, dass ein schwerkrankes Kind auf die Welt kommt, in eine Familie, die das nur mit grosser Mühe bewältigen kann. Für mich sind in solchen Fällen die heterologen Verfahren die Alternative zu Präimplantations- und Pränataldiagnose, indem durch ein heterologes Verfahren keine grössere Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein kranker Embryo erzeugt wird als im Durchschnitt, sondern dass durch eine Samen- oder Eizellenspende mit einer «normalen» Wahrscheinlichkeit gerechnet werden kann. Unter diesen Gesichtspunkten gebe ich den heterologen Verfahren den Vorzug.

Deshalb stimme ich mit der Mehrheit der Kommission gegen eine Präimplantationsdiagnostik.

Iten Andreas (R, ZG): Ich stimme hier mit der Minderheit. Vor zweihundert Jahren hat der bedeutende Sprachphilosoph und Völkerforscher Johann Gottfried Herder gesagt, der Mensch sei der erste Freigelassene der Schöpfung. Das war eine geniale Vision, deren Gehalt sich erst heute im vollen Umfang offenbart.

Der Eingriff ins Keimgut des Menschen, aber auch die Gentechnologie zeigen, wozu der «erste Freigelassene» fähig ist. Er ist u. a. in der Lage, bereits in einer sehr frühen Phase zu erkennen, ob ein Keimgut eine schwere Krankheit enthält. Diese Diagnostik ist ein Fortschritt, der sehr deutlich macht, dass der Mensch sich nicht vollkommen einem Schicksal ausgeliefert sehen will.

Nun stellt sich die Frage, ob es der Fortpflanzungsmedizin verboten werden soll, den in vitro erzeugten Embryo zu untersuchen und abzuklären, ob er Träger einer schweren Erbkrankheit ist. Steht dies fest, wird den Menschen später ein schwereres Schicksal treffen; dies wird die Familie und das Individuum belasten. Was der Gesetzgeber sicher niemals zulassen darf, ist die Selektionsmedizin; auch das Stichwort Klonierung gehört dazu. Die selektiven Eingriffe zum Zwecke einer «Zuchtwahl» des Menschen können niemals erlaubt werden. Ich verwende das schreckliche Wort «Zuchtwahl» in diesem Zusammenhang bewusst, um zu signalisieren, in welchem Grenzbereich des Humanen wir uns bewegen.

Warum schliesse ich mich der Meinung der Minderheit an? Ein Verbot von Eingriffen ins Keimgut, um eine schwere Erbkrankheit zu verhindern, entspricht nicht der Vernunft und dem Empfinden der Menschen. Niemand kann, wenn er vor der Wahl steht, ein gesundes oder ein mit einer schweren Erbkrankheit behaftetes Kind auf die Welt zu bringen, dem

Kranken den Vorzug geben. Das widerspricht dem Wertempfinden des Menschen. Deshalb wird sich diese medizinische Methode durchsetzen, selbst wenn sie der Gesetzgeber verbietet. Wir legiferieren hier in einem Gebiet, das sehr intime und individuelle Bereiche betrifft, die gar nicht überwacht werden können.

In einem Lebensbereich, wo der Gesetzgeber mit Strafandrohungen nicht durchdringt, sollte man sich vielmehr auf die ärztliche Ethik verlassen. Die Richtlinien der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften sind sehr wichtig; gute und vernünftige Ärzte halten sich daran. Hier spielen, wie selten in einem gesellschaftlichen Bereich, die Selbstverantwortung und die Rechtsgüterabwägung eine grosse Rolle. Wir dürfen auf keinen Fall nur aus der Optik des möglichen Missbrauchs legiferieren. Wir müssen darauf hoffen können, dass sich in der Praxis die Vernunft durchsetzt. Ein Inserat, das ein sogenanntes Klonangebot macht, gehört für mich ins Reich des Absurden; es widerspricht jeder menschlichen Vernunft. Mir scheint, das von Frau Simmen erwähnte Inserat sei eine bewusste Provokation. Typisch, dass der Beruf des Unterzeichners «Biologist» ist, ein Beruf, den wir neben unserem eigenen auch haben könnten, und noch typischer, dass die Firma auf den Bahamas domiziliert ist.

Ich bin also davon überzeugt, dass sich auch auf diesem heiklen Gebiet der Fortpflanzungsmedizin auf die Dauer das Menschenwürdige und das Vernünftige durchsetzen. Vor dem gesunden Menschenverstand kann eine Praxis, die einerseits die Abtreibung aufgrund medizinischer Indikationen zulässt und andererseits eine Einpflanzung eines Embryos, der mit einer Erbkrankheit belastet ist, verlangt, nicht bestehen. Da wäre es ja möglich, einen erbkranken Fötus, der zuerst als Embryo eingepflanzt wurde, später wieder abtreiben zu lassen; das ist unvernünftig. In diesem Sinne bitte ich Sie, der Minderheit zuzustimmen.

Rochat Eric (L, VD), rapporteur: Beaucoup de choses ont été dites. J'aimerais juste donner quelques indications pratiques sur ce qui se passe maintenant.

Il ne faut pas nous faire d'illusions: l'analyse génétique existe déjà dans les grossesses à risque. Elle se fait presque systématiquement chez les femmes au-dessus de 35 ans parce qu'on sait que des risques tels que le mongolisme sont considérablement augmentés à partir de cet âge. Comment se fait-elle? On doit procéder à un prélèvement, donc faire une piqûre dans le ventre de la mère, qui représente un risque pour le fœtus, pour le bébé, puisque, quand on passe, même sous ultrasons, avec une aiguille, on peut provoquer des lésions ou des hémorragies. On prélève une petite partie du placenta, on l'analyse, et si la grave malformation génétique attendue est vérifiée, on procède dans presque tous les cas à une interruption de grossesse.

Que nous propose maintenant la médecine dans ces cas très précis de familles à très haut risque? Elle nous propose de faire une fécondation in vitro, d'attendre qu'il y ait un certain nombre de cellules totipotentes, qui peuvent encore tout faire elles-mêmes, d'en prélever une sans léser l'embryon et de vérifier son patrimoine génétique. Si ce patrimoine est normal, l'embryon peut être implanté et la famille qui sait qu'elle a un gros risque de malformation grave aura un enfant sain. Si cet embryon est génétiquement malformé, on renonce simplement à l'implanter.

On a souligné le côté – je n'emploierai pas le mot «grotesque», qui est mauvais – un peu monstrueux qu'il y a à procéder à une implantation parce que la famille a un risque génétique considérable et, deux mois après, à faire des vérifications qu'on aurait dû faire tout de suite avec à la clé, le cas échéant, une interruption de grossesse. Nous ne sommes pas dans la pratique lorsque nous discutons ce point-là. Il faut soutenir cette proposition de minorité, elle est extraordinairement restrictive, elle s'applique à une centaine de graves malformations. On ne parle pas ici de petites choses ou du désir des parents, on parle, par exemple, de malformations neurologiques ou musculaires, d'absence de membres; il s'agit donc de monstruosité. Laissez au moins la possibilité à ces couples de ne pas passer par l'hôpital, par la chirurgie,

par les injections, et de profiter de l'implantation, que peut offrir la médecine moderne.

Je vous recommande de soutenir la proposition de minorité.

Koller Arnold, Bundespräsident: Frau Leumann, man kann hier durchaus mit guten Gründen unterschiedlicher Meinung sein; was ich aber ganz klar zurückweisen muss, ist Ihre Aussage, der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission hätten hier vor allem aus abstimmungstaktischen Gründen ein Verbot vorgesehen. Das muss ich entschieden zurückweisen. Uns geht es um Lebensschutz. Darüber kann man unterschiedlicher Meinung sein; aber uns da in einem so heiklen Gebiet Abstimmungstaktik vorzuwerfen, das war für mich etwas zu viel. Ich sage Ihnen das in aller Freundschaft. Ich kann auch dem Schluss nicht folgen, dass man sagt, die pränatale Diagnostik sei ja bereits zugelassen, also müsse auch die Präimplantationsdiagnostik zugelassen werden. Dieser Argumentation kann ich nicht folgen, weil es sich um zwei total unterschiedliche Situationen handelt. Bei der pränatalen Diagnostik besteht doch auch bei einem positiven Befund, also wenn irgendein Mangel vorliegt, eine Chance für ein Therapiekonzept. Wenn jedoch in der Präimplantationsdiagnostik beim Embryo in vitro ein Defekt festgestellt wird, wird das zu einem Automatismus zwischen einem mutmasslichen Mangel und der Verwerfung des ungeborenen Lebens führen – das lehrt uns die Lebenserfahrung –, und damit wird die Präimplantationsdiagnostik wirklich zu einem reinen Test auf Leben und Tod. Das ist so, wenn man, wie ich und offenbar auch einige in diesem Rat, davon überzeugt ist, dass dieser Embryo bereits potentielles Leben beinhaltet.

Wegen dieser grundlegend anderen Ausgangssituation kann ich diesen Schluss – pränatale Diagnostik ist zugelassen, um so mehr muss also auch die Präimplantationsdiagnostik zugelassen werden – nicht akzeptieren. Die Auffassung, die Präimplantationsdiagnostik sei gegenüber einer allfälligen Abtreibung das geringere Übel, ist deshalb auch nicht schlüssig. Einem möglichen Vorteil für die betroffenen Paare stehen schwerwiegende Bedenken gegenüber, insbesondere die einer zunehmenden Embryonenselektion. Im übrigen besteht hier einfach eine akute Gefahr, dass die Zulassung der Präimplantationsdiagnostik zum Einfallstor für genetische Manipulationen an Embryonen wird.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	18 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	16 Stimmen

Art. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Im Hinblick auf die weitreichenden Folgen und die gesundheitlichen Belastungen ist es entscheidend, dass eine ärztliche Aufklärungspflicht besteht, die im Gesetze ausdrücklich festgehalten wird. Paare, die an reproduktionsmedizinischer Hilfe interessiert sind, müssen vorgängig über die verschiedenen Ursachen der Unfruchtbarkeit, das medizinische Verfahren sowie die Erfolgsaussichten und Gefahren orientiert werden.

Angesichts der fortgeschrittenen Zeit möchte ich jetzt nicht mehr sehr lange ausholen. Wir halten aber fest, dass es sich auch hier um eine zentrale Bestimmung dieses Gesetzes handelt. Wir wollen, dass jedes Paar genau weiss, was auf es zukommt, wenn es diese Techniken anwendet. Das vor allem deshalb, weil man der Instrumentalisierung des Menschen vorbeugen will.

In der Kommission sind keine Differenzen aufgetreten. Die Kommission hat dem Artikel in der Fassung des Bundesrates zugestimmt.

Angenommen – Adopté

Art. 7*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Brunner Christiane

Abs. 3

Streichen

Art. 7*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Brunner Christiane

Al. 3

Biffer

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Brunner Christiane (S, GE): Je vous demande de biffer l'alinéa 3 de l'article 7 qui contraint un couple à mener à terme une grossesse multiple. Il s'agit d'ailleurs en l'occurrence de jumeaux ou de triplés, puisqu'il est stipulé à l'article 17 que les embryons développés hors du corps de la femme ne peuvent pas être plus de trois durant un cycle, ce qui veut dire qu'on peut planter trois embryons au maximum en une fois.

J'observe cependant que ce nombre pourrait être supérieur si nous adoptions notamment la proposition de minorité Rochat à l'article 17, qui ne prévoit aucune limite au nombre d'embryons qu'il serait permis de développer et, par la suite, d'implanter. C'est une solution que la majorité a rejetée, parce qu'un nombre excessif d'embryons implantés représente un risque accru pour la santé de la mère. A mon avis, il est effectivement raisonnable et moins traumatisant pour la mère de limiter d'emblée à trois le nombre d'embryons implantés.

Par contre, les implications de l'article 7 alinéa 3 sont graves pour les femmes. En effet, quoi qu'en dise la loi, en prescrivant d'ailleurs le consentement du couple, ce sera encore et toujours la femme qui portera les enfants et qui leur donnera naissance.

La femme n'aura accès au traitement que si le couple accepte à l'avance de mener à terme une grossesse multiple. Je ne vois pas au nom de quelle morale on pourrait admettre une telle contrainte! Je comprends très bien que le risque d'une grossesse multiple est un risque délibérément encouru pour garantir un maximum de succès au traitement, c'est-à-dire que le médecin plante plusieurs ovules fécondés dans l'espoir qu'il y en ait au moins un qui se développe. Dans la plupart des cas, les femmes qui ont assumé tant de démarches pénibles pour avoir un enfant acceptent sans doute aussi de donner naissance à plusieurs enfants. Mais il est inadmissible de leur imposer de par la loi et d'en faire une condition sine qua non pour avoir accès au traitement et à la procréation assistée. Sans compter que, de mon point de vue, il n'y a pas de raison de discriminer les femmes qui recourent aux méthodes de procréation assistée, par rapport à celles dont la grossesse s'est produite normalement et à qui on ne demande pas à l'avance une acceptation de mener à terme une grossesse multiple.

C'est dans ce sens-là et pour cette absence de discrimination que je plaide, et que je vous invite à biffer l'alinéa 3 de l'article 7.

Gemperli Paul (C, SG), *Berichterstatter*: Dieser Antrag ist in der Kommission nicht gestellt worden. Er ist heute im Plenum neu auf den Tisch gekommen. Deswegen konnte die Kommission nicht Stellung nehmen, und ich kann Ihnen nicht die Stellungnahme der Kommission bekanntgeben.

Von der Ausrichtung der Verhandlungen in der Kommission her muss ich Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen. Diese medizinischen Fortpflanzungsverfahren haben es in sich,

dass sie nicht völlig nach dem natürlichen Gang der Natur gehen. Wenn Sie Embryonen in vitro produzieren, dann müssen Sie in der Regel wenigstens drei Embryonen einpflanzen, um die Chancen einer Schwangerschaft zu erhöhen. Die betreffende Frau muss vorher auch hormonal behandelt werden, und nachher werden in der Regel drei Embryonen eingepflanzt. Es entwickelt sich aber vielleicht nur einer; vielleicht entwickeln sich zwei; aber es können im Extremfall auch drei sein. Das müssen die betreffenden Paare natürlich wissen. Darum müssen sie auch die Einwilligung geben, dass sie auch zu einer Mehrlingsgeburt Hand bieten.

Sie könnten natürlich sagen, dass pro Zyklus nur ein Embryo eingepflanzt werden kann. Das wäre durchaus möglich. Aber die Chancen einer Schwangerschaft sind unter solchen Umständen erheblich kleiner. Wenn man die Chancen vergrössern will und zwei oder drei Embryonen einpflanzt, muss man auch die Konsequenzen übernehmen und allenfalls auch eine Mehrlingsgeburt bejahen. Das ist der Sinn dieser Bestimmung. Andernfalls würden wir in der Konsequenz sagen, dass wir dann, wenn eine Mehrlingsschwangerschaft eintritt, bereits zum Voraus zu einer Abtreibung Hand bieten, d. h., dass die Indikation in diesem Falle ohne weiteres gegeben wäre, weil eine Mehrlingsschwangerschaft kaum zugemutet werden könnte.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag Brunner Christiane abzulehnen.

Koller Arnold, *Bundespräsident*: Ich glaube, ich kann mich hier kurz fassen: Schon die Verfassung will, wie vor allem Artikel 24novies Absatz 2 Litera c zeigt, ganz klar die Produktion von überzähligen Embryonen verhindern. Um so mehr will sie natürlich Fetozyde verhindern. Wenn Sie das in Ausführung der Verfassung tatsächlich wollen, dann müssen Sie an diesem Absatz 3 festhalten.

Ich möchte Sie daher bitten, den Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

20 Stimmen

Für den Antrag Brunner Christiane

10 Stimmen

Art. 8*Antrag der Kommission*

Abs. 1

Mehrheit

....

b. oder gespendete Keimzellen vermittelt

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 8*Proposition de la commission*

Al. 1

Majorité

....

b. de gamètes provenant

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Abs. 1 – Al. 1

Le président: Le traitement de la proposition a été réglé par le vote intervenu à l'article 4.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité*

Abs. 2 – Al. 2
Angenommen – Adopté

Art. 9

Antrag der Kommission
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
 zur Vermittlung gespendeter Keimzellen
Abs. 2

 b. Auswahl der Spenderinnen und Spender

Minderheit
 (Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 10

Proposition de la commission
Majorité
Al. 1
 la cession de gamètes provenant
Al. 2

 b. les donneurs et les donneuses

Minorité
 (Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 11

Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1, 3, 4
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 2

 c. die Verwendung gespendeter Keimzellen;

Minderheit
 (Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 11

Proposition de la commission
Majorité
Al. 1, 3, 4
 Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 2

 c. les utilisations de gamètes provenant de dons;

Minorité
 (Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 12–16

Antrag der Kommission
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission
Abs. 1
Mehrheit
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Minderheit
 (Rochat, Leumann, Martin, Weber Monika)
 Eizellen bis zum Embryonalstadium entwickelt werden,
 als innerhalb eines Zyklus für die Herbeiführung einer
 Schwangerschaft erforderlich sind.
 (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 17

Proposition de la commission
Al. 1
Majorité
 Adhérer au projet du Conseil fédéral
Minorité
 (Rochat, Leumann, Martin, Weber Monika)
 durant un cycle de la femme.
 (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Martin Jacques (R, VD), porte-parole de la minorité: Comme M. Rochat a dû se rendre à une séance à l'étranger de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique et que j'appartiens à cette minorité, je vais lire la préparation de l'argumentation de cette minorité.

«J'ai déclaré en préambule à nos débats que, pour la première fois peut-être, le législateur intervenait directement dans le concret d'une pratique médicale et qu'il se méprenait en imposant un chiffre fixe à l'alinéa 1er de l'article 17. J'ai dit également que deux embryons étaient en moyenne suffisants pour assurer une grossesse chez une jeune femme, et que quatre étaient statistiquement nécessaires pour l'assurer chez une femme de 40 ans. Introduire la moyenne de ces deux chiffres n'apporte rien à la loi, et la minorité de la commission vous propose de supprimer cette mention.

Mais avant de me pencher sur les arguments de la majorité, laissez-moi vous dire comment les choses se passent en réalité. Après une stimulation des ovaires par des médicaments, un certain nombre d'ovules peuvent être prélevés chez la femme au prix d'une laparoscopie, c'est-à-dire après introduction d'un tube métallique approprié à travers la paroi de l'abdomen. Ces ovules sont imprégnés, c'est-à-dire qu'on y introduit un spermatozoïde, puis ils sont congelés. Lorsque les conditions sont réunies pour tenter une implantation, un certain nombre d'ovules imprégnés sont décongelés et ils se mettent à se développer, devenant des embryons qui pourront, le moment venu, être implantés dans la matrice de la maman.

La question fondamentale qui a divisé la commission est la suivante: que se passerait-il si on laisse se développer plus de trois embryons? Devra-t-on en détruire un ou plusieurs? Sera-t-il possible de les implanter tous les quatre, tous les cinq, au risque d'avoir des quadruplés ou des quintuplés? Si cela devait arriver, n'assisterions-nous pas alors à des interruptions sélectives de grossesse, où seuls deux ou trois embryons pris au hasard garderaient le droit de survivre et de devenir des êtres vivants? Autre inquiétude encore: qu'un ou deux embryons restants ne soient pas implantés et deviennent objets d'expériences, voire même de dons, en contradiction avec la loi. Toutes ces préoccupations sont légitimes, je m'empresse de le dire, et c'est le rôle de cette loi très précisément d'éviter de telles situations. La mesure proposée

limitant à trois, d'une façon que je dis arbitraire, le nombre d'embryons n'apporte malheureusement aucune réponse définitive à toutes ces questions ou, du moins, a bien moins d'importance que la déontologie et le respect strict des dispositions légales que l'on doit attendre de ceux qui pratiquent la procréation médicalement assistée.

Ces personnes, et nous avons entendu le professeur Germond, président de la Société suisse de fertilité, de stérilité et de planning familial, ne demandent pas une loi laxiste; elles soutiennent toutes les dispositions légales de contrôle et de sécurité que nous adoptons. Elles nous disent ici que la limitation à trois embryons pose de gros problèmes techniques et médicaux sans contrepartie aucune, la probabilité d'une grossesse multiple étant infiniment plus faible que dans un cas de stimulation ovarienne. Car enfin, ce sont elles qui vont pratiquer la loi au premier chef et qui sont responsables de donner à leurs patientes et patients le meilleur traitement possible.

Ce qui importe à l'alinéa 1er, c'est de ne pas laisser se développer jusqu'au stade d'embryon plus d'ovules imprégnés qu'il n'est nécessaire pour induire une grossesse dans un cycle de femme. Le nombre d'ovules imprégnés dépend des conditions, de l'âge. Il ne peut raisonnablement pas dépendre d'une disposition légale.

C'est la raison pour laquelle la minorité de la commission vous demande de suivre sa proposition.»

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.40 Uhr
La séance est levée à 12 h 40*

Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Donnerstag, 19. Juni 1997

Jeudi 19 juin 1997

15.30 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

96.058

Volksinitiative für menschenwürdige Fortpflanzung. Fortpflanzungsmedizinengesetz Initiative populaire pour une procréation respectant la dignité humaine. Loi sur la procréation médicalement assistée

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 666 hiervoor – Voir page 666 ci-devant

Art. 17 (Fortsetzung) – Art. 17 (suite)

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Die Mitglieder der Kommission waren sich einig, dass nur so viele imprägnierte Eizellen zu Embryonen entwickelt werden dürfen, wie innerhalb eines Monatszyklus der Frau für die Herbeiführung einer Schwangerschaft erforderlich sind. Hier besteht keine Differenz.

Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission wollen die Maximalzahl dieser Embryonen aber auf drei festlegen. Das ist der umstrittene Teil. Die Minderheit Rochat will, wie Sie gehört haben, diese Bestimmung vor allem deswegen streichen, weil bei älteren Frauen auf diese Weise die Chance, eine Schwangerschaft zu erreichen, erhöht werden kann.

Nun gilt es aber in diesem Zusammenhang – das ist an sich die Meinung der Mehrheit der Kommission – zu beachten, dass jedesmal ein Dilemma entsteht, wenn ein Arzt zum Beispiel vier Embryonen entwickelt. Wenn er alle vier Embryonen transferiert, dann entstehen die Gefahr einer höhergradigen Mehrlingsschwangerschaft – darüber haben wir bei Artikel 7 Absatz 3 bereits gesprochen – und damit die Gefahr der nachfolgenden Abtreibung der Mehrlingsschwangerschaft, des sogenannten Fetozids. Transferiert er hingegen nicht alle vier, so entstehen überzählige Embryonen. Man ist in dieser Frage also so oder so in einem Dilemma.

Unter diesen Umständen ist die Mehrheit der Kommission der Meinung, dass klar festgehalten werden soll, dass höchstens drei entwickelt werden können. Unter diesen Umständen wird die Chance einer Schwangerschaft im höheren Alter halt reduziert. Damit hat man eine klare Regelung und produziert keine überzähligen Embryonen. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass das Gesetz die obere Grenze klar festlegen soll und dass es nicht einfach in die Hand der Ärzte gehört, was sie hier machen wollen. Der Schutz des Embryos soll nicht dem einzelnen Arzt überlassen sein, sondern klar vom Gesetzgeber begründet werden. Das sind im wesentlichen die Überlegungen der Mehrheit der Kommission.

Simmen Rosemarie (C, SO): Wenn imprägnierte Eizellen implantiert werden, so entwickeln sich oft nicht alle zu einem Embryo oder gar zu einem Kind. Aber man muss doch damit rechnen, dass sich alle, die man implantiert, entwickeln könnten. Das heisst: Wenn wir nicht zu einem Fetozid, also zu einem gezielten Abort einzelner Embryonen, Zuflucht nehmen

wollen, dann müssen wir so viele einpflanzen können, dass wir sagen können, eine Zwilling- oder im äussersten Fall eine Drillingsgeburt sei zu verantworten. Von dort her ist diese Zahl von drei zu implantierenden Embryonen sicher gerechtfertigt.

In der Praxis ist es so, dass schon heute im Schnitt nur etwa zwei bis drei Embryonen eingepflanzt werden, so dass die Fälle, wo vier eingepflanzt werden, äusserst selten sind. Ich bin der Meinung, dass wir das Risiko einer höhergradigen Schwangerschaft oder eben eines Fetozids nicht eingehen sollten, nur um in ganz wenigen Fällen auch die Implantation von mehr als drei imprägnierten Eizellen zu gestatten.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit und dem Bundesrat zu folgen und hier die Zahl der imprägnierten Eizellen auf drei zu limitieren. Das deckt weitaus die grösste Zahl aller Fälle ab und erspart uns eben diese sehr unangenehmen Fälle von Fetozid, die ich strikte ablehne.

Koller Arnold, Bundespräsident: Mit Artikel 17 sollen überzählige Embryonen und höhergradige Mehrlingsschwangerschaften mit dem Folgeproblem des selektiven Fetozids vermieden werden. Dabei handelt es sich natürlich um einen Verfassungsauftrag. Sie wissen: In Artikel 24novies Absatz 2 Litera c haben wir eigentlich nicht wie Verfassungsgeber gehandelt, sondern wir haben, im Hinblick auf die schwierige Volksabstimmung, das Prinzip, dass es nicht zu überzähligen Embryonen kommen darf, ausdrücklich in der Verfassung festgehalten.

Nun haben uns Ärzte gesagt, das könnte bei über 35jährigen Frauen zu – entschuldigen Sie den Ausdruck – Praktikabilitätsproblemen führen, weil sich nicht alle befruchteten Eizellen zu Embryonen weiterentwickeln. Um sicherzustellen, dass bei über 35jährigen Frauen die für den Transfer benötigten drei Embryonen zur Verfügung stünden, müsse man die Weiterentwicklung von vier befruchteten Eizellen gestatten. Dabei sei in Kauf zu nehmen, dass in seltenen Fällen vier Embryonen entstünden und damit ein Embryo überzählig bliebe, weil ein Transfer von vier Embryonen wegen des Folgeproblems des selektiven Fetozids ethisch und medizinisch nicht zu verantworten sei.

Hier geht es, glaube ich, wirklich um ein Problem der Glaubwürdigkeit. Wir können nicht einen Verfassungsartikel machen und klar sagen, wir seien aus ethischen Gründen dagegen, dass es zu überzähligen Embryonen komme, dann aber nachher, wenn wir das Gesetz machen, sagen, auf dieses Prinzip komme es doch nicht so genau an, und aus Praktikabilitätsgründen müssten wir die Möglichkeit offenhalten, bei älteren Frauen einen überzähligen Embryo in Kauf zu nehmen. Wenn wir so in eine Abstimmung gehen, ist unsere Glaubwürdigkeit dahin.

Deshalb bitte ich Sie dringend, auch aus Gründen der Verfassungstreue der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	17 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	7 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

4. Abschnitt Titel

Antrag der Kommission

Mehrheit

Keimzellenspende

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Section 4 titre

Proposition de la commission

Majorité

Don de gamètes

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 18

Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Einwilligung und Information des Spenders oder der Spenderin

Abs. 1

Gespendete Keimzellen in die der Spender oder die Spenderin schriftlich

Abs. 2

Der Spender oder die Spenderin muss vor der Spende

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 18

Proposition de la commission

Majorité

Titre

Consentement et information du donneur ou de la donneuse

Al. 1

Les gamètes provenant d'un don peuvent être utilisés uniquement pour la procréation médicalement assistée et aux fins auxquelles le donneur ou la donneuse a consenti par écrit.

Al. 2

Le donneur ou la donneuse doit

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Le président: La proposition de la minorité est réglée par le vote à l'article 4.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 19

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Spender und Spenderinnen müssen der gespendeten Keimzellen soweit wie möglich ausgeschlossen sein; andere Auswahlkriterien sind verboten.

Abs. 2

Spender und Spenderinnen dürfen ihre Keimzellen

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

Les donateurs et les donneuses doivent qui reçoit les gamètes; d'autres critères sont interdits.

Al. 2

Les donateurs et les donneuses ne peuvent donner leurs gamètes qu'à un seul centre; ils doivent en être expressément informés avant le don.

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Le président: La proposition de la minorité est également réglée par le vote à l'article 4.

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Es gibt hier – neben den Anträgen der Mehrheit und der Minderheit – noch einen einstimmigen Antrag der Kommission, in Abweichung zum Entwurf des Bundesrates: Absatz 1 befasst sich mit der Auswahl des Spenders bzw. der Spenderin: Es dürfen lediglich medizinische Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Die Kommission hat zur Verdeutlichung noch beigefügt, dass andere Auswahlkriterien verboten sind. Dieser Zusatz ist, wie ich Ihnen gesagt habe, unbestritten. Die einstimmige Kommission beantragt Ihnen, dieser Formulierung zuzustimmen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 20

Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Vermittlung gespendeter Keimzellen

Abs. 1

Gespendete Keimzellen

Abs. 2

Wer gespendete Keimzellen

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 20

Proposition de la commission

Majorité

Titre

Cession de gamètes

Al. 1

Les gamètes provenant d'un don ne peuvent être cédés

Al. 2

La personne à laquelle ont été cédés les gamètes provenant

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 21

Antrag der Kommission

Mehrheit

Die Keimzellenspende

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 21

Proposition de la commission

Majorité

Le don de gamètes ne peut

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Le président: La proposition de la minorité est réglée par le vote à l'article 4.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 22

Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Verwendung gespendeter Keimzellen

Abs. 1

Innerhalb eines Zyklus dürfen nicht Keimzellen verschiedener Personen des gleichen Geschlechtes verwendet werden.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2bis (neu)

Bei der Anwendung eines Fortpflanzungsverfahrens darf zwischen den Personen, von denen die Keimzellen stammen, kein Ehehindernis (Art. 95 rev. ZGB) bestehen.

Abs. 3

Bei der Auswahl gespendeter Keimzellen des Spenders oder der Spenderin mit der Person, zu der ein Kindesverhältnis

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 22

Proposition de la commission

Majorité

Titre

Utilisation de gamètes provenant de dons

Al. 1

Il est interdit, durant un cycle, d'utiliser des gamètes provenant de plusieurs personnes du même sexe.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2bis (nouveau)

Lors de l'application d'une méthode de procréation médicalement assistée, il ne doit pas exister un lien de parenté (art. 95 révisé CC) entre les personnes dont proviennent les gamètes.

Al. 3

Ne peuvent être déterminants, lors de la sélection des gamètes, que le groupe sanguin et la ressemblance physique du donneur ou de la donneuse avec la personne à l'égard de laquelle sera établi un lien de filiation.

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Le président: La proposition de la minorité est réglée par le vote à l'article 4.

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Hier ist von der Kommission noch ein Absatz 2bis eingefügt worden. Vorgeschieden werden soll, dass bei der Anwendung eines Fortpflanzungsverfahrens zwischen den Personen, von denen die Keimzellen stammen, kein Ehehindernis bestehen darf. Damit werden die Schranken gemäss dem Entwurf zum revidierten ZGB eingehalten. Das ist eine Beifügung der Kommission; dieser Zusatz ist unbestritten. Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig, dieser Fassung zuzustimmen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 23

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... anwendbar. Im Falle einer Eispende ist das Kindesverhältnis zur Geburtsmutter unanfechtbar.

Abs. 2

.... ausgeschlossen; die Klage ist jedoch zulässig, wenn die Samenspende wesentlich bei einer Person erfolgt, die keine Bewilligung für die Fortpflanzungsverfahren oder für die Konservierung und Vermittlung gespendeter Samenzellen hat.

Abs. 3

Streichen

Art. 23

Proposition de la commission

Al. 1

.... du Code civil. Dans le cas d'un don d'ovule, le lien de filiation à l'égard de la mère ne peut pas être contesté.

Al. 2

.... est exclue; elle est toutefois admise si le donneur a fait sciemment don de son sperme auprès d'une personne qui n'est pas titulaire d'une autorisation de pratiquer la procréation médicalement assistée ou de conserver le sperme provenant de dons et d'en pratiquer la cession.

Al. 3

Biffer

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Es heisst im Antrag der Kommission zusätzlich: «Im Falle einer Eispende ist das Kindesverhältnis zur Geburtsmutter unanfechtbar.» Das ist auch eine Folge des Entscheides bei Artikel 4.

Angenommen – Adopté

Art. 24

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Wer gespendete Keimzellen

Abs. 2

Über den Spender oder die Spenderin

....

b. Datum der Keimzellenspende;

....

Abs. 3

.... gespendeten Keimzellen

....

b. Datum der Verwendung der Keimzellen.

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 24

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

.... utilise des gamètes provenant

Al. 2

.... aux donneurs ou aux donneuses sont

....

b. date du don des gamètes;

....

Al. 3

.... du don de gamètes et son mari

....

b. date de l'utilisation des gamètes.

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Le président: La proposition de la minorité est réglée par le vote à l'article 4.

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Hier weist die Fahne einen Fehler auf. Sie sehen, dass bei der Mehrheit «Wer gespendete Eizellen» steht. Das ist natürlich falsch; es muss heissen «Keimzellen». Es geht ja nicht nur um Eizellen und Samen, sondern auch um Samenzellen. Damit haben wir die Einleitung «Wer gespendete Keimzellen». Da ist bei der Aufstellung der Fahne ein Fehler unterlaufen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 25, 26*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 27***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1*

Hat das Kind das 18. Lebensjahr vollendet Personalien des Spenders oder der Spenderin (Art. 24 Abs. 2 Bst. a und d) verlangen.

Abs. 2

.... Daten des Spenders oder der Spenderin (Art. 24 Abs. 2) verlangen

Abs. 3

.... wenn möglich den Spender oder die Spenderin. Wird der persönliche Kontakt mit dem Kind abgelehnt, so ist dieses zu informieren und auf die Persönlichkeitsrechte des Spenders oder der Spenderin und den Schutz seiner oder ihrer Familie hinzuweisen. Beharrt das Kind nach Absatz 1 auf Auskunft, so wird ihm diese erteilt.

Abs. 4, 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Abs. 1

Hat das Kind das 18. Lebensjahr vollendet (Rest des Absatzes gemäss Bundesrat)

Abs. 2–5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 27*Proposition de la commission**Majorité**Al. 1*

L'enfant âgé de 18 ans du donneur ou de la donneuse (art. 24 al. 2 let. a et d).

Al. 2

.... au donneur ou à la donneuse (art. 24 al. 2).

Al. 3

.... il informe le donneur ou la donneuse de cette demande Si le donneur ou la donneuse refuse de rencontrer l'enfant, celui-ci doit en être avisé et doit être informé des droits de la personnalité du donneur ou de la donneuse et des droits de la famille de ceux-ci. Si l'enfant maintient sa demande selon l'alinéa 1er, les renseignements lui seront donnés.

Al. 4, 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Al. 1

L'enfant âgé de 18 ans (Reste de l'alinéa selon Conseil fédéral)

Al. 2–5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: In Absatz 1 beantragt Ihnen die Kommission einstimmig, dem Kind ab dem 18. Altersjahr das Auskunftsrecht über seine genetische Herkunft zuzugestehen. Der bundesrätliche Entwurf stellte auf das 16. Altersjahr ab. Die Tatsache, dass in Artikel 27 Absatz 1 eine Mehrheit und eine Minderheit aufgeführt sind, steht mit Artikel 4 in Zusammenhang. In der Hauptposition ist es unbestritten.

Bieri Peter (C, ZG), Sprecher der Minderheit: In Absatz 3 gibt es aber effektiv eine Differenz, indem die Mehrheit der Kommission auch «den Schutz seiner oder ihrer Familie» dazugenommen hat. Insofern besteht hier eine Differenz gegenüber

dem Antrag der Minderheit respektive dem Entwurf des Bundesrates. Vielleicht wäre es gut, wenn Herr Bundespräsident Koller zuerst seine Ausführungen machen würde; dann könnten wir entscheiden, wie wir vorgehen wollen. Es ist hinzuzufügen, dass dieser Minderheitsantrag in Kontext zum Minderheitsantrag zu den Bestimmungen bezüglich der Eispende formuliert worden ist.

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Bei Absatz 3 ist folgendes zu sagen: Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, dass man das um Auskunft verlangende Kind nicht nur auf die Persönlichkeitsrechte des Spenders, sondern auch auf den Schutz seiner beziehungsweise – jetzt, wo die Eispende zugelassen wird – ihrer Familie hinweist. Das ist das, was Ihnen die Mehrheit beantragt.

Weiter beantragt Ihnen die Mehrheit der Kommission, keine Frist für die Auskunftsgabe einzuführen. Hier haben wir beim bundesrätlichen Entwurf noch eine Frist von einem Monat. Die Kommission ist der Ansicht, dass sich die zeitliche Abfolge grundsätzlich aus den Besonderheiten des Einzelfalles ergibt.

Ich beantrage Ihnen, Absatz 3 in der Formulierung der Mehrheit zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ich glaube auch, dass die Fahne hier eher irreführend ist, weil der Antrag der Minderheit Bieri auf die Frage der Zulässigkeit der Eispende zurückgeht.

Im übrigen hat ja – wenn ich das richtig in Erinnerung habe – in bezug auf das 18. Lebensjahr und in bezug darauf, dass man bei der Frage des Aufbrechens der Anonymität des Spenders neben dem Persönlichkeitsrecht des Spenders auch auf den Schutz seiner oder ihrer Familie hinweist, keine Divergenz bestanden. Dieses Anliegen findet sich auch schon im Verfassungstext. Es bestehen keinerlei Divergenzen mehr.

Der Bundesrat kann diesen Änderungen grundsätzlich zustimmen.

Bieri Peter (C, ZG), Sprecher der Minderheit: Aufgrund der Auskunft von Herrn Bundespräsident Koller kann die Minderheit ihren Antrag zu Absatz 3, d. h. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates, zugunsten des Antrages der Mehrheit zurückziehen.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 28***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Der sich beschleunigende wissenschaftliche Fortschritt und die technologischen Möglichkeiten in der Humanmedizin haben, wie wir heute morgen in der Diskussion immer wieder gespürt haben, ihre Kehrseite, indem sie einen Konflikt zwischen Können und Sollen auslösen können, und zwar in einem Gebiet, das ausserordentlich komplex ist und wo das Abwägen zwischen Rechtsgütern und Interessen nicht leicht ist. Allen Personen, die sich mit der Humanmedizin beschäftigen müssen, stellen sich heute immer wieder grundsätzlich ethische und moralische Fragen. Diese Fragen können nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Medizin beantwortet werden. Aber es ist auch schwierig, sie rechtlich an einem Tag, an einem Ort zu beantworten. Die Fragen können nicht immer und abschliessend beantwortet werden. Zudem ist eine interdisziplinäre Auseinandersetzung notwendig. Vorgeschlagen wird daher, eine nationale Ethikkommission zu schaffen, die ergänzende Richtlinien zu diesem Gesetz erarbeiten soll, die Lücken aufzuzeigen hat und die den eidgenössischen Räten, dem Bundesrat und den Kantonen zur Seite stehen kann. Neben dem Gebiet der Fortpflanzungstechnologie, das wir

jetzt bearbeiten, können der Kommission auch noch andere Fragen im Bereiche der Humanmedizin übertragen werden. Die Kommission ist der Meinung, dass diese nationale Ethikkommission notwendig ist, dass sie ein Kernstück dieses Gesetzes darstellt und dass man dieses Instrument unbedingt schaffen sollte, um zukünftigen Entwicklungen rechtzeitig begegnen zu können.

Angenommen – Adopté

Art. 29–32

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 33

Antrag der Kommission

Titel

Auswahl von Keimzellen

Wortlaut

.... nach dem Geschlecht oder aufgrund einer genetischen Untersuchung ausgewählt, ohne dass

Art. 33

Proposition de la commission

Titre

Sélection de gamètes

Texte

.... sélectionne les gamètes en fonction du sexe ou sur la base d'une analyse génétique, sans que ce soit

Art. 34–36

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter: Die Artikel 29 bis 37 enthalten die strafrechtlichen Bestimmungen. Allgemeine Begriffe wie Menschenwürde, Persönlichkeit und Kindeswohl lassen sich aus strafrechtlicher Sicht kaum abstrakt beurteilen, sondern es sind natürlich einzelne, besonders krasse Verletzungen von Rechtsgütern zu erfassen. Das hat zur Folge, dass gewisse Verstösse gegen Bestimmungen des Entwurfes ohne Straffolgen bleiben. Verstösse können aber, das ist klar, administrativ zum Entzug einer Bewilligung zur Anwendung der Fortpflanzungstechniken führen oder allenfalls zivilrechtliche Folgen haben. Die zivilrechtlichen Folgen sind nicht ausgeschlossen.

Das Gesetz stellt, wie Sie sehen, folgendes ausdrücklich unter Strafe: die «missbräuchliche Gewinnung von Embryonen» in der Absicht, diese «zu einem anderen Zweck als der Herbeiführung einer Schwangerschaft zu verwenden»; die «Entwicklung von Embryonen ausserhalb des Körpers der Frau»; die «Leihmutterchaft»; den «Missbrauch von Keimgut»; die «Geschlechtswahl» mit Ausnahme der Fälle, die im Gesetz ausdrücklich erlaubt sind; das «Handeln ohne Einwilligung oder Bewilligung» – also auch, wenn die Einwilligung der betroffenen Personen nicht eingeholt wird –; die «Eingriffe in die Keimbahn» und schliesslich «Klonen, Chimären- und Hybridbildung».

Die Kommission beantragt Ihnen einzig in Artikel 33 eine Änderung im Sinne einer Verstärkung des Schutzes. Es sollen nicht einfach Manipulationen im Sinne der Geschlechtswahl unter Strafe gestellt werden, sondern die unerlaubten Verfahren zur Auswahl der Keimzellen allgemein. Daher wird nicht nur die Auswahl nach dem Geschlecht, sondern auch die Auswahl «aufgrund einer genetischen Untersuchung» unter Strafe gestellt; es sei denn, es gehe in bezug auf die Nachkommen um die Abwendung einer schweren, unheilbaren Krankheit. Das sind ein paar allgemeine Ausführungen zu den Strafbestimmungen.

Angenommen – Adopté

Art. 37

Antrag der Kommission

Mehrheit

....

c. mit gespendeten Eizellen und gespendeten Samenzellen einen Embryo entwickelt oder einen gespendeten Embryo auf eine Frau überträgt;

....

h. als Spender oder Spenderin Keimzellen

i. entgegen Artikel 22 Absätze 1, 2 und 2bis gespendete Keimzellen verwendet;

....

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Buchstabe c gemäss Mehrheit, Rest gemäss Bundesrat

Art. 37

Proposition de la commission

Majorité

....

c. développe un embryon conçu à la fois au moyen d'un ovule et de spermatozoïdes provenant d'un don ou transfère sur une femme un embryon provenant d'un don;

....

h. donne ses gamètes à

i. utilise des gamètes provenant d'un don en violation de l'article 22 alinéas 1er et 2 et alinéa 2bis;

....

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Lettre c selon majorité, reste selon Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 38–40

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 41

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

.... gelten auch, wenn Keimzellen

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 41

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

.... lorsque les gamètes ont été donnés mais ne sont utilisés

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 42

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 43

Antrag der Kommission
Mehrheit
.... durch eine Keimzellenspende
Minderheit
(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 43

Proposition de la commission
Majorité
.... utilisant des gamètes provenant d'un don.
Minorité
(Bieri, Gemperli, Iten, Onken, Zimmerli)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 44

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 16 Stimmen
Dagegen 9 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.3140

**Empfehlung Maissen
Revision
der Signalisationsverordnung
Recommandation Maissen
Révision de l'ordonnance
sur la signalisation routière**

Wortlaut der Empfehlung vom 20. März 1997

Der Bundesrat wird ersucht, die Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV) dahingehend zu revidieren, dass im Rahmen regionaler Verkehrsinformations- und Parkleitsysteme entlang der Autobahnen und Autostrassen elektronisch gesteuerte Wechselanzeigen zur Information der Fahrzeuglenkerinnen und Fahrzeuglenker mit Bewilligung der zuständigen verkehrspolizeilichen Organe aufgestellt werden können.

Texte de la recommandation du 20 mars 1997

Le Conseil fédéral est prié de réviser l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR) de manière à ce que l'on puisse installer le long des autoroutes et des semi-autoroutes, en accord avec les organes de police compétents et dans le cadre de systèmes régionaux d'information routière et de guidage routier, des panneaux électro-

niques à messages variables destinés à l'information des conducteurs.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Zur optimalen Regelung des Strassenverkehrs auf Hauptverkehrsachsen sollten moderne Verkehrslenkungssysteme eingesetzt werden können. Solche Systeme können sowohl in Agglomerationsräumen wie auch in Tourismusgebieten wesentlich dazu beitragen, dass der Verkehr über die Zeitachse besser verteilt und befristet stark verkehrsbelastete Teilgebiete von zusätzlichem Verkehr während Spitzenzeiten entlastet werden. Dies nützt den Verkehrsteilnehmern im allgemeinen und in Tourismusgebieten den Gästen im besonderen. Solche Verkehrsregelungen dienen jedoch vor allem auch der Vermeidung unnötiger Umweltbelastungen und der Umsetzung raumordnerischer Konzepte der Verkehrs- und Siedlungsplanung. Zudem liegt ein optimaler Ablauf des Verkehrs im Interesse der Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Regionalverkehrs, denn dieser wickelt sich in weiten Teilen unseres Landes auf denselben Strassen ab, die ebenfalls vom Individualverkehr benutzt werden. Sowohl im Bericht über den Tourismus wie auch im Bericht «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» stellt der Bundesrat in Berücksichtigung verschiedenster Aspekte einen Handlungsbedarf in verkehrlichen Belangen fest. Im Sinne der immer wieder geforderten Kohärenz der Bundespolitiken liegt es auf der Hand, dass moderne Verkehrslenkungssysteme nicht nur ermöglicht, sondern gefördert werden müssten, was eine entsprechende Anpassung der SSV bedingt. Ein Wildwuchs von Verkehrsinformationstafeln entlang der Autobahnen und Autostrassen ist nicht zu befürchten, da für Bewilligungen entsprechende regional koordinierte Konzepte vorzusetzen sowie formale Anforderungen an die Gestaltung der Informationstafeln zu stellen sind. Zudem ergibt sich von der Kostenseite her automatisch eine Beschränkung auf das Notwendige und Zweckmässige.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates
vom 21. Mai 1997

Déclaration écrite du Conseil fédéral
du 21 mai 1997

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung entgegenzunehmen. Im Vernehmlassungsverfahren zur laufenden Teilrevision der SSV und der Verkehrsregelnverordnung wurde u. a. zur Diskussion gestellt, ob im Bundesrecht eine Rechtsgrundlage für das Aufstellen von Verkehrsinformations- und Parkleitsystemtafeln auf Autobahnen und Autostrassen geschaffen werden soll. Die Auswertung der Vernehmlassung ist zurzeit im Gange.

Maissen Theo (C, GR): Die Begründung ersehen Sie aus den Unterlagen, wo auch der Sachverhalt dargestellt ist. Ich möchte nur noch kurz darlegen, warum ich diese Empfehlung überhaupt eingebracht habe.

Dieses Anliegen der Signalisation für Informations- und Verkehrsleitsysteme ist seit längerer Zeit pendent. Bis heute wird verhindert, dass man entsprechende Tafeln entlang den Nationalstrassen aufstellen kann. Obwohl diese unbefriedigende Situation bekannt ist, mussten wir zu unserer Enttäuschung feststellen, dass im Vernehmlassungsverfahren zur Revision der Signalisationsverordnung, das am 20. Dezember 1996 eingeleitet worden ist, diesem Anliegen wenig Verständnis, ja sogar Unverständnis entgegengebracht worden ist. Gegen diese Informationstafeln wird vorgebracht, sie führten zu einer unverhältnismässigen Verdichtung von Tafeln entlang den Autobahnen und sie hätten auch einen Reklameeffekt.

Nun muss man sehen, dass bei diesen elektronisch gesteuerten Verkehrsleitsystemen von den Kosten her sicher kein Wildwuchs entsteht, weil sie derart kostspielig sind, dass man sie wirklich nur dort aufstellt, wo es notwendig ist. Wenn man Reklame machen möchte, würde man dieses Geld besser anderswo investieren. Gleichzeitig müssen wir davon

ausgehen, dass man dann mit entsprechenden Bewilligungsverfahren einen Wildwuchs verhindern kann.

Zu verweisen ist auch darauf, dass man im Ausland entlang den Autobahnen bezüglich Informationen für den Autofahrer oder die Autofahrerin bedeutend grosszügiger ist. Hier wird sehr stark für Tourismusorte geworben. Das möchten wir nicht, sondern wir möchten hier als Tourismusland dem Gast einen Dienst mit Verkehrsinformationen leisten.

Ich bin deshalb dankbar, wenn der Bundesrat diese Empfehlung entgegennimmt. Ich verbinde damit die Hoffnung, dass sie nicht nur entgegengenommen wird, sondern dass wir dann in der Verordnung auch entsprechende Resultate sehen.

In diesem Sinne danke ich dem Bundesrat, und Herrn Koller als zuständigem Departementsvorsteher insbesondere, für das hier gezeigte Verständnis.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ich kann mich kurz fassen. Die Empfehlung Maissen ist sicher prüfenswert. Wir haben sie deshalb auch in die Vernehmlassung gegeben.

Damit Sie sich aber nicht allzu früh freuen: Eine erste Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens zeigt leider, dass das Resultat recht kontrovers ist. 15 Kantone sagen ja, 11 Kantone lehnen ab. Von 66 befragten Verbänden und anderen Organisationen sagen 14 ja und 22 nein. Während für die Befürworter die Optimierung der Verkehrslenkung im Vordergrund steht, befürchten die Gegner eine unerwünschte Zunahme der Signaldichte und eine damit verbundene negative Auswirkung auf die Verkehrssicherheit.

Es wird nun an der Weisheit des Bundesrates sein, aus dieser kontroversen Vernehmlassung die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Überwiesen – Transmis

Petitionen Pétitions

96.2008

**Petition Schweizerische Kampagne
gegen Personenminen
Verbot von Personenminen**

**Pétition Campagne suisse
contre les mines antipersonnel
Interdiction des mines antipersonnel**

Rhyner Kaspar (R, GL) unterbreitet im Namen der Sicherheitspolitischen Kommission (SiK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Am 25. September 1995 reichte die Schweizerische Kampagne gegen Personenminen, der zahlreiche Hilfswerke und humanitäre Organisationen angehören, eine mit 150 000 Unterschriften versehene Petition ein, die u. a. verlangt, dass die Schweiz für ein Verbot der Personenminen eintritt, sich für Entminungsaktionen einsetzt, den Grundsatz des Verursacherprinzips einführt und ihre Gesetzgebung entsprechend anpasst.

2. Die Sicherheitspolitische Kommission behandelte diese Petition an ihrer Sitzung vom 25. April 1997 und hörte dabei Herrn François Godet vom Eidgenössischen Militärdepartement an. Sie gelangte zu folgenden Schlüssen:

Die insgesamt rund 110 Millionen weltweit verstreuten Personenminen haben dramatische menschliche, soziale und wirtschaftliche Folgen. Jeden Monat werden über 2000 Personen durch detonierende Minen getötet oder verstümmelt, und zwar in den meisten Fällen, nachdem die Konflikte bereits eingestellt worden sind. Pro Jahr werden nur 10 000 Minen entschärft, während im gleichen Zeitraum weltweit in den verschiedenen Konfliktgebieten fünf Millionen neue Minen verlegt werden.

Die Schweiz hat in diesem Zusammenhang verschiedene Massnahmen gegen die Weiterverbreitung von Personenminen getroffen:

– Sie stellt keine Personenminen und keine Bestandteile solcher Waffen mehr her. Das Eidgenössische Militärdepartement hat am 24. November 1995 seinen Verzicht auf den Besitz und den Einsatz von Personenminen beschlossen.

– Im revidierten Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (95.015) werden Personenminen ausdrücklich verboten. So wird u. a. untersagt, Personenminen zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus- und durchzuführen und zu lagern. Durch die Annahme dieses Artikels ist das Hauptanliegen der Petition erfüllt.

– Auch auf internationaler Ebene setzt sich die Schweiz im Rahmen der Ottawa-Runde für ein generelles Verbot von Personenminen ein. Zurzeit haben sich neben der Schweiz vierzig bis fünfzig Länder zugunsten eines generellen Verbots von Personenminen ausgesprochen. Die Schweiz gehört auch jener Kerngruppe von Staaten an, welche eine Dynamisierung des Ottawa-Prozesses anstreben, dessen Ziel es ist, bis zum Dezember 1997 ein zeichnungsreifes Übereinkommen vorzulegen. Das Verbot von Personenminen soll dabei als ein humanitär-völkerrechtliches und nicht als abrüstungspolitisches Anliegen definiert werden. Dieser rigorosere Ansatz hat den Vorteil, dass die Debatte nicht wie die Abrüstungskonferenz durch das – für jeden Entscheid erforderliche – Konsensprinzip abgeblockt werden kann.

– Die Schweiz beteiligt sich finanziell an verschiedenen Entminungsaktionen der Uno, und sie beabsichtigt, auf diesem Gebiet vermehrt aktiv zu werden, indem sie Entminungsspezialisten ausbildet, die der Uno und anderen Organisationen zur Verfügung gestellt werden könnten. Die Schweiz unterstützt zudem die Aktionen des IKRK in den Bereichen der medizinischen Versorgung und Rehabilitierung von Minenopfern.

3. Nach Auffassung der Kommission sind mit diesen Massnahmen die Forderungen der Petition erfüllt. Eine Ausnahme bildet die Forderung nach einer Einführung des Verursacherprinzips. Hier stellen sich kaum überwindbare Probleme in bezug auf die internationale Durchsetzung von Schweizer Recht. Von der internationalen Kampagne gegen Personenminen, der Dachorganisation, welche 750 nichtstaatliche Organisationen vereinigt, zu denen auch die Schweizerische Kampagne gegen Personenminen gehört, wird nichts dergleichen gefordert. Die Kommission ist deshalb der Meinung, dass dieser Punkt nicht zum Kernanliegen gehört. Die Petition ist somit erfüllt und kann als gegenstandslos betrachtet werden.

4. Der Nationalrat hat die Petition am 21. März 1997 abgeschlossen (AB 1997 N 507).

Rhyner Kaspar (R, GL) présente au nom de la Commission de la politique de sécurité (CPS) le rapport écrit suivant:

1. Le 25 septembre 1995, le comité de la Campagne suisse contre les mines antipersonnel, qui regroupe de nombreux organismes d'entraide et humanitaires, a déposé une pétition munie de plus de 150 000 signatures. Celle-ci exige, entre autres, que la Suisse se prononce en faveur de l'interdiction des mines antipersonnel, s'engage dans des opérations de déminage, instaure le principe de la responsabilité directe et adapte sa législation en conséquence.

2. La Commission de la politique de sécurité a examiné la pétition lors de sa séance du 25 avril 1997. A cette occasion, elle a entendu M. François Godet, délégué du chef du Dépar-

tement militaire fédéral. La commission arrive aux conclusions suivantes:

La présence de quelque 110 millions de mines antipersonnel disséminées dans le monde a des conséquences dramatiques sur les plans humain, social et économique. Chaque mois, plus de 2000 personnes sont tuées ou mutilées par l'explosion d'une mine, le plus souvent après la fin des hostilités. Seules 10 000 mines sont désamorçées chaque année alors que durant la même période cinq millions de nouvelles mines sont engagées dans les diverses zones de conflit à travers le monde.

Dans ce contexte, la Suisse a pris plusieurs mesures visant à lutter contre la dissémination des mines antipersonnel:

– La Suisse ne produit plus de mines antipersonnel ni de composants de telles armes. Le Département militaire fédéral avait annoncé le 24 novembre 1995 qu'il renonçait à la possession et à l'utilisation de ce type d'armes.

– La révision de la loi sur le matériel de guerre (95.015) stipule expressément l'interdiction des mines antipersonnel. Elle interdit notamment de développer, de fabriquer, de procurer à titre d'intermédiaire, d'acquérir, de remettre à quiconque, d'importer, d'exporter, de faire transiter, d'entreposer des mines antipersonnel. L'adoption de cet article réalise la principale exigence contenue dans la pétition.

– Sur la scène internationale, la Suisse s'engage pour une interdiction générale des mines antipersonnel dans le cadre du processus d'Ottawa. Actuellement, entre quarante et cinquante Etats, dont la Suisse, ont déclaré souhaiter l'interdiction générale des mines antipersonnel. La Suisse fait également partie d'un petit noyau de pays qui cherchent à dynamiser le processus d'Ottawa, dont l'objectif est de présenter un projet de convention à la signature des Etats au mois de décembre 1997. Cette démarche vise à placer l'interdiction des mines sur le plan du droit humanitaire, et non sur celui du désarmement. Cette approche, plus rigoureuse, a l'avantage d'éviter que le débat s'enlise comme au sein de la conférence du désarmement, dans un processus où toutes les décisions à prendre sont soumises à l'exigence du consensus.

– La Suisse participe financièrement à plusieurs opérations de déminage qui se déroulent sous l'égide de l'ONU et elle entend faire davantage dans ce domaine, en formant des spécialistes de déminage qui pourraient être mis à la disposition de l'ONU ou d'autres organisations. La Suisse appuie également des actions du CICR dans le domaine de la chirurgie et la réadaptation des personnes mutilées.

3. La commission est d'avis que, par ces mesures, les revendications contenues dans la pétition sont réalisées, à l'exception de l'instauration du principe de la responsabilité directe (application du principe pollueur-payeur). Sur ce point, on se heurte à des difficultés quasi insurmontables relatives à l'application du droit suisse en fonction du lieu. La campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel ne réclame rien de ce genre. Elle est l'organisation faîtière du mouvement et regroupe plus de 750 organisations non gouvernementales, dont la Campagne suisse contre les mines antipersonnel. De l'avis de la commission, cette revendication se situe par conséquent en marge du problème. La pétition est réalisée et est par conséquent devenue sans objet.

4. Le Conseil national a classé la pétition le 21 mars 1997 (BO 1997 N 507).

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, die Petition abzuschreiben.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de classer la pétition.

Angenommen – Adopté

96.2011

Petition Komitee «gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare» Gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare

Pétition Comité «les mêmes droits pour les couples du même sexe» Les mêmes droits pour les couples du même sexe

Küchler Niklaus (C, OW) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Inhalt der Petition

Am 9. Januar 1995 reichte das Petitionskomitee «gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare» folgende Petition mit 85 181 Unterschriften ein:

«Die Unterzeichneten fordern die Schweizerische Bundesversammlung auf, die rechtliche Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Paare zu beseitigen. Gleichgeschlechtliche Paare, deren Beziehung auf Dauer angelegt ist, sollen grundsätzlich die gleichen Rechte erlangen können wie heterosexuelle Paare durch Heirat. Insbesondere sollen das Aufenthaltsrecht für die ausländische Partnerin/den ausländischen Partner und die Gleichstellung im Krankheits- oder Todesfall gewährleistet werden.»

Die Petition wird unter anderem damit begründet, dass Probleme für grenzüberschreitende Partnerschaften und Rechtsprobleme im Krankheits- oder Todesfall bestehen, ohne dass dies jedoch eine abschliessende Aufzählung darstellt. Die Petenten sehen verschiedene Lösungswege, wie etwa die entsprechende Anpassung der einzelnen Gesetze und Verordnungen oder, wie in Dänemark und Norwegen, die Einführung einer staatlich registrierten Partnerschaft, an welche die Rechtsordnung – ausser im Kindschafts- und Adoptionsrecht – dieselben Wirkungen wie an die Ehe knüpft.

Erwägungen der Kommission

Die Kommission für Rechtsfragen behandelte die Petition an ihrer Sitzung vom 24. Oktober 1996. Dabei nahm sie Kenntnis von der Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz zuhanden der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates und wurde von der Verwaltung über den Stand der Arbeiten informiert. Bereits aufgrund früherer Vorstösse, aber auch im Anschluss an das vom Nationalrat in der Sommersession 1996 im Zusammenhang mit der vorliegenden Petition überwiesene Postulat hat der Bundesrat einen Bericht in Auftrag gegeben. Dieser Bericht soll unter Beizug ausländischer Regelungen ermitteln, wo heute Probleme für gleichgeschlechtliche Partnerschaften bestehen und welche Modelle sich anbieten würden, um diese Probleme zu mildern oder zu lösen. Nach eingehender Diskussion kam die Mehrheit der Kommission zum Schluss, dass die wesentlichen Probleme, welche sich für gleichgeschlechtliche Partnerschaften stellen (namentlich Steuerfragen, Zivilstandsfragen, Erbschaftsfragen und Ausländerfragen) heute bereits eingehend abgeklärt werden. Hingegen sei die weitergehende Gleichbehandlung von gleichgeschlechtlichen Partnerschaften und verheirateten Paaren nicht wünschenswert. Deshalb beschloss die Kommissionsmehrheit, zu beantragen, die Petition abzuschreiben.

Die Minderheit der Kommission sprach sich dafür aus, die Petition abzuschreiben und ein Postulat zu überweisen, welches den Wortlaut des vom Nationalrat überwiesenen Postulates übernimmt.

Küchler Niklaus (C, OW) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

Contenu de la pétition

Le 9 janvier 1995, le comité de pétitionnaires «les mêmes droits pour les couples du même sexe» a déposé la pétition

sui-vante, appuyée par 85 181 signatures: «Les soussignés invitent l'Assemblée fédérale à supprimer la discrimination juridique dont les couples de même sexe font l'objet. Les couples de même sexe qui construisent une relation durable doivent pouvoir obtenir fondamentalement les mêmes droits que ceux conférés aux couples hétérosexuels par le mariage. En particulier, le droit au séjour pour le partenaire étranger et l'égalité de traitement par rapport à un conjoint en cas de maladie ou de décès doivent être assurés.»

Dans l'exposé des motifs de la pétition, il est notamment renvoyé aux problèmes que connaissent les couples de deux nationalités différentes, ainsi qu'aux difficultés rencontrées sur le plan juridique lors de maladie ou de décès, sans qu'il soit toutefois procédé à une énumération complète. Les pétitionnaires envisagent plusieurs solutions à ce problème, qu'il s'agisse d'une adaptation en conséquence des lois et ordonnances en la matière ou suivant les exemples danois et norvégiens, l'introduction d'un statut de partenariat légalement enregistré qui produise les mêmes droits que le mariage, à l'exception du droit de filiation et d'adoption.

Considérations de la commission

Réunie le 24 octobre 1996, la Commission des affaires juridiques a procédé à l'examen de la pétition. A cette même occasion, elle a pris acte de l'avis de l'Office fédéral de la justice à l'intention de la Commission des affaires juridiques du Conseil national et a été informée de l'état des travaux dans l'administration. Suite à de précédentes interventions déposées à ce sujet, mais aussi au postulat transmis par le Conseil national à la session d'été 1996, le Conseil fédéral avait demandé un rapport. Ce rapport vise entre autres à étudier, en tenant compte des réglementations étrangères, les discriminations éventuelles des couples du même sexe dans le droit en vigueur, puis à déterminer, le cas échéant, quelles mesures seraient nécessaires afin d'éliminer lesdites discriminations. Les modèles développés à l'étranger devraient être également examinés dans ce contexte.

Après une discussion approfondie, la commission en a conclu que les principaux problèmes concernant les couples de même sexe (notamment en matière d'imposition, d'état civil, d'héritage et de questions concernant les étrangers) font déjà aujourd'hui l'objet d'un examen détaillé. En revanche, elle estime que l'égalité juridique absolue des couples du même sexe et des couples mariés n'est pas souhaitable. La majorité de la commission a donc décidé de proposer de classer la pétition.

La minorité de la commission s'est prononcée en faveur du classement de la pétition et de la transmission d'un postulat se fondant sur la teneur de celui qui avait été transmis par le Conseil national.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 6 gegen 5 Stimmen:

Mehrheit

Die Petition abschreiben

Minderheit

(Aeby, Brunner Christiane, Beerli, Rhinow, Saudan, Schoch)
Die Petition abschreiben und das Postulat 97.3252 überweisen

Proposition de la commission

La commission propose, par 6 voix contre 5:

Majorité

Classer la pétition

Minorité

(Aeby, Brunner Christiane, Beerli, Rhinow, Saudan, Schoch)
Classer la pétition et transmettre le postulat 97.3252

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Wir haben die Petition in der Kommission für Rechtsfragen behandelt und haben zur Kenntnis genommen, dass die Petition im Nationalrat bereits behandelt wurde. Dort wurde dem aufgeworfenen Anliegen stattgegeben, und die Petition kann somit eigentlich als erledigt gelten.

Wenn jetzt aber in unserem Rat ein entsprechender Antrag gestellt wird, gibt es keine grosse Differenz; es gibt keine ver-

änderte Ausgangssituation. Sie können also entscheiden, wie Sie wollen. Die Kommission hat gefunden, man könne die Petition abschreiben und brauche ihr keine weitere Folge zu geben.

Der Entscheid liegt bei Ihnen; wir machen keine Staatsaffäre und keine Prestigesache daraus. Wir haben der Einfachheit halber beantragt, der Petition keine Folge zu geben.

Aeby Pierre (S, FR): Si vous m'y autorisez, et bien que le rapporteur de notre commission ne l'ait pas fait, je souhaiterais m'exprimer en même temps sur les deux pétitions, sur la pétition 96.2011 et sur la pétition 96.2012.

Ce sont en fait deux pétitions extrêmes: l'une vise l'égalité absolue entre les couples de même sexe et les couples de sexes différents; c'est celle dont nous parlons maintenant. La seconde pétition, intitulée «pour une famille saine et contre l'égalité juridique des couples homosexuels», est une pétition de tout autre inspiration, plutôt motivée par une certaine intolérance.

Je considère, et ç'a été l'avis d'une forte minorité de la commission, que nous devons simplement prendre connaissance de ces deux pétitions et les classer. Il est proposé – tout à l'heure M. Küchler va certainement s'exprimer – de transmettre une partie de la pétition 96.2012 officiellement au Conseil fédéral pour qu'il en prenne une connaissance plus approfondie, selon les procédures ordinaires.

Mon premier vœu sera que ces deux pétitions, dans un domaine extrêmement délicat, soient traitées exactement de la même manière, c'est-à-dire classées.

Pour ce qui est du postulat d'une forte minorité de la Commission des affaires juridiques – il y avait une voix de différence –, j'aimerais rappeler qu'un postulat rédigé dans des termes tout à fait identiques a été accepté en 1996 par le Conseil national. Le score témoigne bien du fait que cette question est délicate. Le postulat a été transmis par 68 voix contre 61 et avec 1 abstention, 70 personnes n'ayant pas voté, et cela par un vote nominatif (BO 1996 N 913).

J'aimerais rappeler que, soit la Commission des affaires juridiques, soit la Commission de révision de la constitution se sont maintenant, en moins de deux ans, occupées par trois fois de ces questions, d'abord en parlant des pétitions dont il est question aujourd'hui, mais aussi lors de la révision du droit du divorce. La pression des milieux d'hommes homosexuels et des organes représentant les lesbiennes était assez forte pour qu'on les entende dans le cadre de la révision du droit du divorce. La Commission des affaires juridiques a refusé d'entendre ces personnes, a écarté notamment la possibilité d'un registre pour couples homosexuels, mais a tout de même admis la nécessité d'examiner la question.

Ensuite, il y a quelque temps, à Soleure sauf erreur, en Commission de révision de la constitution, nous étions presque la moitié du Conseil – il s'agissait de la commission plénière –, en présence de M. le président de la Confédération, il a été question de l'article général de la constitution sur la non-discrimination selon l'orientation ou selon la tendance sexuelle. Je rappelle que la non-discrimination selon la tendance sexuelle correspond à une résolution du Parlement européen, résolution qui date déjà de février 1994, et qui invite les pays membres à examiner toutes les possibilités de soumettre les couples homosexuels aux mêmes règles, notamment administratives, professionnelles, y compris en matière de droit civil, que les couples habituels.

Au sein de notre commission, il ne s'agit nullement d'autoriser les couples homosexuels à se marier, avec tous les effets généraux du mariage que nous connaissons. Ça n'est pas ce que nous voulons. En revanche, nous insistons tout de même pour que l'on prenne conscience que les couples homosexuels, dans notre pays, sont régulièrement victimes de nombreuses discriminations administratives. Sans aller jusqu'à donner satisfaction à toutes leurs requêtes, nous estimons que, dans le domaine de la vie commune, de la profession, des relations quotidiennes avec l'employeur, avec les autorités, avec le voisinage, il nous appartient de montrer que nous sommes contre toute forme de discrimination qui serait fondée sur l'inclination sexuelle d'une personne.

Dans ce sens, je remercie le Conseil fédéral, qui se déclare prêt à accepter ce postulat. Ce postulat demande simplement au Conseil fédéral d'examiner plus avant les possibilités – on dit bien les possibilités, on ne demande pas au Conseil fédéral de les éliminer –, compte tenu des sensibilités qui existent aujourd'hui en Suisse, d'éliminer le plus de problèmes juridiques possible que rencontrent les couples de même sexe, notamment en matière d'adoption et d'éducation, et surtout de voir à quels droits et obligations une telle institution devrait éventuellement être soumise.

Je vous prie de bien vouloir soutenir la transmission de ce postulat et de classer ces deux pétitions.

Koller Arnold, Bundespräsident: Ich kann mich kurz fassen. Wir sind bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Wir sind der Meinung, dass es keinen Sinn macht, heute die Augen vor der gesellschaftlichen Wirklichkeit gleichgeschlechtlicher Paare und vor den damit verbundenen Problemen rechtlicher Natur zu verschliessen.

Hingegen legen wir uns natürlich in keiner Weise fest bezüglich der Frage, wie diese Probleme dann künftig gelöst oder geregelt werden sollen, sondern wir sind bereit, in der Verwaltung unter anderem einen Grundlagenbericht zu erarbeiten und Ihnen dann gewisse Handlungsoptionen zu präsentieren. Um mehr geht es nicht.

In diesem Sinne ist der Bundesrat bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Die Kommissionmehrheit beantragt, das Postulat nicht zu überweisen. Was mit einem Vorstoss im Nationalrat bereits in Auftrag gegeben wurde, sollte nicht doppelt genäht werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	12 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	12 Stimmen

*Mit Stichentscheid des Präsidenten
wird der Antrag der Mehrheit angenommen
Avec la voix prépondérante du président
la proposition de la majorité est adoptée*

Le président: Ainsi, la pétition est classée et le postulat suivant est rejeté.

97.3252

Postulat RK-SR (96.2011) (Minderheit Aeby) Gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare Postulat CAJ-CE (96.2011) (minorité Aeby) Les mêmes droits pour les couples de même sexe

Wortlaut des Postulates vom 24. Oktober 1996

Der Bundesrat wird ersucht, zu prüfen, welche Formen zur Beseitigung der rechtlichen Probleme gleichgeschlechtlicher Zweierbeziehungen zu schaffen sind und mit welchen Rechten und Pflichten eine derartige Institution zu verbinden wäre.

Texte du postulat du 24 octobre 1996

Le Conseil fédéral est prié d'examiner quelles seraient les possibilités d'éliminer les problèmes juridiques que rencontrent les couples de même sexe et à quels droits et obligations une telle institution devrait être soumise.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Brunner Christiane, Beerli, Rhinow, Saudan, Schoch (5)

Abgelehnt – Rejeté

96.2012

Petition EDU Schweiz Für die Förderung gesunder Familien und gegen die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare

Pétition UDF Suisse Pour une famille saine et contre l'égalité juridique des couples homosexuels

Küchler Niklaus (C, OW) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 6. September 1995 reichte das Petitionskomitee der Eidgenössisch-Demokratischen Union die Petition «Für die Förderung gesunder Familien und gegen die Gleichstellung gleichgeschlechtlicher Paare» mit 88 098 Unterschriften ein. Die Petition lautet:

«1. Die Unterzeichnenden fordern den Bundesrat und die Schweizerische Bundesversammlung auf, dem Begehren einer kleinen, aber lautstarken Minderheit nicht nachzukommen, wonach gleichgeschlechtliche den heterosexuellen Paaren gleichgestellt werden sollen.

2. Vielmehr sollen die Grundzellen des Staates (Ehe, Familie und insbesondere die Kinder) geschützt und gefördert werden.»

Die Petenten begründen ihre Eingabe unter anderem wie folgt:

Obwohl andersartige Personen zu respektieren und zu achten sind, darf der Forderung nach rechtlicher Gleichstellung von homosexuellen Paaren nicht nachgegeben werden.

Die Förderung gesunder Familien ist eine lebenswichtige Investition in die Zukunft. Statt die Familie durch die Förderung anderer, sie konkurrenzierender Lebensformen weiter zu schwächen, soll sie vom Staat rechtlich wie finanziell klar bevorzugt werden.

Erwägungen der Kommission

Die Kommission befasste sich mit der vorliegenden Petition und mit der Petition «Gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare» (96.2011) am 24. Oktober 1996. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Förderung gesunder Familien ein anerkanntes Ziel der schweizerischen Gesellschaft und des schweizerischen Rechtssystems darstellt (vgl. u. a. Art. 34quinquies der Bundesverfassung).

Küchler Niklaus (C, OW) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

Le 6 septembre 1995, le comité de pétitionnaires de l'Union démocratique fédérale a déposé la pétition «pour une famille saine et contre l'égalité juridique des couples homosexuels», appuyée par 88 098 signatures.

La pétition est libellée comme suit:

«1. Par la présente, les soussignés demandent au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale de ne pas céder aux sirènes d'une petite minorité exigeant un statut d'égalité juridique entre les couples hétérosexuels et les couples homosexuels.

2. Les cellules de base de la société que sont le couple naturel, la famille et notamment les enfants méritent notre plus grande attention et les valeurs qu'elles représentent doivent être promues.»

Les pétitionnaires justifient notamment leur revendications au moyen des arguments suivants:

Bien que les personnes différentes méritent respect et estime, il n'y a pas lieu de satisfaire à l'exigence concernant l'égalité juridique des couples homosexuels. Le soutien apporté aux familles saines représente un investissement d'une importance vitale pour l'avenir. L'Etat, au lieu d'affaiblir la famille en encourageant d'autres formes de vie concurrentes, devrait privilégier celle-ci tant au niveau financier que juridique.

Considérations de la commission

La commission s'est penchée sur la présente pétition ainsi que sur la pétition «Les mêmes droits pour les couples du même sexe» (96.2011) le 24 octobre 1996. De l'avis de la commission, la promotion des familles saines représente un but reconnu de la société et du système juridique suisses (voir notamment l'article 34quinquies de la Constitution fédérale).

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 4 gegen 3 Stimmen, von Punkt 1 Petition Kenntnis zu nehmen, ihm aber keine Folge zu geben, und Punkt 2 dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu überweisen.

Proposition de la commission

La commission propose, par 4 voix contre 3, de prendre acte du chiffre 1 de la pétition sans y donner suite et de transmettre le chiffre 2 au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

Aeby Pierre (S, FR): Excusez-moi de revenir à la charge, mais vu le résultat de la première pétition (96.2011), je me sens tout de même obligé d'expliquer pourquoi je propose de classer la présente pétition et de ne pas suivre la commission qui veut en transmettre la deuxième partie au Conseil fédéral. Cette deuxième partie insiste sur le fait que la seule forme familiale acceptable en Suisse aujourd'hui, celle qui doit être soutenue, c'est la forme traditionnelle: un homme, une femme et des enfants.

A mon sens, si c'est une forme que nous devons privilégier, ça n'est pas la seule, et nous devons admettre d'autres formes familiales dans ce pays, notamment des familles formées de: un homme et des enfants; une femme et un ou plusieurs enfants; mais aussi, petit à petit, deux femmes et des enfants, ou deux hommes et des enfants. Nous devons en tout cas laisser la porte ouverte à cette évolution des moeurs et à cette évolution sociale.

Maintenant que vous avez, en plus, rejeté la transmission du postulat 96.3252, ça n'est pas indifférent de classer l'entier de la pétition dont nous parlons ou de donner suite à sa deuxième partie. Puisque nous avons refusé de transmettre le postulat, classons simplement la pétition 96.2012, autrement nous ne respectons pas l'égalité entre ces deux pétitions qui, l'une et l'autre, je le reconnais, avaient des côtés extrémistes.

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: Ich halte als Kommissionspräsident am Antrag fest, den Sie mit dem schriftlichen Bericht ausgeteilt erhalten haben. Die Kommission beantragt, von Punkt 1 der Petition Kenntnis zu nehmen, ihm aber keine Folge zu geben, und Punkt 2 zur Kenntnisnahme an den Bundesrat zu überweisen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Aeby

13 Stimmen
8 Stimmen

97.2009

Petition Gewerkschaft Bau und Industrie Die Bauwirtschaft braucht ein Investitionsprogramm

Pétition Syndicat industrie et bâtiment La construction a besoin d'un programme d'investissement

Büttiker Rolf (R, SO) unterbreitet im Namen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Inhalt der Petition

Die Gewerkschaft Bau und Industrie fordert in ihrer Petition vom 9. Dezember 1996:

Für die Arbeitslosen und die von Entlassung bedrohten Leute auf den Baustellen, in den Betrieben und in den Planungsbüros ist dieser Vorstoss von existentieller Bedeutung. Die Bauwirtschaft braucht jetzt ein Investitionsprogramm! Die unterzeichnenden Personen fordern deshalb den Ständerat auf, diesem Vorstoss zuzustimmen. Behörden, Baumeisterverband und die politischen Vertreter der Bauwirtschaft werden aufgefordert, alles zu unternehmen, um diesem politischen Vorstoss zum Durchbruch zu verhelfen.

Begründung der Petenten

Das Baugewerbe hat in den letzten fünf Jahren 50 000 Arbeitsplätze verloren, die Entlassungen und Konkurse gehen weiter, und die Konjunkturaussichten sind düster. Arbeitgeber und Gewerkschaften haben im August 1996 eine gemeinsame Plattform verabschiedet, in der sie u. a. das Vorziehen der langfristigen Infrastrukturprojekte (wie Neat und «Bahn 2000») sowie ein Investitionsprogramm für die Erneuerung und den Unterhalt von Infrastrukturbauten fordern.

Die sozialdemokratische Fraktion hat im Nationalrat diese Idee aufgegriffen und einen Vorstoss für einen Erneuerungsbonus gemacht. Dieser würde ein Investitionsvolumen von gegen zwei Milliarden Franken auslösen, sinnvolle Projekte der Infrastrukturerneuerung fördern und könnte 15 000 bis 20 000 Arbeitsplätze sichern, vor allem im Bauhaupt- und -nebenberwerb. Der Vorstoss wurde klar angenommen.

Jetzt muss der Ständerat diesem Vorstoss zustimmen, damit diese finanziellen Mittel ausgelöst werden können.

Büttiker Rolf (R, SO) présente au nom de la Commission de l'économie et des redevances (CER) le rapport écrit suivant:

Contenu de la pétition

Dans sa pétition du 9 décembre 1996, le Syndicat industrie et bâtiment réclame la chose suivante:

Ce projet revêt une importance existentielle pour les sans-emploi et les personnes menacées de licenciement sur les chantiers, dans les entreprises et les bureaux de planification. Le secteur de la construction a besoin d'un programme d'investissement! C'est pourquoi, les personnes soussignées exhortent le Conseil des Etats à approuver le bonus à l'investissement. Nous sommons les autorités, la Société suisse des entrepreneurs et les représentants politiques du secteur de la construction de tout entreprendre pour favoriser la réalisation d'un tel programme.

Développement des auteurs de la pétition

Dans le secteur de la construction, 50 000 emplois ont été supprimés au cours des cinq dernières années. Les vagues de licenciements et de faillites continuent de plus belle et les perspectives conjoncturelles restent sombres. En août dernier, patrons et syndicats se sont mis d'accord sur une plateforme commune. Ils exigent notamment que soient enfin réalisés les grands projets d'infrastructure (tels que les nouvelles transversales alpines et «Rail 2000») et sollicitent un pro-

gramme d'investissement en faveur de la rénovation et du maintien du patrimoine bâti.

Au sein du Conseil national, le groupe socialiste a formulé les mêmes revendications par le biais d'une intervention parlementaire en faveur d'un bonus à la rénovation. Il s'agirait en l'occurrence d'investir environ deux milliards de francs pour soutenir des projets judicieux de rénovation des infrastructures et, partant, de sauvegarder entre 15 000 et 20 000 emplois, et cela avant tout dans le secteur principal de la construction et dans le second oeuvre. Le bonus à la rénovation a été largement approuvé.

Pour libérer les fonds nécessaires, il s'agit maintenant de le faire ratifier par le Conseil des Etats.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Petition als erfüllt abzuschreiben.

Proposition de la commission

La commission propose de classer la pétition, ses objectifs étant atteints.

Angenommen – Adopté

97.2011

Pétition Jugendsession Kontrollierte Abgabe von harten Drogen und Bekämpfung des Drogenhandels

Pétition Session des jeunes Distribution contrôlée de drogues et répression du commerce de la drogue

Schiesser Fritz (R, GL) unterbreitet im Namen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Inhalt der Petition

Die Petition «Kontrollierte Abgabe von harten Drogen und Bekämpfung des Drogenhandels» wurde anlässlich der Jugendsession 1996 mit 104 zu 49 Stimmen beschlossen. Die Petenten fordern eine kontrollierte Abgabe von harten Drogen sowie eine verstärkte Bekämpfung des Drogenhandels, insbesondere der Grosshändler.

Stellungnahme des Eidgenössischen Departementes des Innern vom 26. Februar 1997

Seit 1992 hat der Bundesrat die Bewilligung erteilt, wissenschaftliche Versuche mittels einer ärztlichen Verschreibung von Heroin an schwerstabhängige Drogensüchtige durchzuführen. Ziel dieses Forschungsprojekts ist es, neue Ansätze der Behandlung von Drogensüchtigen zu erproben und dadurch ihre psychische und physische Gesundheit sowie ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Das 1994 gestartete Programm bietet 800 Behandlungsplätze für die Verschreibung von Heroin, 100 Behandlungsplätze für Morphin und 100 Behandlungsplätze für injizierbares Methadon. Die Behandlungsplätze verteilen sich auf 16 Städte in 9 verschiedenen Kantonen.

Bevor abschliessende Schlussfolgerungen gezogen werden können, muss dieser wissenschaftliche Versuch zu Ende geführt und sorgfältig ausgewertet werden. Die Zwischenauswertungen der Begleitforschung, die 1995 und 1996 veröffentlicht wurden, zeigen, dass die Versuche ohne grössere Schwierigkeit durchgeführt werden konnten und dass die Lebenssituation von schwer Drogenabhängigen mit grossen Gesundheitsproblemen tatsächlich verbessert werden kann. Der Bundesrat möchte die Auswirkungen der Behandlungen erst nach einer Lauffrist von 24 Monaten beurteilen und dann alle Aspekte der Resultate gewichten. Der für Juni 1997 er-

wartete wissenschaftliche Schlussbericht wird es dem Bundesrat erlauben, seine Schlüsse zu ziehen.

Die Ausweitung dieser Behandlungsform auf weitere Patienten erfordert ausserdem eine Änderung des Betäubungsmittelgesetzes, wie dies die Expertenkommission Schild, welche sich mit der Revision des Betäubungsmittelgesetzes auseinandersetzte, im Februar 1996 empfohlen hat. Der Bundesrat wird zu diesem gesamten Fragenkomplex einerseits aufgrund der wissenschaftlichen Befunde Stellung nehmen. Bestimmend für seine Meinungsbildung wird aber andererseits auch die Überprüfung der gesamten Drogenpolitik im Nachgang zur Abstimmung «Jugend ohne Drogen» sein. Diese Initiative wird voraussichtlich im Herbst 1997 vor das Volk kommen.

Die Viersäulenpolitik des Bundesrates basiert auf einem kohärenten Vorgehen in den Bereichen Prävention, Therapie, Schadenverminderung und Überlebenshilfe sowie Kontrolle und Repression. Ein Schwergewicht ist damit die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und des organisierten Verbrechens. Der Bundesrat und das Parlament haben seit 1990 die Mittel zur Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels und des organisierten Verbrechens erhöht und werden diese Bestrebung fortsetzen.

Es trifft zu, dass vor allem die kleinen Drogenkonsumenten angezeigt und verurteilt werden, während es schwer ist, die «grossen Fische» auf frischer Tat zu ertappen. Solange das Betäubungsmittelgesetz nicht revidiert ist, kann diese unausgeglichenere und unbefriedigende Situation nur durch eine differenzierte Praxis der lokalen Polizei- und Justizbehörden (Kantone, Bezirke, Städte und Gerichte) aufgefangen werden. Es sind diese Instanzen, und nicht der Bundesrat, die es in der Hand haben, ihre Bemühungen primär auf die Verfolgung der Drogenhändler zu konzentrieren. Der Bundesrat wird jedoch die Vorschläge der Expertenkommission Schild in bezug auf die Strafbarkeit des Drogenkonsums prüfen und wird sich auch zu diesem Thema nach der Volksabstimmung zur Initiative «Jugend ohne Drogen» äussern.

Schiesser Fritz (R, GL) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

Contenu de la pétition

La pétition «Distribution contrôlée de drogues et répression du commerce de la drogue» a été adoptée à la Session des jeunes 1996 par 104 voix contre 49. Les auteurs de la pétition demandent une distribution sous contrôle de drogues dures et un renforcement de la lutte contre le commerce de la drogue, et notamment contre les gros trafiquants.

Avis du Département fédéral de l'intérieur du 26 février 1997

Depuis 1992, le Conseil fédéral a permis que soient entrepris des essais de traitement avec prescription médicale d'héroïne, à des toxicomanes très longtemps dépendants, fortement marginalisés et en mauvaise santé, ceci dans le but de voir si cette approche innovatrice permet d'améliorer leur santé psychique et somatique et leurs conditions d'existence. Cet essai a débuté en 1994 et comprend 800 places de traitement avec héroïne, 100 places de traitement avec morphine et 100 places de traitement avec méthadone injectable, réparties dans 16 villes de 9 cantons différents.

Cet essai scientifique doit être mené jusqu'à son terme et analysé en profondeur avant de tirer des conclusions définitives pour la suite. Les résultats intermédiaires de l'évaluation, publiés en 1995 et 1996, montrent que cette forme de traitement est réalisable sans difficultés majeures et qu'elle peut effectivement améliorer la situation de certains toxicomanes parmi les plus dépendants ou dont la santé est très dégradée. Le Conseil fédéral souhaite cependant connaître les effets de ces traitements avec un recul d'au moins 24 mois et mesurer toutes les dimensions de ces résultats. Il recevra un rapport scientifique final permettant de tirer ses conclusions en juin 1997.

Par ailleurs, l'extension de telles thérapies à d'autres patients que ceux actuellement dans les essais, nécessite une déci-

sion politique de caractère législatif, comme l'a recommandée la commission d'experts Schild, en février 1996, commission chargée d'examiner une révision de la loi sur les stupéfiants. Le Conseil fédéral se prononcera sur l'ensemble de cette question sur la base des résultats scientifiques, mais aussi à partir d'un examen d'ensemble de la politique drogue, à adopter au lendemain de la votation sur l'initiative «Jeunesse sans drogue». Celle-ci aura probablement lieu en automne 1997.

La politique du Conseil fédéral, appelée «modèle des quatre piliers» – car associant dans une démarche cohérente prévention, thérapie, réduction des dommages et aide à la survie ainsi que contrôle et répression – accorde évidemment une place fondamentale à la lutte contre le trafic illégal de drogues et contre le crime organisé. Le Conseil fédéral et le Parlement ont déjà sensiblement accru les moyens de lutte policière et juridique contre ces crimes depuis 1990 et poursuivent leurs efforts.

Il est vrai, cependant, que ce sont les simples consommateurs de drogue qui sont le plus souvent dénoncés et condamnés, alors que les «gros poissons» sont très difficilement saisissables sur le fait. Tant que la loi sur les stupéfiants ne sera pas modifiée, cette situation déséquilibrée et préoccupante ne pourra être atténuée que par les pratiques nuancées des autorités locales de police et de justice (cantons, districts, villes et tribunaux), lesquelles peuvent décider de mettre la priorité de leurs efforts sur la poursuite des trafiquants. Le Conseil fédéral n'a pas de compétence à ce sujet. Il examinera cependant les propositions de la commission d'experts Schild relatives à une dépénalisation de la consommation de drogues et se prononcera à ce sujet également après le vote populaire sur l'initiative «Jeunesse sans drogue».

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Petition dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu überweisen.

Proposition de la commission

La commission propose de transmettre la pétition au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

Angenommen – Adopté

97.2012

Petition Jugendsession Einführung eines jährlichen nationalen Suchtpräventionstages Pétition Session des jeunes Instauration d'une journée nationale annuelle de la prévention

Schiesser Fritz (R, GL) unterbreitet im Namen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Inhalt der Petition

Die Einreichung dieser Petition wurde anlässlich der Jugendsession 1996 mit 136 zu 18 Stimmen beschlossen. Die Petition fordert vom Bundesrat die Einführung eines jährlichen nationalen Präventionstages, der zur Förderung des Bewusstseins für Präventionsfragen in der Bevölkerung beitragen soll.

Stellungnahme des Eidgenössischen Departementes des Innern vom 26. Februar 1997

Die Meinungen über den Nutzen eines nationalen oder sogar internationalen Präventionstages sind geteilt. Ein solcher Tag soll die Gesellschaft für Aufgaben sensibilisieren, die eigentlich fortlaufend wahrgenommen werden sollten. Bei The-

men wie Naturschutz, Jugend, Krankheit oder Pressefreiheit kann ein Jahrestag dazu dienen, die Probleme in Erinnerung zu rufen und die Solidarität zu fördern. Am 31. Mai findet z. B. der Welttag zum Thema Tabak, am 1. Dezember derjenige zum Thema Aids statt. An beiden Anlässen beteiligt sich der Bund mehr oder weniger direkt.

In bezug auf die Suchtprävention haben es die Verantwortlichen im Präventionsbereich der Kantone und Städten sowie im BAG bisher vorgezogen, langfristige Aktionen bei der Jugend, in der Schule und in der Familie zu unterstützen. Ein spektakuläres, nationales Ereignis mit sichtbaren Aktionen stand bislang nicht zur Diskussion.

Das BAG ist jedoch bereit, diese Frage zu untersuchen und mit den kantonalen und städtischen Verantwortlichen im Suchtbereich darüber zu diskutieren. Es wäre jedoch kaum sinnvoll, die Budgets für langfristige Vorhaben zu kürzen, um Aktionen, die eher der Kommunikation als der Prävention dienen, finanzieren zu können. Je nach den Ergebnissen dieser Überprüfung und der Finanzsituation wird der Bundesrat die Frage der Durchführung eines nationalen Suchtpräventionstages diskutieren.

Schiesser Fritz (R, GL) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

Contenu de la pétition

Le dépôt de cette pétition a été décidé lors de la Session des jeunes 1996 par 136 voix contre 18. Elle demande au Conseil fédéral d'instaurer une journée nationale annuelle de la prévention, qui aura pour objectif de renforcer la prise de conscience de la population concernant les questions liées à la prévention.

Avis du Département fédéral de l'intérieur du 26 février 1997

Les opinions sont très partagées quant à l'utilité de journées nationales, voire mondiales, consacrées à la sensibilisation de la société sur des tâches qui devraient en fait toujours s'inscrire dans la continuité. Qu'il s'agisse de la protection de la nature, de l'enfance, des malades ou de la liberté d'expression de la presse, le rappel de ces thèmes, un jour par an, peut aider à réveiller l'attention et à susciter la solidarité. Il y a également une journée mondiale consacrée au tabac, le 31 mai, et une autre consacrée au sida, le 1er décembre, auxquelles la Confédération coopère plus ou moins directement. Pour la prévention des dépendances les responsables et les institutions de prévention dans les cantons et les villes ainsi que l'OFSP ont préféré soutenir des efforts à long terme, intégrés dans le contexte de la vie des jeunes ou des familles, plutôt que de favoriser la visibilité des actions et la sensibilisation du grand public par une opération spectaculaire nationale.

L'OFSP est cependant prêt à réexaminer cette question et à la débattre avec les responsables de la prévention dans les cantons et les communes. Il serait toutefois regrettable de devoir réduire les budgets orientés vers les actions à long terme afin de privilégier une opération favorisant plus la communication que la prévention. Selon les conclusions qui seront tirées de ce réexamen et les ressources à disposition, le Conseil fédéral sera prêt à envisager la proclamation et l'organisation d'une journée nationale de la prévention des dépendances.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Petition dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu überweisen.

Proposition de la commission

La commission propose de transmettre la pétition au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

Angenommen – Adopté

97.2013

**Petition Jugendsession
Legalisierung von Cannabisprodukten**
**Pétition Session des jeunes
Légalisation du cannabis**

Schiesser Fritz (R, GL) unterbreitet im Namen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Inhalt der Petition

Die Petition «Legalisierung von Cannabisprodukten» wurde anlässlich der Jugendsession 1996 mit 113 zu 42 Stimmen beschlossen. Sie fordert die Legalisierung von Cannabisprodukten und eine rechtliche Gleichstellung von Cannabis mit Alkohol. Damit wären die Haschischkonsumierenden nicht mehr auf die offene Drogenszene angewiesen, und die Hemmschwelle zum Umstieg von Cannabiskonsum zu harten Drogen würde steigen. Auch könnten die Preise kontrolliert und ein illegaler Markt eingeschränkt werden. Durch die Einnahmen aus der Cannabissteuer sowie durch Einsparungen im Justiz- und Polizeiwesen stünde mehr Geld für die Forschung und Prävention zur Verfügung.

Stellungnahme des Eidgenössischen Departementes des Innern vom 26. Februar 1997

Das Eidgenössische Departement des Innern hat im November 1994 eine Expertenkommission mit dem Auftrag eingesetzt, einen Bericht zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes zu erarbeiten. Der Bericht ist im Februar 1996 erschienen. Unter anderem wurde auch die Frage diskutiert, ob Cannabis in Zukunft im Gesetz anders als die übrigen Substanzen geregelt werden müsste.

Die Kommission kam dabei zu folgenden Schlüssen respektive Empfehlungen:

Sie spricht sich für eine Strafbefreiung des Konsums und seiner Vorbereitungshandlungen aus. Im Bereich des Gebrauchs von Cannabis rechtfertigt sich keine von den übrigen Betäubungsmitteln abweichende Behandlung. (S. 57 und 58 des obgenannten Berichtes)

Die Vernehmlassung dieses Berichtes bei den Kantonen, Parteien und verschiedenen Organisationen hat bezüglich der Aufhebung der Strafbarkeit des Konsums und dessen Vorbereitungshandlungen gezeigt, dass dieser Punkt nach wie vor umstritten ist, und es ist unklar, ob ein nationaler Konsens gefunden werden kann.

Das weitere Vorgehen bezüglich der Frage der Strafbestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes hängt weitgehend von den Resultaten der hängigen Initiativen «Jugend ohne Drogen» und «Droleg» ab.

Schiesser Fritz (R, GL) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

Contenu de la pétition

La pétition «Légalisation du cannabis» a été adoptée à la Session des jeunes 1996 par 113 voix contre 42. Elle demande la libéralisation du cannabis et d'autres produits de même nature, ainsi qu'une égalité de traitement juridique pour le cannabis et l'alcool. Les consommateurs de hachich ne seraient ainsi plus obligés de se fournir dans les scènes ouvertes de la drogue; le passage de la consommation de cannabis aux drogues dures serait ainsi fortement découragé. De plus, les prix pourraient être contrôlés et le commerce illégal serait endigué. Le produit de la taxe sur le cannabis et les sommes économisées par les instances judiciaires et policières pourraient être utilisées pour la recherche et la prévention.

Avis du Département fédéral de l'intérieur du 26 février 1997
Le Département fédéral de l'intérieur a institué en novembre 1994 une commission d'experts chargée d'élaborer un rapport concernant la révision de la loi sur les stupéfiants. Ce rapport a paru en février 1996. La commission s'est notamment penchée sur la question de savoir si le cannabis devait faire l'objet d'une réglementation particulière dans la loi. La commission est parvenue aux conclusions et recommandations suivantes:

Elle se prononce en faveur d'une dépénalisation de la consommation et de ses actes préparatoires.

Un régime particulier ne se justifie pas en ce qui concerne le cannabis (pp. 57 et 58 du rapport susmentionné).

La consultation menée auprès des cantons, des partis et de diverses organisations a révélé que la dépénalisation de la consommation et de ses actes préparatoires reste un sujet controversé et qu'on ignore encore s'il sera possible d'aboutir à un consensus national à cet égard.

La procédure ultérieure concernant la question des dispositions légales de la loi sur les stupéfiants dépend, dans une grande mesure, des résultats des initiatives en cours «Jeunesse sans drogue» et «Droleg».

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Petition dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu überweisen.

Proposition de la commission

La commission propose de transmettre la pétition au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

Angenommen – Adopté

97.2014

**Petition Jugendsession
Bessere finanzielle Unterstützung
von konkreten HIV/Aids-Projekten**

**Pétition Session des jeunes
Meilleur appui financier
aux projets VIH/sida concrets**

Schiesser Fritz (R, GL) unterbreitet im Namen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Inhalt der Petition

Die Petition «Bessere finanzielle Unterstützung von konkreten HIV/Aids-Projekten» wurde anlässlich der Jugendsession 1996 mit 82 zu 59 Stimmen angenommen. Sie fordert eine bessere finanzielle Unterstützung von konkreten HIV/Aids-Projekten, insbesondere von Aidshäusern, Beratungstelefonen und Begegnungszentren.

Stellungnahme des Eidgenössischen Departementes des Innern vom 26. März 1997

Die Bekämpfung von Aids ist eine umfassende Aufgabe, die gemeinsam vom Bund, den Kantonen sowie den Gemeinden getragen wird. Im Rahmen der nationalen Aidsbekämpfungsstrategie nimmt der Bund die Rolle des Initiators und Koordinators ein. Seine Hauptrollen in diesem Bereich sind die Überwachung der Epidemie, die Entwicklung und Durchführung bzw. die Unterstützung nationaler Präventionsmassnahmen sowie die Unterstützung der Ausbildung und der Forschung.

Zu diesem Zweck hat der Bund 1996 etwa 15 Millionen Franken ausgegeben, wovon lediglich 4 Millionen Franken für die allgemein sichtbare Kampagne zur Sensibilisierung der Gesamtbevölkerung eingesetzt wurden. Gut 7 Millionen Franken dienten der Unterstützung diverser konkreter Projekte im

Bereiche der zielgruppenspezifischen Prävention und dem Aufbau notwendiger Strukturen, u. a. auch im Pflegebereich (z. B. Initialunterstützung des «Berner Hospiz»). Dabei überträgt der Bund bestimmte Aufgaben an private Organisationen wie z. B. die «Aids-Hilfe Schweiz».

Die Behandlung, Pflege und Betreuung von Menschen mit HIV und Aids ist, entsprechend der Aufgabenteilung im Gesundheits- und Fürsorgewesen, Verantwortungsbereich der Kantone. Darunter fallen namentlich spezifische Betreuungseinrichtungen für Aidskranke und die Beratung. Doch auch hier werden bestimmte Strukturen vom Bund zum Teil über die Invalidenversicherung mitfinanziert.

Schiesser Fritz (R, GL) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

Contenu de la pétition

La pétition «Meilleur appui financier aux projets VIH/sida concrets» a été adoptée à la Session des jeunes 1996 par 82 voix contre 59. Elle demande un meilleur appui financier pour les projets concrets liés aux VIH et au sida, et particulièrement pour la création de maison d'accueil pour les malades du sida, de lignes téléphoniques de conseil et de centres de rencontre.

Avis du Département fédéral de l'intérieur du 26 février 1997
La lutte contre le sida est une tâche de grande envergure qu'assument en commun la Confédération, les cantons et les communes. Dans le cadre de la stratégie de lutte nationale, la Confédération joue le rôle de promoteur et de coordinateur. Son rôle principal dans ce domaine est le suivant: surveillance de l'épidémie, développement, mise en oeuvre et soutien de mesures préventives nationales, soutien de la formation et de la recherche.

A cette fin, la Confédération a dépensé, en 1996, quelques 15 millions de francs, dont 4 millions seulement étaient consacrés à la campagne visible destinée à sensibiliser l'ensemble de la population. 7 millions de francs ont servi à soutenir divers projets concrets dans le domaine de la prévention spécifique à certains groupes-cibles et à mettre en place les structures nécessaires, notamment dans le domaine des soins (p. ex. soutien initial à l'Hospice de Berne). Dans ce contexte, la Confédération confie certaines tâches à des organisations privées, par exemple à «Aide suisse contre le sida».

Le traitement, les soins et la prise en charge de personnes séropositives ou atteintes du sida relèvent de la compétence des cantons, conformément à la répartition des tâches en matière de santé et d'assistance. C'est donc le cas des centres d'accueil spécifiques aux sidéens et des activités de conseil. Toutefois, certaines structures sont cofinancées par la Confédération, en partie par le biais de l'assurance-invalidité.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Petition dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu überweisen.

Proposition de la commission

La commission propose de transmettre la pétition au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

Angenommen – Adopté

97.2015

Pétition Jugendsession Einführung eines Erkennungszeichens für die Qualität eines suchtmittelfreien Lebens

Pétition Session des jeunes Introduction d'un signe distinctif pour la qualité d'une vie exempte de drogues

Schiesser Fritz (R, GL) unterbreitet im Namen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Inhalt der Petition

Die Petition «Einführung eines Erkennungszeichens für die Qualität eines suchtmittelfreien Lebens» wurde anlässlich der Jugendsession 1996 mit 92 zu 73 Stimmen beschlossen. Sie verlangt die Schaffung eines Erkennungszeichens, das die Qualität eines suchtmittelfreien Lebens symbolisiert. Symbole haben eine äusserst positive Wirkung auf Jugendliche, wie z. B. das rote Band zeigt, das von immer mehr Menschen aus Solidarität mit den Aids-Kranken getragen wird. Das Erkennungszeichen soll einen festen Bestandteil der eidgenössischen Kampagnen zur Drogenprävention bilden.

Stellungnahme des Eidgenössischen Departementes des Innern vom 26. Februar 1997

Im Rahmen der Drogensensibilisierungskampagne war auf den Plakaten der Sommerkampagne 1996 – «Du kannst es», «Schweig jetzt», «Du bleibst hier» – erstmals der Rabe, das neu entwickelte Präventionslogo, abgebildet. Dieses Logo wird seither für Publikationen und Kampagnen des BAG im Drogenbereich eingesetzt. Das Logo wird ebenfalls für die Tabak- und Alkoholprävention verwendet. Je nach Themenbereich stellt sich der Rabe unterschiedlich vor, bei der Tabakprävention z. B. mit einer Blume im Schnabel. Mit der Zeit sollte dieses Logo in der Bevölkerung zunehmend verankert werden.

Schiesser Fritz (R, GL) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

Contenu de la pétition

Le dépôt de la pétition «Introduction d'un signe distinctif pour la qualité d'une vie exempte de drogues» a été décidé, par 92 voix contre 73, lors de la Session des jeunes 1996. Elle réclame la création d'un signe distinctif qui symboliserait la qualité d'une vie sans toxicodépendance. Les logos influencent de manière extrêmement positive les jeunes, comme par exemple le ruban rouge que de plus en plus de personnes arborent en signe de solidarité avec les malades du sida. Le signe distinctif doit devenir une composante permanente des campagnes de prévention à l'échelle fédérale en matière de drogue.

Avis du Département fédéral de l'intérieur du 26 février 1997

Lors de la campagne de sensibilisation en 1996, on a imprimé pour la première fois sur les affiches de la campagne d'été «Tu réussiras», «Tais-toi!», «Reste ici» le nouveau logo de prévention, soit un corbeau. Depuis, ce logo est utilisé lors de publications et de campagnes de l'OFSP. Il est également utilisé pour la prévention du tabagisme et de l'alcoolisme. Selon le domaine, le corbeau apparaît différemment. Pour la prévention du tabagisme par exemple, il a une fleur au bec.

Au fil du temps, ce logo sera connu par un nombre de plus en plus grand de personnes.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Petition dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu überweisen.

Proposition de la commission

La commission propose de transmettre la pétition au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

Angenommen – Adopté

97.2006

**Petition Aktion lebendiges Kulturgut
Renovation des Palais Wilson in Genf**

**Pétition Action patrimoine vivant
Restauration du Palais Wilson à Genève**

Bisig Hans (R, SZ) unterbreitet im Namen der Kommission für öffentliche Bauten (KöB) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Am 12. Februar 1996 reichte die «Aktion lebendiges Kulturgut» eine Petition ein, in der sie die Bundesversammlung ersucht, sich bei der Restaurierung des Palais Wilson in Genf für die Einhaltung der anerkannten Grundsätze des Heimatschutzes einzusetzen.

Die Petenten danken zwar der Eidgenossenschaft für die Renovation des Palais Wilson, sind aber beunruhigt über die Art und Weise, wie die Arbeiten durchgeführt werden.

Sie lehnen Sparbemühungen auf Kosten der Qualität ab und kritisieren insbesondere die Verunstaltung der Esplanade zwischen dem Palais Wilson und dem Genfersee sowie die neu erstellte Betonmauer vor dem Palais. Sie verlangen zudem den Erhalt der Loggien des Architekten Camoletti und des Genfer Wappens im Dach des Gebäudes.

2. Das zuständige Finanzdepartement weist in seiner schriftlichen Stellungnahme darauf hin, dass die Umbauarbeiten am Palais Wilson von zwei Ad-hoc-Kommissionen begleitet werden, in denen der Kanton und die Stadt Genf vertreten sind. Die für die Renovation nötigen Eingriffe in das Palais Wilson erfolgten stets in Absprache mit den kantonalen und städtischen Behörden. Die meisten der von den Petenten erwähnten Punkte wurden vertieft geprüft und in der öffentlichen Publikation für die Erlangung der Baubewilligung erwähnt. Die Petenten haben nicht ins Baubewilligungsverfahren eingegriffen, und die Arbeiten wurden bewilligungskonform ausgeführt.

3. Die Kommission für öffentliche Bauten des Nationalrates nahm in Genf an Ort und Stelle einen Augenschein vor. Dabei stellte sie fest, dass die Renovation des Palais Wilson nach den anerkannten Grundsätzen des Heimatschutzes erfolgt. Die beanstandete Betonmauer von 12 Metern Länge soll bepflanzt und später, falls immer noch störend, etwas abgesenkt werden. Das Genfer Wappen im Dach des Gebäudes wird durch das Schweizer Wappen ersetzt, weil das Gebäude durch die Eidgenossenschaft renoviert wird, und die Loggien werden durch die ursprünglich vorhandenen Lukarnen ersetzt.

Die Kommission kam zum Schluss, dass den Begehren der Petenten so weit als möglich entsprochen wurde und dass kein Anlass für weitere Massnahmen besteht. Der Nationalrat beschloss, die Petition abzuschreiben, weil das aufgeworfene Problem zum Teil erledigt und zum Teil in Prüfung ist (AB 1997 N 513).

4. Die Kommission für öffentliche Bauten des Ständerates behandelte die Petition an ihrer Sitzung vom 23. Mai 1997. Sie kann sich den Überlegungen des Nationalrates anschliessen und beantragt einstimmig, die Petition abzuschreiben.

Bisig Hans (R, SZ) présente au nom de la Commission des constructions publiques (CCP) le rapport écrit suivant:

1. Le 12 février 1996, l'association «Action patrimoine vivant» a déposé une pétition, par laquelle elle demande à l'As-

semblée fédérale d'intervenir pour que la restauration du Palais Wilson à Genève se fasse dans le respect des principes reconnus de la protection du patrimoine.

Les auteurs de la pétition sont certes reconnaissants à la Confédération de restaurer le bâtiment du Palais Wilson, mais ils font part de leurs inquiétudes quant à la façon dont les travaux sont menés.

Ils s'opposent aux économies réalisées au détriment de la qualité du travail et critiquent notamment la transformation de l'Esplanade qui fait face au Léman ainsi que le nouveau mur d'enceinte en béton. Ils exigent de plus que soient conservés les loggias réalisées par l'architecte Camoletti, ainsi que le blason du canton de Genève placé dans la toiture du bâtiment.

2. Dans son avis écrit, le Département des finances indique que les travaux de restauration sont suivis par deux commissions ad hoc, dans lesquelles sont représentés à la fois le Canton et la Ville de Genève. Les interventions sur le bâtiment du Palais Wilson qui sont nécessaires à sa rénovation sont toujours menées après concertation avec les autorités cantonales et municipales. La plupart des points soulevés par les auteurs de la pétition ont été étudiés de manière approfondie et exhaustive et ont été mentionnés dans les requêtes publiques en autorisation de construire. Les auteurs de la pétition ne sont pas intervenus dans la procédure et le permis de construire a été délivré. Les travaux sont menés en conformité avec ce permis.

3. La Commission des constructions publiques du Conseil national s'est rendue à Genève pour visiter le chantier. Elle a ainsi pu constater que la rénovation du Palais Wilson se fait dans le respect des principes reconnus de la protection du patrimoine. Le mur en béton incriminé, de 12 mètres de long, sera recouvert de végétation. S'il est toujours gênant, il pourra par la suite être quelque peu rabaissé. Si le blason de la Confédération doit remplacer celui du canton de Genève dans la toiture, c'est parce que le bâtiment est restauré par la Confédération. Enfin les loggias seront remplacées par des lucarnes, afin de restituer au palais son aspect d'origine.

La commission est arrivée à la conclusion que les demandes exprimées par les auteurs de la pétition ont été prise en considération, autant que faire se peut, et que d'autres mesures ne s'imposent pas. Le Conseil national a décidé de classer la pétition, le problème qu'elle soulève étant en partie déjà réglé et en partie en cours d'examen (BO 1997 N 513).

4. Ayant examiné le 23 mai 1997 la pétition précitée, la Commission des constructions publiques du Conseil des Etats se rallie aux réflexions du Conseil national et propose donc de la classer.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, die Petition abzuschreiben.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de classer la pétition.

Angenommen – Adopté

Schluss der Sitzung um 16.30 Uhr

La séance est levée à 16 h 30

Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

96.072

Freitag, 20. Juni 1997

Vendredi 20 juin 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Delalay Edouard (C, VS)

**Gewässerschutzgesetz.
Änderung****Loi sur la protection des eaux.
Modification***Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 665 hiervor – Voir page 665 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 19. Juni 1997

Décision du Conseil national du 19 juin 1997

Schlussabstimmungen**Votations finales****Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer****Loi fédérale sur la protection des eaux***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes

40 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

90.257

**Parlamentarische Initiative
(Ducret)
Erwerb des Schweizer Bürgerrechts.
Aufenthaltsdauer****Initiative parlementaire
(Ducret)****Acquisition de la nationalité suisse.
Conditions de résidence***Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 657 hiervor – Voir page 657 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 20. Juni 1997

Décision du Conseil national du 20 juin 1997

96.094

**Ergänzungsleistungen
zu AHV und IV.
Bundesgesetz. 3. Revision
Prestations complémentaires
à l'AVS et à l'AI.
Loi fédérale. 3e révision***Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 614 hiervor – Voir page 614 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 20. Juni 1997

Décision du Conseil national du 20 juin 1997

**Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer
Bürgerrechts****Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité
suisse***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes

41 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral***Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-,
Hinterlassenen- und Invalidenversicherung****Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'as-
surance-vieillesse, survivants et invalidité***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes

41 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

96.007

**Waffen, Waffenzubehör
und Munition. Bundesgesetz
Armes, accessoires d'armes
et munitions. Loi fédérale**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 439 hiervor – Voir page 439 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 5. Juni 1997
Décision du Conseil national du 5 juin 1997

Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition

Loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes

37 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.099

**Asylverfahren und Sparmassnahmen
im Asyl- und Ausländerbereich.
Bundesbeschlüsse. Verlängerung
Procédure d'asile et mesures d'économie
dans le domaine de l'asile et des étrangers.
Arrêtés fédéraux. Prorogation**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 569 hiervor – Voir page 569 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 20. Juni 1997
Décision du Conseil national du 20 juin 1997

A. Bundesbeschluss über das Asylverfahren

A. Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes

41 Stimmen
(Einstimmigkeit)

B. Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

B. Arrêté fédéral sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes

41 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

97.021

**Nationalbankgesetz.
Revision
Loi sur la Banque nationale.
Révision**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 657 hiervor – Voir page 657 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 20. Juni 1997
Décision du Conseil national du 20 juin 1997

Nationalbankgesetz

Loi sur la Banque nationale

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes

41 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

96.450

**Parlamentarische Initiative
(Kommission-SR 95.067)
Wiederwählbarkeit
in Kontrollkommissionen
des Ständerates
Initiative parlementaire
(Commission-CE 95.067)
Rééligibilité
dans les commissions de contrôle
du Conseil des Etats**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 515 hiervor – Voir page 515 ci-devant

Geschäftsreglement des Ständerates

Règlement du Conseil des Etats

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes

40 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Le président: Nous prenons congé aujourd'hui d'un membre éminent de notre Assemblée, mon prédécesseur au fauteuil présidentiel: M. Otto Schoch.

Le député du demi-canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures est entré au Conseil des Etats en 1983. Son bilan quantitatif est impressionnant. Il a appartenu à 103 commissions spéciales et a assumé la présidence de sept d'entre elles. Il a aussi été membre de onze commissions permanentes. Parmi ces dernières, M. Schoch a présidé la Commission de la politique de sécurité de 1991 à 1993. Il préside actuellement la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Comme président du Conseil des Etats en 1995/96, il a pré-

sidé également la Délégation administrative qui veille au bon fonctionnement de notre Parlement.

Dans toutes ses activités, M. Schoch a déployé de grandes qualités de juriste imaginaire. La clarté de ses vues l'a conduit à présenter des rapports brillants sur les sujets les plus variés de la politique fédérale, comme par exemple à l'occasion des débats sur le droit foncier rural. Les députés romands ont apprécié sa parfaite maîtrise de la langue française qu'il a pratiquée tôt puisque, dans sa jeunesse, il a fréquenté en tant que Zofingien le conseiller fédéral Max Petitpierre; ils ont été sensibles à son amitié pour la partie latine du pays.

Nous le remercions très sincèrement pour ses quatorze ans de travail parlementaire au plan fédéral pendant lesquels il a mis ses talents d'avocat au service de la collectivité.

M. Otto Schoch a également présidé d'importantes commissions extraparlimentaires où son esprit réformiste a fait merveille – qu'il s'agisse de l'assurance-maladie ou de la réforme de l'armée. Après être descendu dans la mare politique, l'alpiniste Otto Schoch retourne maintenant aux sommets, avec la considération de tous et l'estime de chacun.

Mon cher collègue, vous avez bien servi le pays d'Appenzell et la Confédération suisse. Tous vos collègues vous expriment leurs meilleurs vœux pour l'avenir. J'en profite également pour présenter mes compliments à Mme Schoch qui se trouve à la tribune.

Merci encore, et meilleur avenir t'accompagne! (*Applaudissements nourris*)

Cette session arrivant à son terme, je désire encore saluer deux collaborateurs des Services du Parlement qui vont nous quitter.

Il s'agit de M. Alain Becker, secrétaire de la Commission de l'économie et des redevances. M. Becker quitte ses fonctions pour devenir secrétaire général de l'«Expo 2001». M. Becker est entré au service du Parlement en 1991; à la Commission de l'économie et des redevances, il s'est occupé principalement des dossiers de la politique agricole et de la politique économique générale. Ses compétences et l'efficacité de ses méthodes de travail lui ont gagné l'estime de nombreux parlementaires.

Je prends également congé aujourd'hui de M. Paolo Janke, responsable du Secrétariat de langue italienne. Après deux ans passés au service du Parlement, M. Janke est aujourd'hui appelé à d'autres fonctions par M. Cotti, conseiller fédéral. Responsable du Secrétariat de langue italienne, M. Janke s'est également occupé d'une multitude d'autres tâches, comme la réalisation du site Internet des Services du Parlement. Il a aussi collaboré avec le Service des relations extérieures et avec le secrétariat de la Commission des transports et des télécommunications. Son entregent, son caractère polyvalent et ses dons de polyglotte ont fait merveille dans ses multiples tâches.

Nous adressons à ces deux jeunes collaborateurs tous nos remerciements et nos vœux pour la suite de leurs carrières. (*Applaudissements*)

Je mets fin à cette session. Je vous remercie très cordialement de votre travail actif au cours de cette session d'été 1997. Je vous souhaite à tous une bonne rentrée chez vous et des jours de vacances heureux qui vous permettront de vous remettre des fatigues accumulées pendant toute l'année.

Bonne rentrée à tous et bonnes vacances!

Schluss der Sitzung und der Session um 08.15 Uhr

Fin de la séance et de la session à 08 h 15

Einfache Anfragen Questions ordinaires

96.1117

Einfache Anfrage Reimann Zweite Säule. Beitragsvergleich zwischen Privatwirtschaft und Bund

Question ordinaire Reimann Deuxième pilier. Comparaison des contributions entre l'économie privée et la Confédération

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 9. Dezember 1996

In der Budgetdebatte der Wintersession 1996 hat der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes eine Studie neuesten Datums erwähnt (AB 1996 S 975), die den Nachweis erbringen soll, dass die Arbeitgeberbeiträge von Bund (einschliesslich SBB und PTT) im prozentualen Vergleich nicht nennenswert von denjenigen der Privatwirtschaft abweichen. Die Arbeitgeberanteile beim Bund würden danach sogar eher unter dem Durchschnitt der Privatwirtschaft liegen.

Ist der Bundesrat bereit, diese Studie und die ihr zugrunde liegenden Bemessungsgrundsätze der Öffentlichkeit zugänglich zu machen?

Antwort des Bundesrates vom 21. Mai 1997

Die erwähnte Studie liegt seit August 1996 vor (Prasa Hewitt International, Benefit-Index-Studie für die Bundesverwaltung, August 1996). Darin wird der Wert des Sozial- und Nebenleistungspaketes der Bundesverwaltung verglichen mit einer Norm, die mit Hilfe von Angaben von 13 Organisationen (Unternehmen sowie öffentlichen Verwaltungen) gebildet wurde. Die Studie umfasst drei Kapitel: Methodik, Benefit-Index-Grafiken und Kommentar. Sie ist bei der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung zugänglich.

97.1004

Einfache Anfrage Marty Dick Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Neat

Interrogazione ordinaria Marty Dick Perizia sulla redditività economica del progetto Alptransit

Question ordinaire Marty Dick Analyse de la rentabilité du projet de nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes

Testo dell'interrogazione ordinaria del 3 marzo 1997

Nelle scorse settimane l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha pubblicato i risultati di una perizia sulla redditività economica del progetto Alptransit.

Chiedo al Consiglio federale:

1. se ritiene istituzionalmente corretto richiedere una tale perizia e renderne noti i risultati quando il Consiglio degli Stati, dopo un ampio dibattito, già si è pronunciato sul progetto e proprio nell'imminenza della decisione del Consiglio nazionale;

2. se corrisponde al vero che la ditta incaricata della perizia già aveva ricevuto un mandato nello stesso ambito da un committente direttamente interessato alla realizzazione del Lötschberg;

3. se ritiene veramente che la perizia abbia considerato tutti gli aspetti di sviluppo economico;

4. di indicare il costo della perizia.

Risposta del Consiglio federale del 2 giugno 1997

Il rapporto «Financial review of the Neue Alpentransversale project» pubblicato dalla Coopers & Lybrand SA nel 1995 ha chiarito che la redditività economica del progetto NFTA realizzato per intero, come previsto nel messaggio originario sulle trasversali alpine, è con molta probabilità impossibile da raggiungere senza importanti misure accompagnatorie. Lo studio è stato molto importante per il successivo svolgimento del dibattito sulla NFTA ed è stato uno dei motivi del riesame del progetto e dell'elaborazione del messaggio del 26 giugno 1996 sulla costruzione e sul finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici.

Il Consiglio federale risponde alle singole domande come segue:

1. Poiché il Consiglio federale, in base al decreto federale concernente la costruzione delle ferrovie transalpine svizzere, è tenuto, ad ogni richiesta di credito, a presentare un nuovo esame della redditività e giacché l'indagine della Coopers & Lybrand SA si basava ancora sulla realizzazione integrale del progetto NFTA come originariamente previsto, l'UFT ha avviato una nuova verifica. Il risultato dello studio dovrebbe fungere anche da base informativa per le Camere federali. A causa di indispensabili approfondimenti del modello della Coopers & Lybrand SA si sono verificati dei ritardi, per cui l'indagine ha potuto essere conclusa soltanto in tempo per il dibattito della commissione della seconda Camera. Nel dibattito sulle decisioni da prendere riguardo alla NFTA, questa indagine non rappresenta che un elemento in aggiunta ad altri (di argomento macroeconomico, politico, ecc.).

2. La nuova indagine sulla redditività della NFTA di cui parla l'autore dell'interrogazione è stata effettuata dagli studi di consulenza Ecoplan e Metron. Per ricordare gli antefatti va detto che, durante la progettazione della NFTA, il 12 aprile 1995, il DFTCE aveva ricevuto incarico dal Consiglio federale di verificare il programma complessivo rotaia/strada per il Lötschberg. Seguendo la procedura di invito alla presentazione di un'offerta estesa a tre ditte concorrenti, l'UFT aveva assegnato l'incarico al consorzio Metron/Ecoplan. L'indagine esaminava la redditività di diverse varianti infrastrutturali miranti ad un'ottimizzazione dell'asse del Lötschberg. Contemporaneamente venivano elaborate nuove basi per prevedere la domanda futura di trasporti.

Sulla base di questi primi risultati, la Transalp 2005 (gruppo di interesse dei cantoni BE, FR, JU, NE, VD e VS per il Sempione-Lötschberg) ha commissionato alla Ecoplan un rapporto sulla redditività dell'asse Lötschberg-Sempione. L'UFT non ha partecipato a tale studio, ma ha esaminato approfonditamente il rapporto, che è stato pubblicato nel giugno 1996, giudicandolo valido.

Considerando le conoscenze acquisite e dati i tempi incalzanti, l'incarico di effettuare la nuova verifica della redditività della NFTA è stato assegnato di nuovo ai due studi riuniti Metron e Ecoplan. In questo caso non è stata richiesta solo la stesura di un rapporto concernente il responso aggiornato sulla redditività della NFTA, bensì soprattutto l'elaborazione di un modello in cui i valori determinanti variano e che indichi quali sono i fattori che influiscono in maniera decisiva sulla redditività. La Metron aveva il compito di studiare per la prima volta in maniera approfondita la problematica complessiva degli effetti del progetto Alptransit sulla domanda del traffico viaggiatori. L'Ecoplan ha poi elaborato il modello globale definitivo.

Il modello utilizzato nell'indagine contiene certo, come ogni modello, determinate semplificazioni, ma, nell'insieme, corrisponde alla logica dell'economia di mercato. I risultati in parte contestati dipendono innanzitutto dalle supposizioni iniziali,

le quali sono state fissate da un gruppo consultivo diretto dall'UFT e composto tra l'altro da rappresentanti di FFS, BLS e dell'Amministrazione federale delle finanze. In caso di divergenze spettava all'UFT la decisione finale nel rispetto più ampio delle posizioni degli altri membri del gruppo e in ogni caso con la collaborazione di esperti esterni. Si può escludere un conflitto di interessi da parte degli appaltatori Metron/ Ecoplan.

3. Il modello elaborato segue, come precedentemente spiegato, solo un'ottica microeconomica. Non è stato considerato alcun altro aspetto macroeconomico, di politica regionale o ambientale. Tale orientamento è stato anche esplicitamente indicato al momento della pubblicazione dell'indagine.

4. Il valore dell'appalto dell'Ecoplan ammonta a 190 000 franchi. Il costo delle prestazioni della Metron che ha indagato gli effetti di Alptransit sulla domanda del traffico passeggeri è pari a 49 000 franchi.

97.1023

**Einfache Anfrage Rochat
Offiziere der französischsprachigen Schweiz
am Instruktionszentrum
für Friedenserhaltende Operationen**

**Question ordinaire Rochat
Officiers romands au Centre d'instruction
pour les opérations en faveur
du maintien de la paix**

Texte de la question ordinaire du 6 mars 1997

Il vient à ma connaissance qu'à partir du 1er janvier 1997, le Centre d'instruction pour les opérations en faveur du maintien de la paix, à Bière, ne comptera plus aucun officier romand. Jugeant important qu'un équilibre soit maintenu en ce domaine et tout particulièrement lorsqu'une activité durable se déroule dans une région francophone, relevant l'importance de la langue française et son rôle diplomatique, rappelant les conséquences que de telles situations peuvent avoir sur le recrutement et la sélection des candidats à la formation fournie, je me permets aujourd'hui de poser les questions suivantes au Conseil fédéral:

1. La composition du corps des officiers du Centre d'instruction pour les opérations en faveur du maintien de la paix, à Bière, est-elle anecdotique, relève-t-elle d'un manque de cadres compétents de langue française ou découle-t-elle d'un choix délibéré?

2. La composition du corps des officiers de ce centre a-t-elle joué ou joue-t-elle un rôle dans une sélection fondée sur des critères linguistiques des volontaires candidats à une activité de maintien de la paix?

3. Faut-il voir dans cette situation un risque de transfert prochain de cette activité de formation dans une autre région linguistique?

4. Le Conseil fédéral compte-t-il prendre des mesures pour remédier rapidement à cette situation et aux inconvénients qui pourraient en découler?

Réponse du Conseil fédéral du 1er mai 1997

1. Le Centre d'instruction pour les opérations en faveur du maintien de la paix, à Bière, est en phase de création. Son corps enseignant se compose de trois personnes. Il n'existe pour le moment aucun besoin d'augmenter ce contingent de postes.

Les trois postes sont actuellement occupés par des Suisses alémaniques. Jusque vers le milieu de 1996, un officier de langue maternelle française était suppléant du commandant; il a toutefois fait l'objet d'un transfert au sein du département dans la perspective d'une utilisation éventuelle en qualité d'attaché de défense. Lorsqu'il a fallu pourvoir ce poste, on

ne disposait d'aucun candidat qualifié de langue française.

2. Lors de la repourvue des postes, les groupements et les offices fédéraux du DMF prennent en principe en considération l'origine linguistique des candidats et tiennent compte, dans la mesure du possible, d'une représentation équitable des minorités linguistiques.

La composition linguistique du corps enseignant du Centre d'instruction pour les opérations en faveur du maintien de la paix peut se modifier lors de chaque mutation. La condition déterminant l'aptitude d'un candidat à occuper une telle fonction demeurera cependant celle d'avoir exercé avec succès une activité en qualité d'instructeur, d'être au bénéfice d'une expérience en matière d'engagements internationaux et d'avoir une formation de base adéquate.

L'appartenance linguistique du corps enseignant n'a aucune influence sur la sélection des personnes ayant été formées au centre d'instruction, soit des futurs observateurs militaires ou des membres de contingents internationaux. Le DMF est et restera toujours intéressé à gagner des candidats émanant de toutes les régions linguistiques du pays pour des engagements internationaux. Il convient au demeurant de ne pas surévaluer les problèmes linguistiques pouvant survenir, le cas échéant, au cours de l'instruction, et de ne pas oublier que, dans la pratique, la langue anglaise prévaut de toute façon dans les engagements organisés à l'étranger.

3. Le centre d'instruction a été transféré, il y a quelque temps, de la Suisse orientale à Bière. Il n'existe dès lors aucune raison de le transférer une nouvelle fois.

4. Aucune mesure particulière ne s'impose pour le Conseil fédéral. L'engagement, pour le centre d'instruction, d'un personnel instructeur approprié et issu de toutes les régions linguistiques du pays est une tâche permanente.

97.1049

**Dringliche Einfache Anfrage Danioth
Griffige Schutzklauseln
im Gütertransport**

**Question ordinaire urgente Danioth
Clauses de protection
pour le transit de marchandises**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 28. April 1997

In der entscheidenden Schlussphase der bilateralen Verhandlungen zum Dossier Landverkehr gehen die Vorstellungen über die angemessene Höhe umlagerungswirksamer Strassenabgaben für den Gütertransport nach wie vor weit auseinander. Die EU setzt die Schweiz unter erheblichen Druck, um möglichst billige Tarife auszuhandeln. Dabei erwartet sie gleichzeitig von der Schweiz die Bereitstellung einer milliardenschweren Bahninfrastruktur, ohne sich an den Kosten zu beteiligen.

Eine wirksame und gleichzeitig flexible, später auf veränderte Verhältnisse adaptierbare Strassenfiskalität erlangt unter diesen Umständen ausschlaggebende Bedeutung. Sollten sich die heute festzulegenden Abgaben inskünftig als ungenügend erweisen, muss die Schweiz das Recht haben, die Abgaben so auszugestalten, dass sie – zusammen mit den übrigen Rahmenbedingungen – die Verlagerung des Gütertransits effektiv zu bewerkstelligen vermögen. Hierzu ist aber eine Schutzklausel im Sinne eines wirksamen Regulierungsmechanismus unerlässlich.

Ich unterbreite daher dem Bundesrat die folgenden Fragen:

1. Teilt der Bundesrat diese Analyse?

Wie beurteilt er insbesondere die äusserst skeptische Einschätzung durch den Informationsbeauftragten der Kantone in Brüssel (vgl. Euro-Report der ch-Stiftung Nr. 2 vom März/ April 1997)?

2. Ist der Bundesrat bereit und entschlossen, die Ansätze der schweizerischen Strassenabgaben als zentrales Steue-

rungelement so durchzusetzen, dass sie die verkehrspolitischen und verfassungsmässigen Ziele wirklich auch zu erreichen vermögen?

3. Ist der Bundesrat insbesondere bereit, für griffige Schutzklauseln zu kämpfen, die nicht bloss geringfügige und temporäre Aufschläge bei ausserordentlichen Situationen erlauben, sondern eine substanzielle Anpassung ermöglichen, damit das Verlagerungsziel nicht verfehlt wird?

Antwort des Bundesrates vom 28. Mai 1997

Der Bundesrat strebt eine innen- und aussenpolitisch verträgliche Umsetzung des Alpenschutzartikels an. Der alpenquerende Güterverkehr soll mit Hilfe marktwirtschaftlicher Instrumente von der Strasse auf die Schiene verlagert werden. Diese Umsetzungsstrategie soll durch «Pull- und Push-Massnahmen» erreicht werden. Einerseits soll die Strasse so teuer wie notwendig werden. Andererseits muss der Transportwirtschaft jedoch ein preislich und qualitativ attraktives Bahnangebot zur Verfügung gestellt werden.

1. Die Kommentare im «Euro-Report» sind tatsächlich relativ skeptisch. In diesem Dokument wird jedoch anerkannt, dass im Rahmen der Verhandlungen Fortschritte in Richtung Kostenwahrheit festzustellen sind.

Betreffend das Verkehrsdossier unterstreicht der Bundesrat, dass anlässlich des Treffens vom 14. Februar 1997 zwischen Vertretern der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und dem Bundesamt für Verkehr die Kantone die schweizerische Verhandlungsstrategie unterstützt haben. Während dieser Sitzung haben die Kantone darauf gedrängt, dass Lösungen zur Deblockierung des Verkehrsdossiers gefunden werden. Auch anlässlich der Konsultation vom 20. Mai 1997 haben die Kantone ihre grundsätzliche Zustimmung zur schweizerischen Verhandlungsstrategie signalisiert. Der Bundesrat ist selbstverständlich bereit, offengebliebene Fragen vertieft zu erörtern. Auch ist er gewillt, zur technischen Umsetzung einer nach Abgasnormen abgestuften Besteuerung und zur Ausarbeitung eines Kontrollkonzepts für allfällige «40-Töner»-Kontingente eng mit den Kantonen zusammenzuarbeiten.

2. Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass die Strassenfiskalität als langfristige und dauerhafte Lösung ein zentrales Steuerungselement darstellt, um den Verkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Auch wenn sich die Schweiz mittels einer Schutzklausel im Abkommen über den Landverkehr eine gewisse Fiskalautonomie vorbehalten will, ist es jedoch nicht möglich, die Strassenabgaben aufgrund des effektiven Verlagerungsgrads Strasse/Schiene laufend zu erhöhen. Diese Feststellung gilt auch aus innenpolitischen Gründen. Die Diskussion mit der KdK und mit den schweizerischen Wirtschaftsvertretern sowie die Debatten innerhalb der parlamentarischen Kommission haben gezeigt, dass eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe von mehr als 3 Rappen pro Tonne/Kilometer kaum akzeptiert würde.

3. Im Rahmen des Abkommens mit der EU über den Landverkehr will die Schweiz Schutzklauseln ausbedingen, die beansprucht werden können, wenn das Ziel der Verkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene trotz der Fiskalabgaben und trotz eines attraktiven Bahnangebots nicht verwirklicht würde. Über die Ausgestaltung dieser Schutzklauseln können im heutigen Zeitpunkt noch keine konkreten Angaben gemacht werden.

Die endgültige Haltung der Schweiz betreffend die Schutzklauseln wird vom Gesamtergebnis sowohl im Landverkehr als auch in den übrigen Dossiers (insbesondere Luftverkehr und Personenfreizügigkeit) abhängen.

107. Jahrgang des Amtlichen Bulletins

Herausgeber:

Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung
Parlamentsdienste
3003 Bern
Tel. 031/322 99 82
Fax 031/322 99 33
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

Chefredaktor: Dr. phil. François Comment

Druck: Vogt-Schild AG, 4501 Solothurn

Vertrieb und Abonnemente:

EDMZ, 3000 Bern
Tel. 031/322 39 51
Fax 031/992 00 23

Preise gedruckte Fassung (inkl. MWSt):

Einzelnummer Ständerat	Fr. 12.–
Jahresabonnement Schweiz (Nationalrat und Ständerat)	Fr. 95.–
Jahresabonnement Ausland	Fr. 103.–

CD-ROM-Fassung:

Vertrieb und Abonnemente: EDMZ

Internet/WWW-Adresse: <http://www.parlament.ch>

ISSN 1421-3982

107^e année du Bulletin officiel

Editeur:

Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
Services du Parlement
3003 Berne
Tél. 031/322 99 82
Fax 031/322 99 33
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

Rédacteur en chef: François Comment, dr ès lettres

Impression: Vogt-Schild SA, 4501 Soleure

Distribution et abonnements:

OCFIM, 3000 Berne
Tél. 031/322 39 51
Fax 031/992 00 23

Prix version imprimée (TVA incl.):

Numéro isolé Conseil des Etats	fr. 12.–
Abonnement annuel pour la Suisse (Conseil national et Conseil des Etats)	fr. 95.–
Abonnement annuel pour l'étranger	fr. 103.–

Version CD-ROM:

Distribution et abonnements: OCFIM

Adresse Internet/WWW: <http://www.parlement.ch>

ISSN 1421-3982