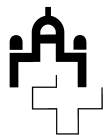


Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Aprilsession  
13. Tagung  
der 45. Amtsdauer

Session d'avril  
13<sup>e</sup> session  
de la 45<sup>e</sup> législature

Sessione d'aprile  
13<sup>a</sup> sessione  
della 45<sup>a</sup> legislatura

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

# Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

# Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

**1998**

Aprilsession

Session d'avril

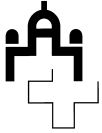
Sessione d'aprile



## Überblick

## Sommaire

Inhaltsverzeichnis	I–III
Rednerliste	IV–VI
Verhandlungen des Ständerates	467–539
Einfache Anfragen	540
Impressum	542
Abkürzungen	3. Umschlagseite
Table des matières	I–III
Liste des orateurs	IV–VI
Délibérations du Conseil des Etats	467–539
Questions ordinaires	540
Impressum	542
Abréviations	3 <sup>e</sup> de couverture



## Abkürzungen

## Abréviations

### Fraktionen

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

### Ständige Kommissionen

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

### Publikationen

<b>AB</b>	Amtliches Bulletin
<b>AS</b>	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
<b>BBi</b>	Bundesblatt
<b>SR</b>	Systematische Sammlung des Bundesrechts

### Groupes

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

### Commissions permanentes

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

### Publications

<b>BO</b>	Bulletin officiel
<b>FF</b>	Feuille fédérale
<b>RO</b>	Recueil officiel du droit fédéral
<b>RS</b>	Recueil systématique du droit fédéral

## Inhaltsverzeichnis

### Botschaften und Berichte

Agrarpolitik 2002: 500  
 Asylgesetz und Anag. Änderung: 525  
 Bundesverfassung. Reform: 503  
 Luftfahrtgesetz. Änderung: 467  
 Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bundesgesetz: 468

### Standesinitiativen (1)

Jura. Kantonsbildungen und Veränderungen von Kantonsgebieten: 521

### Motionen (3)

Cottier. Besteuerung von privaten Renten im DBG und im StHG: 484  
 Delalay. Aufhebung von Steuerlücken: 485  
 Iten. Umbau des Steuersystems: 494

### Empfehlungen (1)

Loretan Willy. Sanierungsfristen für Schiessanlagen. Erstreckung: 479

### Postulate (1)

Schüle. Abgabe auf dem Vermögenszuwachs: 486

### Interpellationen (2)

Frick. Raschere Gangart für eine ökologische Steuerreform: 495  
 Loretan Willy. Kleine Waldflächen. Erhaltung: 482

### Einfache Anfragen (3)

Plattner. Lücke in der Gen-Lex?: 540  
 Reimann. Früherer Rentenanspruch dank geänderten Geburtsdaten: 540  
 Simmen. Bildungsauftrag von SF DRS: 541

### Petitionen (4)

Reinhard Max. Ausdrückliche Erwähnung der Schweiz in geographischer Hinsicht: 522  
 Reinhard Max. Erwähnung von Schweizerkreuz und Fahne in der Bundesverfassung: 523  
 Schweizerischer Gemeindeverband und Schweizerischer Städteverband. Revision der Bundesverfassung: 521  
 Zuegg-Ruch Robert. Selbstverständlichkeiten für eine moderne Verfassung: 523

## Table des matières

### Messages et rapports

Constitution fédérale. Réforme: 503  
 Loi sur l'asile et LSEE. Modification: 525  
 Loi sur l'aviation. Modification: 467  
 Politique agricole 2002: 500  
 Réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Loi fédérale: 468

### Initiatives des cantons (1)

Jura. Modification du nombre et du territoire des cantons: 521

### Motions (3)

Cottier. Imposition de rentes privées dans la LIFD et la LHID: 484  
 Delalay. Suppression de lacunes fiscales: 485  
 Iten. Réforme du système fiscal: 494

### Recommandations (1)

Loretan Willy. Assainissement des installations de tir. Prolongation du délai: 479

### Postulats (1)

Schüle. Impôt sur l'accroissement de la fortune: 486

### Interpellations (2)

Frick. Accélération de la réforme de l'imposition écologique: 495  
 Loretan Willy. Petites surfaces boisées. Conservation: 482

### Questions ordinaires (3)

Plattner. Lacune dans Gen-lex?: 540  
 Reimann. Droit anticipé à la rente grâce à la modification de la date de naissance: 540  
 Simmen. Mandat de formation pour la télévision: 541

### Pétitions (4)

Association des communes suisses et Union des villes suisses. Révision de la Constitution fédérale: 521  
 Reinhard Max. Mention de la croix et du drapeau suisses dans la constitution: 523  
 Reinhard Max. Mention expresse du contour géographique de la Suisse: 522  
 Zuegg-Ruch Robert. Evidences devant figurer dans une constitution moderne: 523

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

Constitution fédérale. Réforme: 515, 517  
 Loi sur l'asile et LSEE. Modification: 530, 531, 532, 536  
 Recommandation Loretan Willy. Assainissement des installations de tir. Prolongation du délai: 481

**Beerli Christine** (R, BE)

Bundesverfassung. Reform: 504

**Bisig Hans** (R, SZ)

Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bundesgesetz: 470, 476

**Brändli Christoffel** (V, GR)

Motion Cottier. Besteuerung von privaten Renten im DBG und im StHG: \*484  
 Schlussabstimmungen: \*501

**Brunner Christiane** (S, GE)

Constitution fédérale. Réforme: 519  
 Loi sur l'asile et LSEE. Modification: 533, 534

**Büttiker Rolf** (R, SO)

Bundesverfassung. Reform: 511, 512, 517

**Cavadini Jean** (L, NE)

Réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Loi fédérale: 474

**Cottier Anton** (C, FR)

Motion Cottier. Imposition de rentes privées dans la LIFD et la LHID: 484

**Danioth Hans** (C, UR)

Bundesverfassung. Reform: 514, 517  
 Schlussabstimmungen: 502

**Delalay Edouard** (C, VS)

Imposition des gains en capital. Interventions personnelles (titre collectif): 487, 491

**Forster Erika** (R, SG)

Bundesverfassung. Reform: 506, 509  
 Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bundesgesetz: 469  
 Steuerreform. Persönliche Vorstösse (Sammeltitel): 497

**Frick Bruno** (C, SZ)

Asylgesetz und Anag. Änderung: \*525, 526, 527, 528, 529, 530, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538  
 Bundesverfassung. Reform: \*503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 517, 518, 519, 520  
 Steuerreform. Persönliche Vorstösse (Sammeltitel): 496, 500

**Gemperli Paul** (C, SG)

Besteuerung der Kapitalgewinne. Persönliche Vorstösse (Sammeltitel): 489, 490

**Liste des orateurs****Gentil Pierre-Alain** (S, JU)

Loi sur l'asile et LSEE. Modification: 529

**Inderkum Hansheiri** (C, UR)

Bundesverfassung. Reform: 507  
 Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bundesgesetz: 475

**Iten Andreas** (R, ZG)

Steuerreform. Persönliche Vorstösse (Sammeltitel): 496

**Koller Arnold**, Bundesrat

Asylgesetz und Anag. Änderung: 525, 527, 528, 529, 531, 532, 533, 537, 538  
 Bundesverfassung. Reform: 505, 506, 507, 510, 515, 518, 519, 520

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat

Empfehlung Loretan Willy. Sanierungsfristen für Schiessanlagen. Erstreckung: 481  
 Interpellation Loretan Willy. Kleine Waldflächen. Erhaltung: 484  
 Luftfahrtgesetz. Änderung: 468  
 Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bundesgesetz: 471, 477

**Leumann Helen** (R, LU)

Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bundesgesetz: 474

**Loretan Willy** (R, AG)

Empfehlung Loretan Willy. Sanierungsfristen für Schiessanlagen. Erstreckung: 480, 482  
 Interpellation Loretan Willy. Kleine Waldflächen. Erhaltung: 483

**Maissen Theo** (C, GR)

Luftfahrtgesetz. Änderung: \*467, 468

**Martin Jacques** (R, VD)

Loi sur l'aviation. Modification: 468

**Merz Hans-Rudolf** (R, AR)

Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bundesgesetz: 476

**Paupe Pierre** (C, JU)

Recommandation Loretan Willy. Assainissement des installations de tir. Prolongation du délai: 481

**Plattner Gian-Reto** (S, BS)

Besteuerung der Kapitalgewinne. Persönliche Vorstösse (Sammeltitel): 489  
 Bundesverfassung. Reform: 516  
 Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bundesgesetz: 470, 474

**Reimann Maximilian** (V, AG)

Asylgesetz und Anag. Änderung: 537  
 Bundesverfassung. Reform: 516

**Respini Renzo** (C, TI)  
Recommandation Loretan Willy. Assainissement des installations de tir. Prolongation du délai: 480  
Réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Loi fédérale: \*468, 472, 473, 474, 476  
Réforme fiscale. Interventions personnelles (titre collectif): 497

**Rhinow René** (R, BL)  
Bundesverfassung. Reform: 505, 507, 517  
Petitionen: \*521, 522, 523  
Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bundesgesetz: 475, 476  
Standesinitiative Jura. Kantonsbildungen und Veränderungen von Kantonsgebieten: \*521

**Rochat Eric** (L, VD)  
Loi sur l'asile et LSEE. Modification: 527, 528

**Saudan Françoise** (R, GE)  
Imposition des gains en capital. Interventions personnelles (titre collectif): 488

**Schiesser Fritz** (R, GL)  
Bundesverfassung. Reform: 516

**Schüle Kurt** (R, SH)  
Besteuerung der Kapitalgewinne. Persönliche Vorstösse (Sammeltitel): 488, 491

**Spoerry Vreni** (R, ZH)  
Asylgesetz und Anag. Änderung: 536  
Besteuerung der Kapitalgewinne. Persönliche Vorstösse (Sammeltitel): 490  
Bundesverfassung. Reform: 512  
Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bundesgesetz: 471, 476

**Uhlmann Hans** (V, TG)  
Asylgesetz und Anag. Änderung: 531

**Villiger Kaspar**, Bundesrat  
Besteuerung der Kapitalgewinne. Persönliche Vorstösse (Sammeltitel): 491  
Motion Cottier. Besteuerung von privaten Renten im DBG und im StHG: 484  
Steuerreform. Persönliche Vorstösse (Sammeltitel): 497

**Weber Monika** (U, ZH)  
Mitteilungen des Präsidenten: 478

**Wicki Franz** (C, LU)  
Asylgesetz und Anag. Änderung: 532, 536

**Zimmerli Ulrich** (V, BE), Präsident  
Mitteilungen des Präsidenten: 467, 477, 538

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Ständerat – Conseil des Etats

**1998**

Aprilsession – 13. Tagung der 45. Amtsdauer  
Session d'avril – 13<sup>e</sup> session de la 45<sup>e</sup> législature

### Erste Sitzung – Première séance

**Dienstag, 28. April 1998**  
**Mardi 28 avril 1998**

17.15 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

**Präsident:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich heisse Sie zu unserer dreitägigen Sondersession willkommen.

97.046

### **Luftfahrtgesetz. Änderung Loi sur l'aviation. Modification**

*Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 296 – Voir page 296 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 17. März 1998  
Décision du Conseil national du 17 mars 1998

### **Bundesgesetz über die Luftfahrt Loi fédérale sur l'aviation**

**Art. 27 Abs. 2 Bst. b, e**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 27 al. 2 let. b, e**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Maissen** Theo (C, GR), Berichterstatter: Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen hat sich am 9. April mit den wenigen Differenzen befasst, die es beim Luftfahrtgesetz noch gibt. Ich beginne gleich mit Artikel 27. Hier besteht ein Zusammenhang zu Artikel 29. Es geht um die ökologischen Kriterien bei den Bewilligungen und Konzessionen, die zu erteilen sind. Grundsätzlich ist es so, dass die ökologischen Kriterien bereits in anderen Artikeln behandelt sind. Man hat

aber hier gesagt: Doppelt genäht hält besser! Hier lagen nun eine Fassung des Nationalrates und eine des Ständerates vor; und der Nationalrat beschloss, an seiner Fassung festzuhalten. Wenn man nun die Fassungen der beiden Räte miteinander vergleicht, dann sieht man, dass es doch im wesentlichen um sprachliche Unterschiede geht. Hinzu kommt ein Unterschied in der Gliederung, indem der Ständerat zwischen den Voraussetzungen in den Litera b und e unterschieden und die ökologischen Kriterien in Litera e zusammengefasst hat.

Hingegen sind die Differenzen materiell nicht sehr gross. Der Ständerat hat zusätzlich sichergestellt, dass die schweizerischen und die ausländischen Unternehmen bezüglich dieser Bedingungen gleich behandelt werden, und er hat in Artikel 29 – wo es eben um die Streckenkonzessionen für Unternehmer mit Sitz im Ausland geht – auch die erwähnten Bedingungen eingeführt. Der Nationalrat hat nun in Anlehnung an seine Formulierungen in Artikel 27 auch in Artikel 29 eine Anpassung vorgenommen.

Wir sind in der Kommission zum Schluss gekommen, dass wir uns dem Nationalrat anschliessen sollten, und zwar wurde dieser Beschluss mit 8 zu 0 Stimmen gefasst.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 28 Abs. 6**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 28 al. 6**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Maissen** Theo (C, GR), Berichterstatter: In Artikel 28 hat der Ständerat aufgrund der Diskussionen vor allem auch mit Rücksicht auf die Anliegen aus der Westschweiz eine Bestimmung aufgenommen, die bereits im geltenden Gesetz enthalten ist und wonach vor dem Entscheid über Konzessionsgesuche die Regierungen der betroffenen Kantone und die interessierten öffentlichen Transportanstalten anzuhören sind. Der Nationalrat hat mit 81 zu 61 Stimmen beschlossen, diesen Artikel zu streichen. Die Kommission ist mit 5 zu 4 Stimmen der Auffassung, dass wir hier das geltende Recht übernehmen sollten, weil es zweckmässig ist, bei den Entscheiden über die Konzessionsgesuche abzuklären, ob es eventuell spezielle Anliegen gibt, die allenfalls zu berücksichtigen wären oder berücksichtigt werden könnten.

Es wird nun zwar gesagt, dass diese Anhörungsmöglichkeiten eingeschränkt würden, wenn das Luftverkehrsabkommen mit der EU abgeschlossen würde. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass dieses Recht auf Anhörung dann in einer Verordnung vom Bundesrat festgelegt werden

könnte. Die Kommission ist mehrheitlich der Meinung: Wenn das schon in einer Verordnung festgelegt werden soll und wenn im Grunde genommen auch die Zustimmung des Bundesrates vorliegt, dass Anhörungen stattfinden sollten, kann man dieses Verfahren ebensogut ins Gesetz aufnehmen, wie das bis jetzt auch der Fall war.

Wir beantragen Ihnen deshalb mit 5 zu 4 Stimmen, an Artikel 28 festzuhalten.

**Martin Jacques (R, VD):** Je propose, pour éliminer une divergence avec le Conseil national, de biffer cette disposition, parce que, effectivement, le Conseil fédéral s'est engagé à l'inclure dans l'ordonnance. Il n'y a dès lors pas de raison pour maintenir une divergence. Je crois que l'essentiel est que cette loi puisse être mise sous toit au plus vite et que le vote final puisse avoir lieu très rapidement. Nous sommes avec cette divergence dans le détail.

**Leuenberger Moritz, Bundesrat:** Ich bin sehr froh, dass Herr Martin einen Antrag stellt, der es Ihnen ermöglichen sollte, sich dem Nationalrat anzuschliessen und das Luftfahrtgesetz schon heute definitiv zu bereinigen. Ich habe Ihnen die Stellungnahme des Bundesrates schon bei der letzten Behandlungsrunde erläutert. Es ist nicht so, dass wir keine Anhörung der Betroffenen mehr wollen, sondern wir möchten das auf Verordnungsebene regeln und eine Delegationsnorm haben, wie sie der Nationalrat beschlossen hat.

Ich habe Ihnen letztes Mal gesagt, dass nach europäischem Recht jede Fluggesellschaft das Recht hat, innerhalb der Europäischen Union frei zu verkehren. Es braucht gewisse Voraussetzungen dazu: Die Flugplätze müssen freie Kapazitäten aufweisen, der sichere Betrieb des Unternehmens muss gewährleistet sein usw. Bei Flügen in den EU-Raum wird nach Inkrafttreten des Abkommens die Zeit für die Anhörungen im bisherigen Rahmen zu kurz. Wenn das Gesetz so verabschiedet würde, wie Sie es möchten, würde auf den bisherigen Rahmen abgestellt; doch in diesem Rahmen kann man dann keine Stellungnahmen der betroffenen Kantone mehr einholen. Das würde die Illusion wecken, man könnte den Stellungnahmen vollumfänglich folgen; doch dem wird einfach nicht mehr so sein. Diese Formulierung würde den Angehörten ein X für ein U vormachen, und deswegen möchten wir lieber die Delegationsnorm, wie sie der Nationalrat verabschiedet hat.

Ich ersuche Sie daher, dem Antrag Martin zuzustimmen.

**Präsident:** Herr Martin beantragt Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Martin	24 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	8 Stimmen

#### **Art. 29 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 29 al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Maissen Theo (C, GR), Berichterstatter:** Ich habe bereits erläutert, dass zwischen Artikel 29 und Artikel 27 ein Zusammenhang besteht. Wir beantragen auch hier mit 8 zu 0 Stimmen, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.030

## **Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bundesgesetz**

## **Réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Loi fédérale**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 17. März 1997

(BBl 1997 III 410)

Message et projet de loi du 17 mars 1997

(FF 1997 III 395)

*Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**Respini Renzo (C, TI), rapporteur:** La protection du climat est une des tâches les plus importantes pour la protection de l'environnement sur le plan mondial. Pour atteindre cet objectif, il faut stabiliser, et ensuite réduire de 75 pour cent, les émissions de CO<sub>2</sub> et d'autres gaz responsables de l'effet de serre, tels le méthane et le protoxyde d'azote qui, en allemand, a un nom moins sérieux: il s'appelle «Lachgas».

En 1992, la Suisse a signé la convention sur les changements climatiques à l'occasion du sommet de Rio. Depuis 1992, cette convention a été ratifiée par 156 pays. En 1993, notre pays a ratifié cette convention. Avec cette ratification, la Suisse s'est engagée à collaborer à une stratégie internationale visant à préserver le climat des dangereuses perturbations dues aux activités humaines.

Depuis 1993, trois conférences internationales des Parties à la convention de Rio se sont déroulées: la première à Berlin, en avril 1995, où l'on a décidé de fixer des objectifs de réduction contraignants pour la période après l'an 2000; la deuxième a eu lieu à Genève en 1996; la dernière à Kyoto en novembre 1997. Lors de cette conférence, les objectifs de réduction ont été fixés d'une façon claire jusqu'en 2010; en plus, on a adopté d'autres principes importants, notamment le principe de la flexibilité dans l'application des normes de réduction et le principe de la «joint implementation», d'après lequel on peut réduire les émissions là où l'opération coûte le moins cher, notamment dans les pays en voie de développement ou dans des pays de l'Europe de l'Est.

Notre commission a examiné le message du Conseil fédéral du 17 mars 1997 en trois séances de travail: en septembre 1997 la première, en novembre la deuxième et en février 1998 la dernière. Nous avons ainsi eu l'occasion de vérifier la stratégie proposée par le Conseil fédéral à la lumière des conclusions de la conférence de Kyoto de novembre 1997. La commission a approuvé le projet de loi, par 11 voix sans opposition et avec 2 abstentions, pour les raisons suivantes:

1. Cette loi propose une stratégie nouvelle en matière de protection de l'environnement. On passe d'une législation basée sur des mesures d'interdiction, des mesures de police, à une législation basée sur les règles du marché, où le concours avec les secteurs de l'économie privée, mesures librement adoptées, est l'élément essentiel et central de la loi. C'est un raisonnement nouveau, salué très favorablement par les milieux intéressés, y compris les milieux économiques.

Il s'agit d'une loi moderne dans la conception et souple et légère dans la technique législative. Il suffit de penser que ce texte de loi contient seulement 17 articles, où l'on trouve les éléments essentiels, qui ont leur fondement dans un excellent message du Conseil fédéral. Les éléments essentiels sont de la compétence du Parlement, ils sont contenus dans la loi, tandis que les autres mesures d'application sont de la compétence du Conseil fédéral ou de l'administration. C'est un gros avantage de cette loi, et c'est le seul moyen pour lui donner la souplesse nécessaire.

2. Le but de la loi est la réduction du CO<sub>2</sub> et l'objectif est clairement défini: moins 10 pour cent en l'an 2010. Non seulement cet objectif est, d'après la commission, juste et cor-



rect – le CO<sub>2</sub> est en effet le principal responsable de l'effet de serre –, mais il est réalisable du point de vue technique. Le but de la loi n'est donc pas l'introduction de la taxe, la taxe a un caractère subsidiaire. Elle ne sera appliquée que si l'objectif principal, à savoir la réduction du CO<sub>2</sub>, ne pouvait pas être atteint.

3. La loi représente un instrument adéquat pour le respect des engagements internationaux que notre pays a souscrits en signant la convention sur les changements climatiques. La commission a aussi pris acte que ce projet rentre dans la stratégie du protocole de Kyoto. En effet, il n'y aura besoin d'aucune autre limitation dans notre pays concernant les autres gaz ayant des effets négatifs sur le climat, le méthane et le «Lachgas», et en plus la stratégie de la Suisse a été présentée et approuvée à Kyoto. On a admis que la protection du climat est une des tâches de longue durée, de grande importance et que l'ordre de grandeur des réductions des émissions de CO<sub>2</sub> proposé par le Conseil fédéral était correct.

4. Si la protection du climat est une tâche internationale, nous y voyons aussi des intérêts directs, spécifiques pour combattre toutes les conséquences négatives de l'effet de serre, telles qu'elles sont indiquées dans le programme national de recherche 31: catastrophes naturelles, déstabilisation du sol, inondations, etc.

Pour ce qui concerne le contenu de la loi, je veux signaler deux éléments qui représentent la différence entre le projet du Conseil fédéral et les discussions qui ont eu lieu au sein de la commission.

La première différence consiste dans le fait que notre commission a voulu se soucier de la situation après l'an 2010, c'est-à-dire quand la loi perdra son intérêt juridique et pratique. Elle a voulu que le Conseil fédéral s'engage à présenter aux Chambres fédérales en temps opportun des projets pour cette période après l'an 2010, après avoir consulté les milieux intéressés. C'est l'ajout que vous trouvez à l'article 2 alinéa 5.

Le deuxième point où il y a eu une divergence au sein de la commission, réside dans la compétence d'introduire la taxe. Quelle autorité est-elle habilitée à introduire la taxe si les mesures librement consenties et si les autres mesures ne suffisent pas à elles seules pour atteindre le but de la loi? Selon le Conseil fédéral et la majorité de la commission, cette autorité doit être le Conseil fédéral lui-même. Pour la minorité de la commission – mais les avis étaient très partagés, la décision a été prise par 7 voix contre 6 –, cette compétence doit rester entre les mains du Parlement qui devrait voter un arrêté fédéral de portée générale, non sujet au référendum facultatif.

Nous sommes de l'avis que le projet du Conseil fédéral doit être suivi sur ce point. En effet, il ne s'agit pas d'une question de détail, il s'agit d'une question qui a trait à l'essence et à la nature même de la loi. Un commissaire s'est exprimé en ces termes, et je crois qu'il représente bien l'opinion de la majorité: «Voulons-nous cette loi, oui ou non?» Le système de la loi, qui prévoit à titre subsidiaire la taxe, doit être unique et complet. La loi doit pouvoir jouer et avoir un rôle préventif important. L'effet préventif ne peut s'exprimer que si la décision concernant l'introduction de la taxe ne peut pas être soumise à une nouvelle décision, mais doit être déjà arrêtée maintenant dans le cas où les conditions fixées dans la loi l'exigent. Le fait de séparer la décision d'adopter la loi et celle d'introduire la taxe brise le système de la loi unique et ne permet pas à l'effet préventif de la loi de s'exprimer. C'est la raison pour laquelle la commission est convaincue que la solution présentée par le Conseil fédéral est la meilleure.

La commission vous propose d'entrer en matière.

**Forster Erika (R, SG):** Ich habe in der Kommission dem vorliegenden Gesetz zugestimmt und bin deshalb für Eintreten auf die Vorlage.

Folgende Aspekte scheinen mir im Rahmen der Eintretensdebatte wichtig genug, um besonders hervorgehoben zu werden:

Beim CO<sub>2</sub>-Gesetz handelt es sich um ein Klimaschutz-Rahmengesetz, dessen wichtigstes und entscheidendstes Merk-

mal die Subsidiarität ist. Nur wenn energie-, verkehrs-, umwelt- und finanzpolitische sowie freiwillige Massnahmen nicht zum definierten Ziel einer Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2010 oder darüber hinaus führen, wird eine CO<sub>2</sub>-Abgabe eingeführt. Dabei sind sowohl das Ziel als auch die Abgabe keine starren Grössen.

Die Ziele können durch den Bundesrat in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen für einzelne Bereiche der Volkswirtschaft unterschiedlich festgelegt werden. Die Abgabe wird nur bei Nichterreichung dieser Ziele erhoben und kann differenziert werden.

Bei der Beurteilung der Vorlage kann man den Grundgedanken der Subsidiarität nicht genug herausstreichen, denn hinter ihm stehen die verschiedensten Überlegungen. Subsidiarität bedeutet auch, dass sich der Gesetzgeber bewusst ist, dass zurzeit auf den Gebieten der Energie-, Verkehrs-, Umwelt- und Finanzpolitik viel im Tun ist und man gut beraten ist, die CO<sub>2</sub>-Wirkungen im Gesamtzusammenhang zu verfolgen und nicht kumulativ Massnahmen aller Art gleichzeitig oder kurz nacheinander einzuführen, ohne deren Wirkung zu kennen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die vorgesehene LSVA, die Alpentransitabgabe im Rahmen der Vereinbarungen mit der EU, das Energiegesetz, eine allfällige ökologische Steuerreform sowie die preislichen Wirkungen des Elektrizitätsmarktgesetzes. Im Rahmen dieser Aufzählung habe ich die im Raum stehenden Volksinitiativen nicht einmal erwähnt. Wir erleben also gegenwärtig eine Kumulation von umwelt-, energie-, verkehrs- und finanzpolitischen Gesetzgebungsarbeiten, deren Ausgang für mich ebenso ungewiss ist wie deren vielfältige Wirkung. Dabei werden sich die Dinge angesichts der spezifischen Gegebenheiten des schweizerischen Gesetzgebungsprozesses mit der gewohnten Fülle von Ausnahmen, Kompromissen und Quersubventionierungen mit Sicherheit so komplex gestalten, dass es zeitweise schwierig wird, den Überblick zu behalten.

Klar ist nur, dass die vollständige und konsequente Einführung von allem, was gegenwärtig im weiteren CO<sub>2</sub>-Zusammenhang in der Pipeline ist, Belastungen der nichterneuerbaren Energien in der Höhe von mehreren Milliarden Franken zur Folge hätte.

Im Lichte dieser Vorschau scheint mir klar, dass die subsidiäre Konstruktion des CO<sub>2</sub>-Gesetzes die einzig richtige Übungsanlage ist. Die Abgabe wird also nur eingeführt, wenn das durch den Bundesrat einerseits und die Staatengemeinschaft im Rahmen des Kyoto-Zieles andererseits gesetzte Ziel nicht erreicht wird – aber eben nur dann. Die Gesetzeskonstruktion des Bundesrates mit der Subsidiarität beinhaltet nämlich auch, dass die Übung abgebrochen wird, wenn die CO<sub>2</sub>-Abgabe eingeführt, das Ziel aber nachträglich erreicht wird. Diesbezüglich ist der Gesetzestext leider nicht sehr klar, wenn auch in der Botschaft auf Seite 43 gesagt wird, dass der Bundesrat in diesem Fall die Abgabe herabsetzen könne. Meines Erachtens verlangt das Prinzip der Subsidiarität, dass er die Abgabe herabsetzen oder aufheben muss. Aus meinen Ausführungen im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Subsidiarität geht klar hervor, dass ich mich auch der von einigen Persönlichkeiten geäusserten Forderung widersetze, den Bundesrat in jedem Fall zur Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf einen bestimmten Zeitpunkt hin zu verpflichten, egal, ob das CO<sub>2</sub>-Ziel erreicht wird oder nicht. Solche Ideen widersprechen der Absicht der Vorlage.

Der zweite Punkt, weshalb ich die Vorlage ausdrücklich begrüesse, ist die Tatsache, dass es sich bei der Abgabe – sollte sie eingeführt werden – um eine echte Lenkungsabgabe handelt, welche vollumfänglich an Bevölkerung und Wirtschaft zurückerstattet wird.

Der dritte Punkt, weshalb aus meinem Blickwinkel die Vorlage gute Noten verdient, ist die Tatsache, dass es sich bei der allenfalls einzuführenden Abgabe um eine emissionsorientierte Abgabe und nicht um eine Ressourcensteuer handelt. Der Bundesrat orientiert sich am Ausstoss von CO<sub>2</sub> und nicht am Verbrauch von Ressourcen. Das ist richtig und sollte nach meiner Meinung auch bei anderen umweltorientierten Vorlagen Richtschnur sein. Emissionsorientierte Abgaben sind für den Verbraucher mit seinem Verhalten eher in direk-

ten Zusammenhang zu bringen. Sie sind somit wesentlich zielkonformer als ressourcenorientierte Abgaben.

Der letzte Punkt betrifft das Kooperationsprinzip mit den betroffenen Kreisen, insbesondere der Wirtschaft. Auch dieses bereits in der Umweltschutzgesetzgebung verankerte Prinzip ist zu begrüßen. Es verpflichtet zu einem konsensorientierten Vollzug des Gesetzes. Das wird wohl zuweilen mühsam werden, verspricht aber Effizienz und Effektivität.

In diesem Zusammenhang stellt sich mir die Frage: Was passiert, wenn die sektorale Vorgabe an die Industrie erfüllt, diejenige an die Privaten aber nicht erfüllt ist? Zwar sind die Vorgaben für einzelne Bereiche in der Botschaft auf Seite 40 vorgegeben, nicht aber im Gesetz. Hier könnte sich ein Spannungsfeld auftun, dem der Bundesrat durch entsprechende Vorkehrungen in den Ausführungsbestimmungen zuvorzukommen hat, etwa so, dass die sektorale Befreiung von der Abgabe gegeben oder zumindest möglich ist, falls die Ziele erreicht sind.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten auf die Vorlage.

**Bigis Hans (R, SZ):** Mit der Ratifizierung der Klimakonvention hat sich die Schweiz im Dezember 1993 für eine international abgestimmte Strategie zur Verhinderung einer gefährlichen Störung des Klimasystems durch menschliche Aktivitäten ausgesprochen. Dazu ist es notwendig, dass die Emission der wichtigsten Treibhausgase – insbesondere von Kohlendioxid, CO<sub>2</sub>, mit einem Anteil von 75 Prozent – langfristig, deutlich und dauerhaft unter das heutige Niveau gesenkt wird. Klimapolitik ist also vor allem CO<sub>2</sub>-Politik. Das haben nicht nur wir, sondern auch unsere wichtigsten Handelspartner, Deutschland und Österreich, erkannt und überdurchschnittliche Reduktionsziele formuliert.

Das vorliegende CO<sub>2</sub>-Gesetz findet im Grundsatz eine breite Zustimmung. Neben Kantonen und Parteien zählen auch grosse Teile der Wirtschaft zu den Befürwortern. Sie bewerten das vorgeschlagene Reduktionsziel von 10 Prozent bis ins Jahr 2010 als realistisch und auch als vernünftig. In einigen Detailfragen gehen die Meinungen allerdings auseinander. Dies betrifft vor allem die Kompetenz zur Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe und die Zeitspanne der Phase freiwilliger Massnahmen ohne CO<sub>2</sub>-Abgabe.

Unterstützung findet die Verankerung der Lenkungsabgabe als subsidiäres Instrument, als Möglichkeit freiwilliger Massnahmen und als Abgabebefreiung durch Verpflichtung. Wesentlich für eine Zustimmung dürften allerdings ein Verzicht auf Zweckbindung bei der Verteilung der Einnahmen und die vollständige Kompensation sein. Bei der Rückerstattung der Mittel ist darauf zu achten, dass es nicht zu unerwünschten Quersubventionierungen kommt, beispielsweise vom Produktions- zum Dienstleistungssektor.

Der Zweck dieses Gesetzes ist vielfältig. Neben einer Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen soll es auch einen Beitrag zur sparsamen und rationellen Energienutzung sowie zum verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien leisten. Im Strategiebericht «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz» hat der Bundesrat Anreize anstelle von Geboten und Verboten postuliert und festgestellt, dass der Staat Ziele setzen und nicht Wege oder bestimmte Technologien vorschreiben soll. Das gilt es jetzt zu beachten. Mehr Eigenverantwortung und mehr Eigeninitiative sind für mich Kerngehalte dieses Gesetzes; Hintergedanken an mögliche Subventionen sind also völlig verfehlt.

Wie Sie der Fahne entnehmen können, ist eigentlich nur Artikel 6 umstritten. Hier geht es allerdings um zwei entscheidende Punkte: um die Kompetenz für die Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe und um die Zeitspanne der Phase freiwilliger Massnahmen ohne CO<sub>2</sub>-Abgabe. Zusammen mit einer Minderheit – 5 zu 6 Stimmen – bin ich der Meinung, dass die Einführung von der Bundesversammlung beschlossen und der Zeitpunkt der Einführung sowie die Höhe des Abgabesatzes ebenfalls von dieser geregelt werden müssen. Diese Entscheidung von einiger Tragweite – es geht immerhin um Milliardenbeträge, etwa in der Grössenordnung der berechneten externen Kosten des Strassenverkehrs – sind alles andere als eine simple Vollzugsaufgabe.

Einer maximalen Benzinpreiserhöhung von 50 Rappen pro Liter kann die politische Dimension sicher nicht abgesprochen werden, wenn man sich an die Auseinandersetzungen um den Neat-Benzinfünfer erinnert. Auch die Mehrkosten für Heizöl extraleicht von über 30 Prozent dürften nicht so ohne weiteres hingenommen werden, vor allem von jenen Leuten nicht, die wenig oder gar nicht für ihre schlecht konzipierten oder isolierten Häuser verantwortlich gemacht werden können. Die Antwort wird möglicherweise nicht lauthals, sondern in aller Stille mit dem Stimmzettel erfolgen, untersteht doch dieses Gesetz dem fakultativen Referendum.

Energiepreiserhöhungen sind politisch sensibel und eignen sich nicht für eine Blankovollmacht. Die Einführung muss möglichst breit abgestützt sein und die aktuelle Wirtschaftslage berücksichtigen.

Ich wünsche mir, dass das CO<sub>2</sub>-Gesetz eine allgemeine Akzeptanz erfährt. Ich bin darum für Eintreten und stimme bei Artikel 6 für den Minderheitsantrag, bei Absatz 1 von Artikel 6 allerdings für die verbesserte Fassung gemäss Antrag Leumann. Ich gehe davon aus, dass auch Frau Leumann den Absätzen 2 bis 4 des Antrages der Minderheit zustimmt und nur Absatz 1 korrigieren will.

**Plattner Gian-Reto (S, BS):** Bemerkenswert an diesem Gesetz ist eigentlich, wie wenig kampfeslustige Fronten sich in diesem Rat aufgebaut haben, obwohl wir das erste Mal in der Politgeschichte dieses Landes anfangen, eine Energieabgabe doch zumindest anzudrohen.

Das ist ebenso bemerkenswert wie das geringe Interesse, welches diese Debatte im Rate findet. Ich finde, das ist kein schlechtes Zeichen, sondern es zeigt, dass heute etwas als durchaus selbstverständlich gilt, was noch vor zehn Jahren vermutlich zu allerhitzigsten Auseinandersetzungen geführt hätte. Ich kann meine Befriedigung über diese Veränderung der Wahrnehmung der Situation nicht verhehlen. Diese Veränderung ist auch nötig, wenn ich als Physiker an die Vorgänge in der Atmosphäre denke.

Die Befriedigung erstreckt sich nicht auf alle Details dieses Gesetzes. Dieses Gesetz enthält bei weitem nicht alles, was ich gerne darin gesehen hätte. Es ist eine äusserst sanfte Lenkung. Sie setzt vorerst einmal gar nicht ein und kommt dann im Jahre 2004 nur unter gewissen Umständen zum Tragen. Sie kommt somit auch etwas spät.

Ich glaube auch, dass die Art und Weise der Rückverteilung der Gelder an Bevölkerung und Wirtschaft nicht optimal, nicht nach den neuesten Erkenntnissen gelöst ist. Insbesondere bezweifle ich im stillen, ob der Teil-Ökobonus, also eine Pro-Kopf-Rückgabe an die Bevölkerung, wirklich das beste ist, was man heute machen kann. Aber ich will nicht meckern.

Ich denke, das Gesetz erfüllt den Zweck, zu dem es geschaffen wurde. Es erlaubt uns nämlich die Einhaltung unserer in Kyoto eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Es ist in der ganzen politischen Landschaft sehr breit abgestützt, vor allem dank der beiden Prinzipien der Subsidiarität und der Kooperation mit der Wirtschaft, und es garantiert eben doch einen ersten Schritt in Richtung einer politischen Notwendigkeit, nämlich in Richtung Lenkungsabgaben auf der Energie. Darüber haben wir vor kurzer Zeit in diesem Rat in anderem Zusammenhang diskutiert.

Ich möchte festhalten, dass dieses Gesetz keine Mehrbelastung der Volkswirtschaft bringt. Alles, was allenfalls erhoben wird, wird nach Abzug hoffentlich geringer administrativer Kosten wieder zurückgegeben. Es gibt keine Mehrbelastung der Volkswirtschaft; es gibt innerhalb der Volkswirtschaft und des Volkes nur eine Umverteilung, und zwar von denen, die viel Energie brauchen, zu jenen, die weniger brauchen.

Es sollte also im ganzen wirklich ein wirtschaftsverträgliches Gesetz sein. Ich hoffe, dass während der weiteren Debatte über dieses Gesetz – auch in anderen Gremien – niemand mehr darüber jammert, dass die Wirtschaft solche Zusatzbelastungen nicht tragen könne. Es sind im ganzen gesehen ja gar keine da!

Die Kommission hat, wie Sie gehört haben, das Gesetz ohne Gegenstimme akzeptiert. Ich bin überzeugt, dass auch dieser Rat den Anträgen der Kommission folgen wird. Ich gehe

also davon aus, dass dieses Gesetz gelegentlich in Rechtskraft, wenn auch noch nicht in Rechtswirksamkeit treten wird, weil die Phase der freiwilligen Vorarbeiten mindestens etwa fünf Jahre dauern wird.

Aber von der Annahme ausgehend, dass dieses Gesetz nun in Kraft tritt, möchte ich versuchen, es im Gesamtzusammenhang der Energiepolitik dieses Landes noch etwas zu positionieren. Wir haben in letzter Zeit, sowohl hier im Rat wie ausserhalb, viele Debatten über Energie geführt. Insbesondere erinnere ich Sie an die Debatten in Zusammenhang mit dem Energiegesetz und seinem Artikel 14bis. Ich denke, es ist angebracht, hier kurz die Zusammenhänge aufzuzeigen, wie nun eine kohärente Politik auf allen diesen Gebieten, also CO<sub>2</sub>-Gesetz, Energiegesetz, Elektrizitätsmarktgesetz und hängige Volksinitiativen, etwa aussehen könnte.

Ich will hier nicht sehr breit werden, aber das Wesentliche scheint mir doch, darzutun, dass das CO<sub>2</sub>-Gesetz nicht etwa ein letzter Schritt in der Schweizer Energiepolitik sein kann, auch nicht für wenige Jahre, sondern dass es nur ein erster Schritt ist. Es löst das langfristige Problem, das die Industriegesellschaft mit ihrem übermässigen Ausstoss an CO<sub>2</sub> hat, nämlich nicht, sondern es garantiert uns nach menschlichem Ermessen nur eine zehnpromzentige Reduktion – wo doch nach Ansicht der Wissenschaft längerfristig etwa eine sechzig- bis siebzigprozentige nötig sein wird. Es garantiert uns auch nicht, dass wir zu Energieabgaben kommen, mit denen wir, wie das heute im allgemeinen angenommen wird, noch andere Aufgaben lösen können, die sich diesem Staat stellen, so wie das z. B. im Antrag von Nationalrat Suter zu Artikel 14bis des Energiegesetzes vorgesehen war oder wie das zwei Volksinitiativen, die Solar-Initiative und die Energie-Umwelt-Initiative, vorsehen.

Das Gesetz ist nur ein erster Schritt, aber ein sehr nützlicher, sofern er nicht als endgültiger missverstanden wird. Dieses Gesetz spannt nämlich unter dem Hochseilakt, den wir mit allen anderen Vorhaben überstehen müssen, so etwas wie ein Sicherheitsnetz auf, in das wir ohne allzu grosse Verletzungen zurückfallen könnten, wenn der Hochseilakt scheitern sollte – ohne also den internationalen Verpflichtungen nicht genügen zu können und ohne wieder einmal als ein Land dazustehen, welches vor lauter innenpolitischer Diskussion seine gesamtplanerische Verantwortung nicht wahrnimmt. Es ist aber eben nur ein Sicherheitsnetz. Es löst weder das CO<sub>2</sub>-Problem als solches, noch löst es die Fragen der Finanzierung der Sozialversicherungen, noch hilft es mit, die Fragen zu lösen, die sich unserer Bundeskasse stellen – obwohl das alles Probleme sind, die zweifellos realpolitisch gesehen miteinander zusammenhängen. Die Debatte über Energielebensabgaben wird also weitergehen. Ich verrate Ihnen ja kein Geheimnis; Sie wissen, dass Ihre UREK im Zusammenhang mit den hängigen Volksinitiativen an solchen Vorschlägen arbeitet und sie Ihnen hoffentlich noch in diesem Jahr präsentieren kann. Der Hochseilakt handelt von einer ökologischen Steuerreform, der mittlerweile auch der Bundesrat zustimmt, und das sind die Dinge, die wir mittelfristig anstreben sollten.

Ich stimme also diesem Gesetz zu. Ich halte es weder für besonders visionär noch für besonders originell, aber ich halte es für sinnvoll, nüchtern und zweckmässig und somit eigentlich in einem guten Sinne mitten in der Tradition dieses Ständerates stehend. Ich stelle mir vor, dass Sie einem solchen Gesetz zustimmen sollen und auch können.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Ich kann mich kurz fassen, weil das Wesentliche bereits gesagt worden ist. Ich kann in die sehr gute Benotung dieses Gesetzes absolut einstimmen.

Herr Plattner hat gesagt, diese Einhelligkeit sei erstaunlich, gehe es doch um eine Energieabgabe, und er hat auch gesagt, warum diese Einhelligkeit herrscht: Es geht nicht um eine Verteuerung der Energie, um mehr Einnahmen für den Staat, sondern es geht um eine Abgabe auf den Emissionen. Die Ziele des Gesetzes sind wirklich umweltpolitisch und nicht finanzpolitisch. Das Gesetz belohnt jene, welche die Emissionen reduzieren, und es bittet nur jene zur Kasse, die zuviel Schadstoffe emittieren, obwohl es möglich wäre, weni-

ger Emissionen zu produzieren. Und auch das geschieht nur subsidiär. Das Gesetz lässt Raum für freiwillige Massnahmen, und das Geld, das allenfalls aufgebracht werden muss, wird zurückerstattet. Es ist also eine staatsquotenneutrale Lösung.

Ich unterstütze dieses Gesetz mit Überzeugung. Der einzige Streitpunkt liegt bei Artikel 6. Soll der Bundesrat das Gesetz in Kraft setzen, wenn die Zielerreichung nicht absehbar ist, oder soll diese Kompetenz in der Hand der Bundesversammlung bleiben? Ich schliesse mich hier der Minderheit an. Diese verpflichtet die Bundesversammlung, die Abgabe in Kraft zu setzen, wenn die Zielerreichung nicht absehbar ist. Sie gibt aber der Bundesversammlung den politischen Freiraum, den es bei diesem Entscheid noch wahrzunehmen gibt. Wir werden ja kaum die Situation haben, dass das Ziel entweder hundertprozentig erreicht oder vollständig verpasst wird. Es wird auch Situationen von Ziellücken geben. Zudem sind weitere Energiebesteuerungsvorlagen möglich. Deswegen muss die Bundesversammlung den Gesamtzusammenhang beurteilen können. Aber sie muss handeln, wenn das Ziel nicht erreicht wird.

Ich werde zudem dem Antrag Leumann zu Absatz 1 zustimmen. Frau Leumann will in Artikel 6 Absatz 1 den Antrag der Minderheit ergänzen. Sie macht besser deutlich, wovon wir ausgegangen sind, nämlich dass selbstverständlich die Bundesversammlung einen Antrag des Bundesrates haben muss, um das Gesetz in Kraft zu setzen; dass sie das zudem nicht vor 2004 tun soll, weil man den freiwilligen Massnahmen eine Chance geben will; und dass analog zum Bundesrat auch die Bundesversammlung gewisse Rahmenbedingungen in ihre Beurteilung einbeziehen soll.

Mit der Einschränkung zugunsten des Minderheitsantrages in Artikel 6 und darin des Antrages Leumann zu Absatz 1 unterstütze ich das Gesetz mit Überzeugung.

**Leuenberger Moritz, Bundesrat:** Ich danke Ihnen für die gute Aufnahme des Gesetzes und die kurze Eintretensdebatte, die ich jetzt meinerseits nicht unnötig verlängern will.

Ein Grund, dass die Eintretensdebatte so kurz gehalten werden konnte, liegt sicher darin, dass das Gesetz recht breit abgestützt ist, dass alle wesentlichen Elemente von den verschiedenen interessierten Kreisen in diesem Lande – Umweltkreisen einerseits, Wirtschaftskreisen andererseits – getragen werden.

Das Gesetz weist, es ist schon gesagt worden, die Grundzüge unserer gegenwärtig aktuellen und auch künftigen Umweltpolitik auf. In dieser Klarheit wird jetzt zum ersten Mal hier so legifert: Die Grundzüge sind die Selbstverantwortung der Betroffenen und die Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft. Und wenn wir von Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft sprechen, geht es nicht nur um das Legiferieren. Die Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft ist nicht nur einfach gesetzestechisch in diese Vorlage hineingepackt worden. Die Tatsache, dass das möglich war, zeigt, dass die Wirtschaft in Sachen Umweltpolitik eine verantwortungsvolle Haltung einnehmen, dass sie diesbezüglich nicht nur einfach der Gewinnmaximierung frönen will, sondern dass sie sich den weltpolitischen Erkenntnissen des Klimaschutzes durchaus unterzieht und ihren Beitrag dazu leisten möchte. Vielleicht kann sie diesen Beitrag deswegen erbringen, weil unsere Politik international abgestützt ist. Das ist ja gerade wieder ein Beispiel dafür, dass Politik letzten Endes kaum bloss innerhalb von nationalen Grenzen geleistet werden kann. Umweltpolitik ist das Paradebeispiel dafür, dass nur international nachhaltig vorgegangen werden kann.

Es werden in diesem Gesetz marktwirtschaftliche Anreize statt Gebote und Verbote geschaffen. Ich danke Ihnen, dass Sie diese drei Prinzipien aufnehmen.

Inhaltlich geht es um den Klimaschutz. Die Gefahr für das Klima droht wegen des CO<sub>2</sub>, und dieses wiederum entstammt der energetischen Nutzung von Öl, Gas und Kohle. Gemessen an den Emissionen pro Kopf und Jahr liegen wir mit 6,5 Tonnen zwar unter dem OECD-Durchschnitt, aber gleichwohl deutlich über dem weltweiten Mittel von 4,2 Tonnen. Nach Ansicht der Wissenschaft sollen 2 Tonnen je Er-

denbürger klimaverträglich sein. Wenn man diese Zahl hört, kommt sie einem ja immer noch ungeheuerlich vor, aber wenn wir sie anstreben und erreichen könnten, könnte die Welt nach wissenschaftlichem Ermessen offenbar wieder in Ordnung kommen. Das Gesetz schafft die nötigen Massnahmen.

Einige wesentliche Punkte des Gesetzes möchte ich immerhin erwähnen.

Obwohl in der Diskussion um das Gesetz in der Regel sofort über die CO<sub>2</sub>-Abgabe gesprochen wird, steht eigentlich nicht die Abgabe im Vordergrund; sie ist die Ultima ratio. Im Vordergrund steht die Bestimmung, dass der Ausstoss von CO<sub>2</sub> bis zum Jahre 2010 gegenüber 1990 um 10 Prozent vermindert werden soll. Es gibt natürlich auch schon wieder parlamentarische Vorstösse im Nationalrat, die den Bundesrat auffordern, eine Reduktion um 20 Prozent zu verlangen. Das ist «gut und grün» gemeint, aber in Wirklichkeit müssen wir uns darüber im klaren sein, dass selbst eine Reduktion um 10 Prozent eine gewaltige Anstrengung sein wird, die wir nicht so ohne weiteres erreichen werden. Man soll die Ziele nicht allzuweit entfernt setzen, wenn man sie auch tatsächlich erreichen will; sonst werden sie zu unerreichbaren Visionen.

Was die Erreichung dieses Ziels betrifft, werden beschlossene und geplante Massnahmen des Bundes, welche zu einer Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses führen, ebenfalls berücksichtigt. Dazu zählen beispielsweise – ich will das hier betonen – die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, das Energiegesetz und das Aktionsprogramm «Energie 2000». Weil diese Massnahmen auch berücksichtigt werden, hat die Wirtschaft, die jetzt durch dieses Gesetz zu freiwilligen Massnahmen aufgefordert wird, ihrerseits ein Interesse daran, dass diese staatlichen Massnahmen auch durchgehalten werden. Das ist ein Element – es gibt noch andere Motivationen, die bilateralen Verhandlungen zum Beispiel –, das es ermöglicht, dass die Wirtschaft jetzt diese staatlichen Massnahmen, die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe und einen Grossteil unserer Verkehrspolitik, auch unterstützt. Das, was wir hier erreichen werden, wird ihr dann beim generellen Ziel – zehnpromtente Verminderung – wieder zugute gehalten. Berücksichtigt werden auch freiwillige Massnahmen der Wirtschaft. Solche sind zum Beispiel wiederum im Rahmen des Programmes «Energie 2000» möglich.

Ein weiteres Instrument ist die CO<sub>2</sub>-Abgabe. Sie hat eindeutig einen subsidiären Charakter; mit ihrer Einführung wäre gemäss Gesetzentwurf frühestens im Jahre 2004 zu rechnen. Die Wirtschaftsverbände haben in der Vernehmlassung ihre grundsätzliche Zustimmung zum Gesetzentwurf signalisiert.

Negative wirtschaftliche Auswirkungen sind auch deswegen kaum zu erwarten, weil das CO<sub>2</sub>-Gesetz gut auf die internationale Politik abgestimmt ist; ich habe das am Anfang schon erwähnt. Die Reduktionen betragen für die Schweiz und die EU 8 Prozent der Emissionen, für die USA 7 Prozent, für Japan und Kanada sind es 6 Prozent. Die Möglichkeit des Emissionshandels und die gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzprojekten, von «joint implementation» – den das Protokoll flankierenden Instrumenten –, erlauben es, den Treibhauseffekt in denjenigen Ländern zu vermindern, wo dies am kostengünstigsten möglich ist.

Es gibt gegen diese Instrumente auch gewisse ethische Bedenken. Andererseits muss man sehen, dass deren Einsatz nur dann ergänzend in Frage kommt, wenn in den Industriestaaten im Grundsatz tatsächlich etwas zur Reduktion beigetragen wird. Es ist also nicht möglich, dass sich Staaten mit diesem Emissionshandel vollständig aus der Verantwortung stehlen können.

Die Beschlüsse zur Energie-Umwelt-Initiative und zur Solar-Initiative wurden durch den Bundesrat ja ohne Gegenvorschlag verabschiedet, und Ihre Kommission arbeitet jetzt an einem allfälligen Gegenvorschlag. Ich muss darauf hinweisen, dass dieses Gesetz einen indirekten Gegenvorschlag zur Energie-Umwelt-Initiative darstellt und dass das auch immer so kommuniziert wurde.

Es gibt eine einzige Bestimmung im Gesetz, die umstritten ist. Ich glaube, es ist das Beste, ich spare mir die Argumentation für die materielle Behandlung auf und nehme diese Diskussion jetzt nicht vorweg. Ich möchte zum Schluss lediglich folgende Punkte hervorheben: dass dieses CO<sub>2</sub>-Gesetz eine der Massnahmen der Schweiz gegen die drohende Klimaveränderung ist; dass die Schweiz damit ein internationales Engagement, das sie eingegangen ist, einlösen will; dass dieses Gesetz die nationale Umsetzung einer international abgestimmten Klimapolitik ist; dass eine Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen erreicht werden soll; dass der Bundesrat zumindest glaubt, einen indirekten Gegenvorschlag zur Energie-Umwelt-Initiative bieten zu können.

Ich danke Ihnen für das Eintreten auf die Vorlage.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## **Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>**

*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

**Respini** Renzo (C, TI), rapporteur: Je souligne ici que l'article 1er indique clairement quel est le but de la loi, c'est-à-dire la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles (carburants et combustibles). La loi concerne ce domaine.

Du point de vue linguistique, on a remarqué que le texte français: «La présente loi vise à réduire les émissions ....», rend mieux le concept de la «Zweckbestimmung», tandis que le texte allemand: «Dieses Gesetz soll die CO<sub>2</sub>-Emissionen vermindern ....», n'est pas adéquat. Toutefois, la commission s'en remet à la Commission de rédaction pour ce qui concerne l'adaptation du texte.

Une dernière remarque concerne les énergies renouvelables qui sont citées à la fin de l'article 1er. Par ces énergies, on entend les énergies qui se renouvellent dans un laps de temps relativement court, c'est-à-dire l'énergie solaire, le vent, le bois, la force hydraulique, tandis que les énergies qui dérivent des fossiles ne sont pas considérées comme renouvelables, car, pour leur renouvellement, il faut des millions d'années.

**Präsident:** Wir nehmen Kenntnis vom Wunsch des Kommissionspräsidenten, dass sich die Redaktionskommission mit der deutschen Fassung noch beschäftigen möge.

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 2**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1–4, 6*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 5*

.... Jahr 2010. Dazu hört er vorgängig die interessierten Kreise an.

**Art. 2***Proposition de la commission**Al. 1–4, 6*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 5*

... l'an 2010. Il consulte au préalable les milieux intéressés.

**Respini** Renzo (C, TI), rapporteur: A l'article 2, on fixe les objectifs de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. On indique avec précision que, d'ici l'an 2010, il faut réduire ces émissions de 10 pour cent par rapport à 1990. L'alinéa 1er de cet article contient donc cet élément: objectif de réduction. Il s'agit d'un objectif global qui correspond aux engagements internationaux pris par la Suisse. Cet objectif global sera réalisé grâce aux objectifs sectoriels mentionnés aux alinéas suivants. L'élément central de la loi reste la fixation des objectifs de réduction. Ceci est important pour trois raisons:

1. Une fois les objectifs de la loi fixés, la situation est claire.
2. C'est seulement avec une situation claire que l'on peut assurer des engagements, soit de la part de la Confédération, soit de la part de l'économie, soit par les autres consommateurs. On ne peut pas imaginer que l'économie et les consommateurs s'engagent volontairement à obtenir des réductions sans que l'objectif soit clair.
3. La fixation de ces objectifs est harmonisée avec les conclusions de la conférence de Kyoto.

*Angenommen – Adopté***Art. 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Respini** Renzo (C, TI), rapporteur: L'article 3 indique les moyens à disposition pour la réalisation du but et des objectifs. On dit clairement qu'on souligne l'aspect subsidiaire de cette loi: l'objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> d'au moins 10 pour cent doit être atteint en priorité par des mesures relevant de la politique de l'énergie, des transports, de l'environnement et des finances, ainsi que par des mesures librement consenties. C'est donc le premier volet des dispositions qui doivent entraîner la réduction. C'est seulement, et l'alinéa 2 l'indique et le précise, si ces mesures librement consenties par les consommateurs et adoptées par la Confédération ne permettent pas d'atteindre le but qu'on va introduire la taxe.

*Angenommen – Adopté***Art. 4***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Respini** Renzo (C, TI), rapporteur: On précise ici ce qu'on entend par «mesures librement consenties». Il faut souligner, et je me limite à ça, que ce sont des mesures librement consenties avant l'introduction de la taxe sur le CO<sub>2</sub>.

*Angenommen – Adopté***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**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Cavadini Jean, Bisig, Brändli, Büttiker, Schallberger, Spoerry)

*Abs. 1*

... werden kann, beschliesst die Bundesversammlung die Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe mit einem allgemeinverbindlichen, dem fakultativen Referendum nicht unterstellten Bundesbeschluss.

*Abs. 2*

Dieser regelt die Höhe des Abgabesatzes und den Zeitpunkt der Einführung der Abgabe. Der Abgabesatz beträgt je Tonne CO<sub>2</sub> höchstens 210 Franken.

*Abs. 3*

Die Abgabesätze für fossile Brenn- und Treibstoffe können nach Massgabe der Erfüllung der Reduktionsziele unterschiedlich festgelegt werden. Die Abgabe kann auch nur auf Brennstoffen oder nur auf Treibstoffen erhoben werden.

*Abs. 4*

Bei stufenweiser Einführung der Abgabe legt der Bundesbeschluss den Zeitplan für die einzelnen Stufen im voraus fest.

*Antrag Leumann**Abs. 1*

... werden kann, beschliesst die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates, jedoch frühestens im Jahr 2004, die Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe mit einem allgemeinverbindlichen, dem fakultativen Referendum nicht unterstellten Bundesbeschluss. Dabei werden namentlich die internationale Entwicklung und die Preise der fossilen Treibstoffe in den Nachbarstaaten berücksichtigt.

**Art. 6***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Cavadini Jean, Bisig, Brändli, Büttiker, Schallberger, Spoerry)

*Al. 1*

... de réduction, l'Assemblée fédérale introduit la taxe sur le CO<sub>2</sub> par un arrêté fédéral de portée générale, non sujet au référendum facultatif.

*Al. 2*

L'arrêté fédéral fixe le montant de la taxe et la date de son introduction. Le montant de la taxe n'excédera pas 210 francs par tonne de CO<sub>2</sub>.

*Al. 3*

En fonction du degré de réalisation des objectifs de réduction, des montants différents peuvent être fixés pour les combustibles et les carburants fossiles. La taxe sur le CO<sub>2</sub> peut également n'être prélevée que sur les combustibles ou que sur les carburants.

*Al. 4*

En cas d'introduction par étapes de la taxe, l'arrêté fédéral fixe à l'avance le calendrier des différentes étapes.

*Proposition Leumann**Al. 1*

... l'objectif de la réduction, l'Assemblée fédérale, sur proposition du Conseil fédéral et au plus tôt en 2004, décide d'introduire la taxe sur le CO<sub>2</sub> par voie d'arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum facultatif. Elle tient compte notamment de la situation internationale et du prix des carburants fossiles dans les pays voisins.

**Art. 7***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Cavadini Jean, Bisig, Brändli, Büttiker, Schallberger, Spoerry)

*Titel*

Abgabeobjekt

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2, 3  
Streichen (in Art. 6 intégré)

#### Art. 7

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Cavadini Jean, Bisig, Brändli, Büttiker, Schallberger, Spoerry)

*Titre*

Objet de la taxe

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2, 3*

Biffer (intégrés à l'art. 6)

**Respini** Renzo (C, TI), rapporteur: Ce qu'on traite ici, aux articles 6 et 7, c'est la question relative à la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Ce que veut la loi, c'est la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, ce n'est pas l'introduction de la taxe. Toutefois, l'introduction de la taxe doit être sûre dans le cas où l'objectif n'est pas atteint, sinon le mécanisme de la loi ne peut pas marcher. En particulier, si l'introduction de la taxe n'est pas sûre, on n'aura jamais des mesures librement consenties de la part des consommateurs. Si l'introduction de la taxe n'est pas sûre, ceux qui auront adopté librement des mesures seront pénalisés et les autres seront avantagés. C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission a décidé de suivre le projet du Conseil fédéral.

Au fond, si vous voulez, le principe de la taxe est déterminé par le Parlement – le Parlement prend une décision et le peuple pourra exercer ses droits; par sa décision, le Parlement donne mandat au Conseil fédéral d'introduire, le moment venu, cette taxe.

Le système que le Conseil fédéral prévoit est cohérent, et il faut être conscient que si on le modifie et qu'on délègue une compétence au Parlement, ou bien on admet que le Parlement n'aura rien à décider sauf d'introduire la taxe, ou bien on admet que le Parlement aura d'autres compétences, c'est-à-dire celle de modifier les règles du jeu qu'on est en train de fixer. Et si on modifie les règles du jeu, on ne pourra pas jouer sur l'élément prévention que cette même loi pré-suppose.

C'est la raison pour laquelle nous insistons afin que la solution du Conseil fédéral soit adoptée par notre Conseil.

**Cavadini** Jean (L, NE): Le débat d'entrée en matière que nous avons tenu tout à l'heure a montré qu'un très large accord nous faisait nous rejoindre sur cette loi dont on a salué le caractère novateur et original sur plus d'un aspect. Mais les réserves qui ont été émises dans ce même débat ont mis en évidence un point très particulier, c'est-à-dire l'éventuelle tentation pour la Confédération de faire cavalier seul, sans référence au contexte international, car parfois la Suisse a une soif de pureté qui nous conduit à quelques aberrations, et nous ne saurions avoir ici raison contre tout le monde. Nous souhaitons que la détermination du seuil de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, qui est un objet délicat, soit définie par le Parlement. Le Conseil fédéral propose, les Chambres disposent. On éviterait ainsi deux tentations auxquelles le Conseil fédéral a parfois cédé: celle de la surenchère, et celle de l'isolement. Qu'on ne nous dise pas qu'il s'agit d'une simple compétence d'exécution. Certes non! Nous vous rappelons par exemple que le Parlement s'est prononcé sur le montant des amendes d'ordre infligées aux automobilistes. Il nous paraît tout à fait sensé que ce même Parlement puisse se prononcer sur un objet qui est un impôt. Et cette taxe doit être le fait d'une ratification parlementaire – nous ne nous opposons bien entendu pas au projet du Conseil fédéral qui prévoit qu'il lui appartient de définir les modalités d'introduction de cette taxe.

C'est la raison pour laquelle, au nom de la minorité, nous vous proposons de donner à l'Assemblée fédérale la compé-

tence d'introduire de cette taxe, sur proposition du Conseil fédéral. Cette mesure serait le fait d'un arrêté fédéral de portée générale, non sujet au référendum facultatif. Nous avons également proposé un montant relatif à cette taxe, c'est-à-dire 210 francs par tonne de CO<sub>2</sub>, dont on sait déjà qu'il fait difficulté à certains milieux énergétiques qui ont fait le calcul. La tonne de mazout, par exemple, serait enchérie de près de 40 pour cent par rapport au montant actuel.

Nous vous demandons de soutenir la proposition de minorité.

**Leumann** Helen (R, LU): Bis Ende 1997 war ich Mitglied der UREK, habe also die erste Lesung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes noch aktiv mitgemacht und stehe auch hinter diesem Gesetz, so wie es aus den Beratungen hervorging. Trotzdem scheint mir wichtig – und ich habe in der ersten Lesung als Mitglied der Kommission damals auch den entsprechenden Antrag gestellt –, dass wir jetzt nicht sechs Jahre im voraus die Kompetenz bereits an den Bundesrat delegieren, sondern dass das Parlament das letzte Wort haben sollte. Hingegen muss gewährleistet bleiben, und das bleibt es bei diesem Minderheitsantrag, dass bei einem allfälligen Nichterreichen des Reduktionszieles die CO<sub>2</sub>-Abgabe nicht aus rein politischen Überlegungen torpediert wird. Also muss der Bundesrat die zentrale Vollzugsinstanz bleiben, damit das Instrument der subsidiären CO<sub>2</sub>-Abgabe auch glaubwürdig bleibt. Ich stehe deshalb auch hinter dem Minderheitsantrag, beantrage jedoch zwei kleine Ergänzungen. Es handelt sich hier nur um Absatz 1. In den nachfolgenden Absätzen unterstütze ich den Minderheitsantrag, so wie er gestellt wurde. Ich möchte die Ergänzung «auf Antrag des Bundesrates, jedoch frühestens im Jahr 2004» einfügen. Es geht also um das Zeitelement, wie es im Entwurf des Bundesrates auch festgeschrieben ist. Im weiteren möchte ich noch, dass «die internationale Entwicklung und die Preise der fossilen Treibstoffe in den Nachbarstaaten berücksichtigt» werden. Das sind zwei Ergänzungen, die auch im Entwurf des Bundesrates stehen. Ich bitte Sie also, diese Ergänzungen noch vorzunehmen.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Da sind wir im Herzen der heutigen Debatte. Es geht um mehr als nur um eine kleine Korrektur. Ich bitte Sie, sich noch einmal an die Philosophie dieses Gesetzes zu erinnern. Ich habe vorher gesagt, das Gesetz drohe etwas an, nämlich die Einführung einer Lenkungsabgabe. Es versucht aber gleichzeitig, der Wirtschaft und allenfalls auch der Bevölkerung – wenn sie zuhört – freiwillige Möglichkeiten zu offerieren, im voraus das Ziel des Gesetzes zu erreichen, damit die Abgabe gar nie erhoben werden muss. Das ganze Gesetz ist darauf aufgebaut – besonders in den Teilen, die der Wirtschaft sympathisch sind, nämlich bei der Freiwilligkeit –, dass jene, die wegen hohen Energieverbrauchs von Abgaben betroffen sein könnten, wissen, dass der Bundesrat spätestens im Jahre 2004 eine Abgabe einführen wird, wenn sie nicht vorher das tun, was das Gesetz von ihnen verlangt.

Man kann sagen, das Parlament könne die Abgabe auch selber einführen. Das kommt mir ein bisschen vor wie jener Lehrer, der mit der Autorität in seiner Klasse Mühe hatte und dann den Schülern drohte, wenn sie morgen nicht endlich ruhig seien, gebe es eine Strafe. Aber zwischendurch sagte er, der Schülersausschuss der Klasse werde dann bestimmen, worin diese Strafe bestehe.

Das funktioniert natürlich nicht. Entweder droht man etwas an, und dann muss sicher sein, dass es auch eintritt, falls man sich nicht gesetzeskonform verhält, oder man verzichtet gleich ganz auf das Gesetz. Stellen Sie sich vor, es sei der Wirtschaft mit freiwilligen Massnahmen nicht gelungen, diese Ziele zu erreichen, vielleicht weil nicht alle richtig mitgemacht haben oder weil gleichzeitig noch ein Wirtschaftsaufschwung stattgefunden hat usw. Dann, das müssen Sie doch zugeben, würde der Druck derjenigen, die wüssten, dass sie an die Kasse kämen, auf ihre jeweiligen Repräsentantinnen und Repräsentanten im Parlament erheblich zunehmen. Der Druck bestünde darin, dass zwar allenfalls der Form halber eine Abgabe eingeführt würde, aber eine mit einem Höchst-satz, der nicht wehtut. Das Parlament müsste dann entschei-

den, ob es sich selber durch diesen Artikel 6 – gemäss Antrag der Minderheit – gebunden hat. Es heisst ja sehr schön, das Parlament müsse beschliessen und es könne nur die Höhe des Abgabesatzes usw. regeln. Aber nach meiner Kenntnis ist ein Parlament nie an seine eigenen Beschlüsse gebunden. Es kann sie jederzeit wieder ändern. Wenn gleichzeitig ein Minderheitsantrag gestellt wird, auch noch dieses CO<sub>2</sub>-Gesetz abzuändern und den Artikel 6 hinterher doch noch anders zu formulieren, und wenn sich dafür eine Mehrheit findet, dann ist nichts passiert, was nicht legal wäre. Im übrigen gäbe es, wenn die Bundesversammlung nichts machen würde, auch niemanden, der das ahnden könnte. Das wissen Sie ganz genau.

Das ist die Problematik dieses Antrages der Minderheit. Ich gebe zu, es ist eine Frage des Ver- oder Misstrauens in das Parlament. Da kann man selbstverständlich verschiedener Meinung sein. Aber ich meine, wenn man den der Abgabe allenfalls unterworfenen Wirtschaftssubjekten und den der Abgabe allenfalls unterworfenen Personen auch nur ein bisschen Hoffnung gibt, dass dann vielleicht die Suppe doch nicht so heiss gegessen wird, wie sie heute gekocht wird, dann hat das grosse Abstriche an der Wirksamkeit dieses Gesetzes zur Folge. Die Wirksamkeit – gerade bei der Subsidiarität und bei der Kooperation – beruht darauf, dass das Damoklesschwert wirklich über den Köpfen der Energieverschwender schwebt.

Ich meine, es sei ein Fehler, dieses Gesetz, das wahrhaftig schon sanft und mild ist, nun noch in dieser Weise abzuschwächen. Dabei will ich mich gar nicht gegen das wehren, was Kollege Cavadini Jean gesagt hat: Wir haben sicher ähnliche Fehler auch schon anderswo gemacht. Aber einen Fehler, den man einmal gemacht hat, muss man nicht wiederholen.

Ich finde also: Wir sollten unbedingt bei Mehrheit und Bundesrat bleiben. Das entspricht dem Geist dieses Gesetzes, währenddem der Antrag der Minderheit dem Geist dieses Gesetzes eigentlich zuwiderläuft.

Nun noch eine Bemerkung zum Antrag Leumann: Er ist etwas besser als der Antrag Cavadini Jean, meine ich. Aber er hat einen kleinen Fehler. Deshalb stelle ich einen Eventualantrag.

Gemäss dem Entwurf kann der Bundesrat die Abgabe selber im Jahr 2004 einführen. Gemäss dem Antrag Leumann kann der Beschluss frühestens im Jahr 2004 fallen und somit die Abgabe frühestens im Jahr 2005 erhoben werden. Da verlieren wir also ein Jahr. Im Jahr 2010 müssen wir aber unser Ziel von 10 Prozent Reduktion erreicht haben. Stellen Sie sich einmal vor, wegen Wirtschaftswachstums und anderer unguter Entwicklungen stiege der CO<sub>2</sub>-Ausstoss der Schweiz! Wir würden jedes Jahr mehr Zeit verlieren und wissen: Das Ziel wird immer schwieriger zu erreichen sein. Wir sollten die Zeitspanne nicht um ein Jahr verkürzen. Ich denke, der Wirtschaft ist besser gedient mit einer niederen Abgabe in acht Jahren als mit einer höheren Abgabe in sieben Jahren. Ich halte es für falsch, das Ganze noch um ein Jahr zu verschieben, wie es Frau Leumann vorschlägt.

Deshalb würde ich als Eventualantrag vorschlagen, dass man nicht sagt: «Frühestens im Jahr 2004 beschliesst die Bundesversammlung ....», sondern: «Frühestens für das Jahr 2004 beschliesst die Bundesversammlung ....». Das ist eine minimale Änderung. Ich habe sie deshalb nicht schriftlich eingereicht. Mit dieser Bereinigung wäre mindestens dieses Problem beim Antrag Leumann geregelt.

Aber im ganzen finde ich doch, Sie sollten bei Bundesrat und Mehrheit bleiben.

**Inderkum Hansheiri (C, UR):** Ich möchte Ihnen meinerseits beantragen, der Mehrheit zuzustimmen.

Zwar ist, was in der Eintretensdebatte klar zum Ausdruck gekommen ist, die CO<sub>2</sub>-Abgabe subsidiär. Aber das Gesetz setzt klare Leitplanken bezüglich Voraussetzungen, Zeitpunkt und Höhe der CO<sub>2</sub>-Abgabe:

1. Artikel 3 Absatz 2 sagt klar: «Kann das Reduktionsziel durch diese Massnahmen allein nicht erreicht werden, erhebt der Bund eine Lenkungsabgabe auf fossilen Energieträgern

(CO<sub>2</sub>-Abgabe)». 2. Was den Zeitpunkt anbetrifft, so sagt Artikel 6 klar: «Ist absehbar, dass das Reduktionsziel mit den Massnahmen nach Artikel 3 Absatz 1 allein nicht erreicht werden kann, führt der Bundesrat die CO<sub>2</sub>-Abgabe ein.»

3. Schliesslich umschreibt das Gesetz das Abgabeobjekt und die Abgabesätze klar.

Natürlich, trotz dieser klaren Leitplanken besteht noch ein relativ beachtlicher Ermessensspielraum, worauf Frau Spoerry hingewiesen hat. Dessenungeachtet ist es aber nicht nur von der gesetzgeberischen Logik her gesehen, sondern auch aus politischen Gründen richtig, wenn die Kompetenz zur Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe beim Bundesrat liegt. Herr Bundesrat Leuenberger hat gesagt, die CO<sub>2</sub>-Abgabe stehe nicht im Vordergrund des Gesetzes. Das mag richtig sein. Aber sie stellt unbestreitbar ein wesentliches Element dieses Gesetzes dar. Dieses Gesetz wird, wenn es zustande kommt, durch das Volk legitimiert sein, sei es direkt, aufgrund eines allfälligen Referendums, das positiv verläuft, sei es indirekt, indem ein Referendum unterlassen wird. Ist dem aber so, dann dürfen wir nicht in Kauf nehmen, dass durch einen Anwendungsakt des Parlamentes ein Gesetz aus den Angeln gehoben werden, seiner Wirksamkeit beraubt werden kann.

Eines dürfte unbestreitbar sein: Die Gefahr eines Ermessensmissbrauchs ist um so grösser, je kleiner der Ermessensspielraum ist. Und der Ermessensspielraum ist relativ gering. Anders ausgedrückt: Die Gefahr, dass das Ermessen in dem Sinne missbraucht wird, dass die CO<sub>2</sub>-Abgabe nicht oder noch nicht eingeführt wird, obwohl sie aufgrund der Ratio legis einzuführen wäre, ist natürlich bei der Bundesversammlung grösser als beim Bundesrat.

Natürlich ist ein Ermessensmissbrauch auch in entgegengesetzter Richtung denkbar. Aber hier gilt es zu bedenken, dass der Bundesrat die Abgabe nicht einfach einführen wird, ohne vorher die Wirtschaft konsultiert und ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt zu haben. Der Bundesrat wird den ganzen Einführungsmechanismus in eine Verordnung kleiden müssen, in der der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten sein wird und in der es auch gelten wird, differenzierte Lösungen zu erarbeiten.

Ich beantrage Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen.

**Rhinow René (R, BL):** Ich möchte nur kurz ein Fenster öffnen, was die staatspolitische Seite dieses Erlasses und vor allem dieser Differenz betrifft.

Vordergründig geht es in der Tat nur darum, dass wir uns entscheiden müssen, ob, nach der Mehrheit, der Bundesrat zuständig sein soll oder, nach der Minderheit, die Bundesversammlung. Aber materiell und politisch geht es um einiges mehr. Denn hier wird – Herr Inderkum hat darauf hingewiesen – die Bundesversammlung als Anwendungsorgan eingesetzt, als Organ, das zumindest Teile des Gesetzes zwingend umsetzen soll. Aber das Parlament eignet sich nun einmal schlecht für solche Anwendungsakte. Das Parlament entscheidet als Gesetzgeber. Es hat Gestaltungsspielraum. Dieser Gestaltungsspielraum kann zwar durch die Verfassung begrenzt sein, aber als Gesetzgeber bleibt ihm Gestaltungsfreiheit. Das Parlament dazu zu verpflichten, in einem bestimmten vorgegebenen Sinne ein Gesetz umzusetzen, komme einer Rechnung gleich, die nicht aufgeht, denn das Parlament wird in sechs oder sieben Jahren nach den dann zumaligen Umständen relativ frei entscheiden. Gewiss bleibt der «gesetzliche Appell», das Parlament solle diese Abgabe unter den gegebenen Voraussetzungen einführen.

Die Lösung der Minderheit ist nicht konsequent: Entweder wir stellen es der späteren Bundesversammlung frei und sagen, sie solle dann zumal nach Gutdünken entscheiden, ob sie die CO<sub>2</sub>-Abgabe wolle oder nicht. Das wäre ein mögliches Konzept, aber es ist nicht das Konzept dieses Gesetzes. Oder wir wollen, dass heute beschlossen wird, dass diese Abgabe eingeführt werden muss. Dann müssen Sie den Bundesrat als Umsetzungsorgan einsetzen. Es geht also um mehr als nur um die Frage, welches Organ als zuständig erklärt wird. Es geht um zwei verschiedene Konzepte.

Ich möchte Sie bitten, dem Konzept des Gesetzes, so wie es vorliegt, d. h. der Mehrheit, zu folgen.

**Merz** Hans-Rudolf (R, AR): Ich nehme an, dass ich der letzte Redner bin. Ich habe nur noch eine administrative oder redaktionelle Frage:

In Artikel 7 heisst es nach der Fassung des Bundesrates im Titel «Abgabeobjekt und Abgabesatz» und in Artikel 6 «Einführung der Abgabe». In der Kommissionsfassung wird Artikel 7 nur noch mit «Abgabeobjekt» betitelt. Mithin ist der Abgabesatz nicht mehr erwähnt. Eigentlich würde er nach meiner Meinung deshalb – das ist die Frage an die Kommission – jetzt neu in den Titel von Artikel 6 hineingehören. Es würde dort heissen: «Einführung der Abgabe und Abgabesatz».

Nun hat aber diese redaktionelle Anregung doch auch etwas materiellen Charakter. Herr Rhinow hat es eben angetönt. Es gibt Steuergesetze, bei denen die Festlegung der Abgabesätze oder die Anpassung der Steuern dem Volksreferendum untersteht. Ich denke an die Mehrwertsteuer, wo an sich das Gesetz auch vom Parlament erlassen wird und wo die Änderungen dem fakultativen Referendum unterstehen. Weil das so ist, bin ich der Meinung, dass das Wort «Abgabesatz» in den Titel des Artikels 6 gehören würde und dass in diesem Artikel 6 dann eben auch der Umgang mit diesen Abgabesätzen geregelt wird.

**Bisig** Hans (R, SZ): Es sei auch mir eine Frage an den Bundesrat gestattet. Ich habe in meinem Eintretensvotum gesagt, dass ich hinter dieser Vorlage stehe und mir auch wünsche, dass sie angenommen wird, weil sie für mich ein Mustererlass ist. Sie ist ein Erlass, der für einmal breit abgestützt ist und von allen mitgetragen werden kann. Ich habe Bedenken, dass diese breite Abstützung verlorengeht, wenn die Kompetenz beim Bundesrat bleibt und nicht aufs Parlament übertragen wird.

Diese Bedenken kommen vor allem aus folgender Überlegung: Aus meiner Sicht – diese Zahlen finden Sie in der Botschaft nicht – wird der Hauptbeteiligte letztlich der Personwagenfahrer sein, der über die erhöhten Benzinabgaben diese CO<sub>2</sub>-Abgabe entrichtet. Denn beim Heizölbereich sollte, wie es heute aussieht, die Situation in der zur Verfügung stehenden Zeitspanne bereinigt werden. Ich kann das aus meiner Praxis heraus beurteilen. Man hat bezüglich Heiztechnologie viel geleistet und erreicht. Ich sehe beim Heizöl keine grosse Gefahr, dass die Reduktionsziele nicht erreicht werden könnten. Gefahren sehe ich vor allem beim PW-Verkehr, nicht beim Lastwagenverkehr.

Aus meiner Sicht zahlt letztlich der PW-Fahrer alleine. Ob er, wenn er das realisiert – seine Verbände werden das schon realisieren –, immer noch hinter diesem Gesetz steht, ist eine andere Frage. Kollege Plattner hat immer nur von der Wirtschaft gesprochen. Für mich sind es aber die PW-Fahrer, die bezahlen, es ist nicht die Wirtschaft. Ob die PW-Fahrer dann dazu bereit sind, ist eine andere Frage.

Ich bin überzeugt, dass wir die PW-Fahrer überzeugen können, dass ihre Anliegen beachtet bleiben, wenn wir den um den Antrag Leumann korrigierten Minderheitsantrag ins Gesetz einbringen.

**Spoerry** Vreni (R, ZH): Es ist natürlich schwierig, einem Experten in Staatsrecht zu widersprechen oder eine andere Meinung zu vertreten. Aber Herr Rhinow hat quasi gesagt: Wer weiss denn, ob sich das Parlament noch erinnert, dass es einmal die Absicht hatte, diese Abgabe einzuführen? Diese Absicht legiferieren wir in einem Gesetz. Es steht in diesem Gesetz, auf Antrag des Bundesrates, frühestens im Jahr 2004, beschliesse die Bundesversammlung die Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe, sofern die Zielerreichung nicht gegeben sei. Es ist ein Gesetz. Wenn man seine Wirkung bezweifelt, geht man davon aus, dass das Parlament sich nicht an die eigenen Gesetze halten wird. Der Beschluss, der dann zumal gefasst wird, untersteht zudem nicht dem fakultativen Referendum.

Aber ich muss vielleicht doch nochmals sagen: Die Maximalhöhe des Abgabesatzes ist 210 Franken. Das macht bei Diesel und Benzin 50 Rappen pro Liter aus. Ob man nun 10 oder 20 oder 50 Rappen einführt, umfasst natürlich ein gewisses

Ermessen. Dieses muss sich an der Zielverfehlung orientieren. Das ist doch nicht nur eine Vollzugsaufgabe, das ist eine politische Aufgabe, bei der das Parlament zwar verpflichtet ist zu handeln. Aber das Ermessen, wie es dieses Ziel zum dannzumaligen Zeitpunkt – in Anbetracht der Anstrengungen im Ausland, angesichts allfälliger anderer, zusätzlicher Belastungen der Energie – handhaben will, das ist eine hochpolitische Aufgabe und nicht eine Vollzugsaufgabe.

**Rhinow** René (R, BL): Gestatten Sie mir, dass ich den einen oder anderen Punkt noch kurz verdeutliche: Ich stimme Frau Spoerry vollkommen zu, dass die Umsetzung dieses Gesetzes auch politische Wertungen enthält. Aber wir sind uns einig: Das ist heute bei fast allen Umsetzungen von Gesetzen der Fall. Der Bundesrat pflegt mit seinen Verordnungen oft politische Wertungen vorzunehmen. Denken Sie z. B. an den ganzen Umweltbereich. Es ist an uns zu entscheiden, wie weit wir diese Fenster für den Bundesrat öffnen und wie weit wir die Wertungen selbst ins Gesetz aufnehmen wollen. Insofern unterscheidet sich diese Anwendungssituation nicht grundlegend von anderen Anwendungssituationen, die der Bundesrat vornimmt.

Worauf ich aber in meinem Votum vorhin hinweisen wollte: Das Parlament bietet keine Gewähr, dass diese gesetzliche Verpflichtung eingehalten werden kann – erstens aufgrund seiner Arbeitsweise und zweitens aufgrund der fehlenden Sanktion. Das Parlament kann nicht dazu verpflichtet werden, zweimal Mehrheiten in beiden Räten zustande zu bringen. Wie wollen Sie das erreichen?

Die beiden Räte können unterschiedliche Meinungen haben; dann wird der Umsetzungsbeschluss aus Abschied und Traktanden fallen. Insofern können Sie für die Anwendung durch das Parlament keinen Erfolg garantieren. Es fehlt auch die Sanktion. Wir können den Bundesrat beaufsichtigen. Aber wer beaufsichtigt uns, wenn wir unserem Auftrag nicht nachkommen?

Ich sehe, dass Sie vielleicht einen grösseren Glauben daran haben, Frau Spoerry, dass das Parlament gesetzestreu ist. Ich werde vielleicht bei der Mutterschaftsversicherung wieder darauf zurückkommen. Dort ist es sogar die Verfassung, die uns zu etwas verpflichtet.

**Respini** Renzo (C, TI), rapporteur: Trois conclusions:

1. Il me semble qu'il n'y a pas de doute que, du point de vue institutionnel et juridique, il est possible de charger le Conseil fédéral d'introduire la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Rien ne s'oppose à cette attribution de compétence qui est franchement et précisément indiquée dans le texte de loi.

2. L'introduction de la taxe est une compétence que le Parlement, dans la logique de la loi, délègue au Conseil fédéral. Il ne lui délègue pas la compétence de décider s'il serait opportun ou pas d'introduire la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Il lui délègue la compétence d'appliquer la taxe si les conditions sont remplies; le mécanisme de cette loi prévoit, en effet, qu'il y a une obligation de la part du Conseil fédéral d'introduire la taxe. En effet, s'il n'y a pas cette certitude, il n'y aura jamais personne qui adoptera librement des mesures de limitation de la consommation, qui exigent des investissements et des coûts.

3. Quel est le «Spielraum», quel est le champ d'appréciation laissé à l'autorité qui doit décider d'introduire la taxe sur le CO<sub>2</sub>? Le «Spielraum» est celui qui est indiqué dans la loi, il n'y en a pas d'autre. Ce sont ces mêmes critères qui sont indiqués dans la loi. Alors, si ce sont ces critères, à quoi bon attribuer une compétence au Parlement? Si, par contre, on imagine qu'il y a d'autres critères – j'ai entendu parler de la situation économique générale, de la situation internationale –, on pourrait imaginer que l'autorité compétente, le Parlement, n'adopte pas la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Mais, à ce moment-là, pour quelle raison un consommateur devrait-il renoncer volontairement à la consommation? Il ne renoncera jamais. C'est la raison pour laquelle je pense que cette loi repose vraiment sur cette délégation de compétence au Conseil fédéral. S'il n'y a pas cette délégation de compétence, on fait une loi qui a un effet déclaratoire très beau, qui nous servira pour faire de grands sourires, pour dire que nous sommes de



bons Suisses qui appliquons les obligations et les engagements internationaux, mais en réalité on n'a pas l'intention d'appliquer sérieusement cette loi ni de faire fonctionner ses mécanismes de prévention.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Zunächst eine Bemerkung zum Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat. Es wurde insbesondere von Vertretern der Minderheit verschiedentlich von einer Kompetenzdelegation gesprochen, welche in der Vorlage des Bundesrates und der Mehrheit vorgesehen sei. Das ist nicht richtig, das ist keine Kompetenzdelegation; denn die materielle Kompetenz liegt beim Parlament, das sie mit diesem Gesetz jetzt wahrnimmt. Durch die Zustimmung zu den Artikeln 1 bis 5 haben Sie Ihre materielle Kompetenz wahrgenommen.

Der Bundesrat wird dann das Gesetz vollziehen. Wenn er es vollziehen wird, wird er eine Vernehmlassung durchführen. Das ist nicht nur ein Versprechen, sondern das steht im Gesetz selbst: Er ist gehalten, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Mit anderen Worten: Der Vorschlag des Bundesrates bezüglich Einführung der Abgabe sieht nicht eine Kompetenzdelegation vor, sondern es wird hier einmal mehr die ganz gewöhnliche Gewaltentrennung eingehalten, wie sie gang und gäbe ist.

Wenn das Parlament gemäss dem Antrag der Minderheit später über die Abgabe entscheiden müsste, wäre es frei, was es entscheiden will. Es geht nicht um Ihre Ehre, ob Sie sich auf heutigen Versprechen behaften lassen; 2004 ist das Parlament ja dann wahrscheinlich ohnehin völlig anders zusammengesetzt.

Aber wenn dieses künftige Parlament den heutigen Entscheidung einer CO<sub>2</sub>-Reduktion um 10 Prozent nicht mehr umsetzen will, wird es auch keine Verfassungs- und schon gar keine Gesetzeskontrolle geben. Das neue Parlament wird völlig frei sein zu entscheiden.

Falls ein späteres Parlament mit diesem Konzept, das Sie heute verabschieden, nicht mehr einverstanden sein sollte, dann kann es ja immer noch ein neues Gesetz anstreben.

Wenn aber somit in diesem Gesetz die Anwendung des Gesetzes selbst offengelassen wird, hat das eine zweite Konsequenz: Die Konzeption dieses Gesetzes wird verlassen. Wir haben beim Eintreten alle gesagt, das sei eine ganz tolle Sache, es werde hier das Prinzip der Subsidiarität eingeführt.

Mit dem Konzept der Minderheit wird dieses Konzept der Subsidiarität verlassen, und Sie folgen einem Konzept der Freiwilligkeit, des moralischen Aufrufes: Es solle eine Reduktion um 10 Prozent erreicht werden. Über die Konsequenzen, wenn dies nicht gelingt, soll dereinst ein neues Parlament entscheiden. Dies wiederum hat einen Einfluss auf die Effizienz der angestrebten Reduktion, nämlich auf die freiwilligen Massnahmen. Denn dann können sich einzelne Betriebe sagen: Hoffen wir auf ein neues Parlament, auf den Umschwung, auf irgendeine Wende. Dann erlahmt aber die Bereitschaft, sich für die Vorgaben dieses Konzeptes einzusetzen, und die Freiwilligkeit wird zur Unverbindlichkeit.

Das wiederum kann sich letztlich auf die «umwelttreue» Wirtschaft wieder negativ auswirken. Wenn einige schwarze Schafe auf ein neues Parlament hoffen und nichts unternehmen, weil sie davon ausgehen können, es komme dann schon noch anders, dann wird die Wirtschaft, die sich freiwillig an diese Vorgaben hält, bestraft werden. Wenn dann der Abgabesatz doch eingeführt werden kann, dann ist er unter Umständen viel höher, als wir das heute wollen, weil die Klimasituation sich bis dann weiter verschärft haben wird.

Ich beantrage Ihnen also, bei der Fassung der Mehrheit und des Bundesrates zu bleiben.

#### Art. 6

##### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Leumann

24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

8 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit

23 Stimmen

Für den Antrag Leumann

17 Stimmen

#### Art. 7

##### Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

#### Art. 8–17

##### 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

32 Stimmen

(Einstimmigkeit)

#### An den Nationalrat – Au Conseil national

**Präsident:** Unsere Kollegin Monika Weber sowie unsere Kollegen Niklaus Kuchler und Kaspar Rhyner haben uns heute nach der Sitzung zu einem Abschiedsaperitif eingeladen. Im Namen der Ratsmitglieder möchte ich mich dafür herzlich bedanken.

Frau Weber und Herr Kuchler können nicht bis zum Schluss der Sondersession anwesend sein. Deshalb möchte ich die Tätigkeit dieser beiden Ratsmitglieder bereits heute offiziell würdigen.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, schauen Sie sich Frau Weber und Herrn Kuchler an! Sehen sie wie alt Ständeräte aus? Sie sind keine Musterbeispiele für das, was man gelegentlich als «alt Ständeräte» bezeichnet. Das ist ein Klischee.

Herr Kuchler ist im Jahre 1986 von der Landsgemeinde des Kantons Obwalden in den Ständerat gewählt worden. Das war keine Überraschung. Schon als Student an der Universität Freiburg war er politisch aktiv. Mit 33 Jahren wurde er in den Obwaldner Kantonsrat gewählt, dem er bis 1982 angehörte. Er war Präsident der kantonalen CVP und Mitglied oder Präsident zahlreicher Kommissionen.

Im Ständerat war Kollege Kuchler von Anfang an ein sehr aktives Mitglied. Er engagierte sich namentlich in der Sicherheitspolitik, in Verkehrsfragen, in der Wirtschaftspolitik sowie in Rechtsfragen. Er war Präsident sowohl der Sicherheitspolitischen Kommission als auch der Kommission für Rechtsfragen – in der letzteren in schwieriger Zeit; ich erwähne die Stichworte «Holocaust» und «Einsetzung der Bergier-Kommission».

Gross war sein Beitrag zum Gleichstellungsgesetz. Akzente setzte er aber auch bei der Tourismusförderung und beim öffentlichen Verkehr. Im November 1994 wurde Ständerat Kuchler zum Präsidenten unseres Rates gewählt. Sein Präsidentschaftsjahr ist uns in bester Erinnerung. Er hat die Verhandlungen speditiv und effizient geführt. Seine grossen Fähigkeiten und seine zwar bestimmte, aber freundliche und stets heitere Art sind dabei sehr deutlich geworden, und wir haben sie sehr geschätzt.

Niklaus Kuchler hat sich als Ständeratspräsident, aber auch schon während seiner vorherigen, langen politischen Karriere immer für eine Öffnung der Schweiz eingesetzt, beispielsweise beim Entscheid über den EWR. Er lebt uns vor, dass man die Traditionen seiner Heimat pflegen und gleichzeitig den Kontakt mit anderen europäischen und auch weiter entfernten Staaten suchen und vertiefen kann. Als Präsident des Ständerates weilte Herr Kuchler zu offiziellen Besuchen in Peking, Helsinki, Rom, Santiago de Chile und Brasilien. Überall erläuterte er die Haltung unseres Landes und vertrat die Interessen der Schweiz. Gleichzeitig brachte er Eindrücke aus dem Ausland zurück, die in die Politik unseres Landes einfliessen konnten und weiter einfliessen werden.

Herr Kollege KÜCHLER tritt nach einer rund dreissigjährigen politischen Tätigkeit zurück. Er wird sich nun vermehrt seinem Beruf als Anwalt widmen und auch mehr Zeit für seine Familie haben.

Wir danken ihm für seine hochgeschätzten Dienste in diesem Rat, für seine Liebeshwürdigkeit und für seine Freundschaft und wünschen ihm für die Zukunft alles Gute. *(Beifall)*

Frau Monika Weber kann auf eine lange politische Laufbahn zurückblicken. Bereits 1971 wurde sie in den Zürcher Kantonsrat gewählt, wo sie bis 1984 tätig war. Am 29. November 1982 wurde sie als Nationalrätin vereidigt, 1987 wechselte sie nach einer glanzvollen Wahl in den Ständerat. Ebenfalls eindeutig fiel ihre Wiederwahl in den Jahren 1991 und 1995 aus.

Während dieser Zeit war Frau Weber zuerst Präsidentin des Konsumentinnenforums der deutschen Schweiz und danach Generalsekretärin des Schweizerischen Kaufmännischen Verbandes. In den letzten Jahren war Frau Weber Direktorin für Wirtschaftspolitik und Konsumentenfragen im Migros-Genossenschaftsbund der deutschen Schweiz.

Fulminant war ihr Start als Nationalrätin, war doch am Vortag ihrer Vereidigung die Preisüberwachungs-Initiative von Volk und Ständen angenommen worden. In den Jahren 1992 bis 1996 war sie auch Präsidentin des Landesrings der Unabhängigen.

Frau Weber gehörte zahlreichen Kommissionen des Nationalrates und des Ständerates an. Aus den letzten Jahren sind insbesondere die Sicherheitspolitische Kommission und die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit, für Verkehr und Fernmeldewesen, für Wirtschaft und Abgaben und für Wissenschaft, Bildung und Kultur zu erwähnen. In den Kommissionen und im Ständerat hat sie sich insbesondere schon früh für eine Sanierung der Bundesfinanzen eingesetzt. Ihre Rückweisungs- und Abänderungsanträge beim Budget und bei den Voranschlags-Nachträgen werden uns in Erinnerung bleiben; sie zeichneten sich durch lebenswürdige Konstanz aus. *(Heiterkeit)*

In der Wirtschaftspolitik hat Frau Weber die Liberalisierung der Regiebetriebe befürwortet und sich namentlich in der Landwirtschaftspolitik konsequent gegen die Strukturhaltung ausgesprochen. Wichtige Anliegen in der Sozialpolitik waren ihr unter anderem die Freizügigkeit beim Pensionskassenwechsel und die Solidarität bei der Arbeitslosenversicherung – für wahr ein wirklich breites Spektrum der politischen Tätigkeit.

«Frau mit Charme», «sensibel», «couragiert», «gutes politisches Fingerspitzengefühl», «kontaktfreudig» und «offen»: das sind nur einige wenige der Eigenschaften, die jeweils lobend erwähnt werden, wenn andere Politikerinnen und Politiker von Frau Weber sprechen. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Zürcher Ständerätin mühelos Kontakt zu ihren Ratskolleginnen und -kollegen fand.

Frau Weber wird nun ihre politische Laufbahn im Zürcher Stadtrat als Schuldirektorin weiterführen. Sie wechselt also von der Legislative zur Exekutive. Eine faszinierende Herausforderung!

Wir wünschen ihr für diese neue Aufgabe viel Glück und danken ihr für ihren Einsatz und ihre Kollegialität im Ständerat. *(Beifall)*

**Weber** Monika (U, ZH): Ulrich Bremi hat als Präsident der Grossen Kammer einmal gesagt: «Wenn man als Parlamentarier einen Rat verlässt, dann sollte man das Gefühl haben, dass man alles gesagt hat, was nötig war.» Es ist mir deshalb ein Bedürfnis, noch einige Sätze zu sagen. Ich darf dies auch im Namen meines Kollegen Niklaus KÜCHLER aus Obwalden tun. Das ist mir – ich muss das mit Schmunzeln sagen – eine besondere Ehre, weil ich damit im letzten Moment auch einmal für jemanden und im Namen von jemandem sprechen darf; das freut mich sehr.

Ich habe fast elf Jahre in diesem Rat erleben dürfen, und es waren elf Jahre, die politisch, ideologisch und in der Sache hart waren. Sie haben mich auch nicht geschont. Aber es waren elf Jahre – das möchte ich besonders betonen – der menschlichen Bereicherung, und das finde ich erwähnens-

wert. Es war besonders eine menschliche Bereicherung – da spreche ich ganz sicher auch im Namen meines Kollegen – durch die Heterogenität unserer Schweiz, die hier in diesem Rat sehr stark zum Ausdruck kommt. Jeder hat seine Traditionen, sein eigenes Verständnis von Politik, von dieser Schweiz und von seinem Kanton, das er in diesen Rat mitbringt. Das prägt uns alle, und das macht diese Kammer zu einem speziellen Rat. Und dann singen wir miteinander und haben wieder etwas Gemeinsames. Ich sage das wirklich im Ernst und finde es positiv. Es zeigt, dass wir hier einen gemeinsamen Willen haben, nämlich diese Schweiz zusammenzuschweissen.

Diese Jahre der gemeinsamen Arbeit mit Ihnen haben meine Liebe zu unserem Land noch verstärkt. Dafür wollte ich mich ganz herzlich bedanken, und das tue ich auch im Namen meines Kollegen.

Abschliessend laden wir – Kollege KÜCHLER, Kollege RHYNER und ich – Sie ganz herzlich zu einem reichhaltigen Apéro ein. *(Beifall)*

*Schluss der Sitzung um 19.20 Uhr*

*La séance est levée à 19 h 20*

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

Mittwoch, 29. April 1998  
Mercredi 29 avril 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

97.3449

### Empfehlung Loretan Willy Sanierungsfristen für Schiessanlagen. Erstreckung

### Recommandation Loretan Willy Assainissement des installations de tir. Prolongation du délai

*Wortlaut der Empfehlung vom 6. Oktober 1997*

Der Bundesrat wird eingeladen, Artikel 17 Absatz 3 der Lärmschutzverordnung (LSV) für Schiessanlagen so zu ändern (gemäss Anhang 7 zur LSV), dass für diese Anlagen die gleichen Sanierungsfristen gelten, wie sie für Strassen- und Eisenbahnanlagen neu vorgesehen sind, d. h. bis Ende des Jahres 2007.

*Texte de la recommandation du 6 octobre 1997*

Le Conseil fédéral est invité à modifier l'article 17 alinéa 3 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), de manière à ce que le nouveau délai prévu pour les routes et les installations ferroviaires soit également applicable à l'assainissement des installations de tir (selon l'annexe 7 de l'OPB). L'assainissement de ces installations devra donc être achevé avant la fin de 2007.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Beerli, Béguin, Bieri, Bisig, Bloetzer, Brändli, Büttiker, Cavadini Jean, Danioth, Forster, Frick, Gemperli, Inderkum, Küchler, Leumann, Maisen, Martin, Merz, Paupe, Reimann, Rhyner, Rochat, Schallberger, Schiesser, Seiler Bernhard, Spoerry, Uhlmann, Weber Monika, Wicki (29)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Die LSV vom 15. Dezember 1986, in Kraft seit 1. April 1987, bestimmt in Artikel 17 Absatz 3, dass «Schallschutzmassnahmen .... spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung durchgeführt sein» müssen.

Im Verlauf des Sommers 1995 hat das EDI im Auftrag des Bundesrates eine Vernehmlassung zum Entwurf für eine Änderung von Artikel 17 Absatz 3 LSV durchgeführt, um abzuklären, ob aufgrund der angespannten Finanzlage des Bundes die Sanierungsfristen für Strassen- und Eisenbahnanlagen bis ins Jahr 2007 verlängert werden sollen. Über das Ergebnis der Vernehmlassung und über das weitere Vorgehen für die Revision der LSV soll der Bundesrat in seiner schriftlichen Stellungnahme eingehend Auskunft geben.

Es hat sich gezeigt, dass die lärmtechnische Sanierung von Schiessanlagen einen sehr hohen Aufwand an Zeit und Geld mit sich bringt. Es bedarf umfangreicher technischer und rechtlicher Abklärungen sowie erheblicher finanzieller Mittel, die von Gemeinden und Schiessvereinen aufzubringen sind. Vielerorts sind die mit der Sanierung belasteten Institutionen vor fast unlösbare Probleme gestellt. Trotzdem sind die Gemeinden, assistiert von den Kantonen, sowie die Schützen-

vereine gewillt und ernsthaft bestrebt, die Lärmschutzvorschriften umzusetzen. Es ist indessen am Prinzip festzuhalten, dass keine Anlagen geschlossen werden, bevor nicht Ersatz geschaffen ist.

Insbesondere unter diesem, letztgenannten Gesichtspunkt ist die Erstreckung der fünfzehnjährigen Frist gemäss Artikel 17 Absatz 3 LSV unumgänglich. Darüber hinaus ist nicht einzusehen, weshalb für Strassen- und Eisenbahnanlagen eine Fristerstreckung gewährt werden soll und für Schiessanlagen nicht. Der sogenannte Schiesslärm tritt sporadisch und in einem begrenzten Umfeld auf, während Strassen- und Eisenbahnanlagen praktisch rund um die Uhr und in weit erheblicherem Ausmass und für ungleich mehr Betroffene lärmwirksam sind. Die Prinzipien der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit gebieten die Gleichbehandlung der Schiessanlagen mit den Strassen- und Eisenbahnanlagen zwingend.

Deshalb wird der Bundesrat aufgefordert, bei der vorgesehenen Revision der LSV nicht nur die Sanierungsfristen für Strassen- und Eisenbahnanlagen, sondern auch diejenigen für Schiessanlagen zu verlängern.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 19. November 1997*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 19 novembre 1997*

Über die Revision von Artikel 17 Absatz 3 LSV betreffend Verlängerung der Sanierungsfristen bei Strassen- und Eisenbahnanlagen hat der Bundesrat noch nicht entschieden.

Nach der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG) wurde unter anderem auch die Verordnung über das Schiesswesen ausser Dienst (Schiessordnung) angepasst. Diese Verordnung ermöglicht seit ihrer Inkraftsetzung am 15. Februar 1996 eine grosszügigere Durchführung von freiwilligen Schiessübungen ohne Konfliktrisiko mit der bundesrechtlichen Umweltschutzgesetzgebung.

Der Bundesrat hat am 6. Dezember 1996 die Schiessanlagenverordnung vom 27. März 1991 geändert. Mit dieser Änderung hat er die Bestimmungen der umweltrechtlichen Anforderungen aufrechterhalten. Er sieht keinen Grund, in einzelnen Aspekten – wie beispielsweise im Lärmschutz – die Frist für die Anpassungspflicht zu erstrecken.

Mit einer Fristverlängerung würde ein falsches Signal gesetzt, und sie wäre für diejenigen Gemeinden und Kantone unverständlich, die sich bisher für eine Sanierung ihrer Schiessanlagen eingesetzt haben und den Vollzug bundesrechtlicher Aufgaben konsequent vorantreiben.

Im Vergleich mit den Sanierungskosten bei Strassen- und Eisenbahnanlagen sind gesamtschweizerisch die Sanierungskosten für Schiessanlagen um Grössenordnungen kleiner. Zudem können Sanierungen für Schiessanlagen auch mit betrieblichen Massnahmen allein erreicht werden, wie beispielsweise mit Konzentrationen der Schiesszeiten und der Eliminierung von Sonntagsschiessen. Betriebliche Sanierungsmassnahmen für Schiessanlagen sind kostengünstig bis kostenneutral, verlangen aber nach einer Koordinations- und Kooperationsbereitschaft aller Beteiligten. Zudem ist seit der Inkraftsetzung des MG 95 die Anzahl der Obligatorischschützen um etwa 10 Prozent zurückgegangen. An der total verschossenen Munition beträgt der Anteil des obligatorischen Schiessens etwa 12 Prozent.

Die Sperrung oder Aufhebung einer Schiessanlage ist in Artikel 22 der Schiessanlagenverordnung abschliessend geregelt. Voraussetzung für eine Garantie zur Weiterführung des Betriebes ist die Einhaltung der umweltrechtlichen Anforderungen. Folglich kann eine Schiessanlage, die die Belastungsgrenzwerte bereits einhält oder das Sanierungsverfahren – eventuell mit gewährten Erleichterungen – bereits durchlaufen und realisiert hat, nicht aus Gründen der Lärmbelastung geschlossen werden.

Übermässige Schiesslärmbelastungen verursachen volkswirtschaftliche Kosten. Lärmkritische Schiessanlagen, die nicht oder erst innerhalb längerer Fristen saniert werden, sind nicht nur lästig, sondern können auch gesundheitliche

Schädigungen bei der betroffenen Bevölkerung zur Folge haben; sie können den Wert bestehender Liegenschaften vermindern sowie die Richt- und Nutzungsplanung erschweren. Baureife Grundstücke können nicht überbaut und Erholungsgebiete nicht zielgerecht genutzt werden, die Nutzung und Entwicklung von Siedlungs- und Freizeitgebieten wird gestört. Durch überdehnte Sanierungsfristen für Schiessanlagen kann somit – entgegen der Pflicht zur haushälterischen Nutzung des Bodens – Druck zur Einzonung neuer Baugebiete entstehen.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Empfehlung abzulehnen.

**Loretan Willy (R, AG):** Was will die von mir eingereichte Empfehlung? Der Bundesrat soll eingeladen werden, Lärmemittenten – konkret geht es um Strassen, Eisenbahnen und eben Schiessanlagen – in bezug auf die Sanierungsfristen gleich zu behandeln. Es geht um nichts mehr und nichts weniger. Deshalb bin ich schon etwas erstaunt, dass der Bundesrat die Empfehlung ohne Wenn und Aber ablehnt.

Damit hält er allerdings die Linie ein, auf der er sich schon vor anderthalb Jahren bei der Stellungnahme zum Postulat Engelberger befunden hat. Für den Bundesrat bestehen offenbar die in der Begründung meiner Empfehlung aufgeworfenen Probleme in Sachen Sanierung von Schiessanlagen, die den Lärmschutzvorschriften nicht entsprechen, nicht; vermutlich aber doch für die Mehrheit dieses Rates, denn es haben nicht weniger 29 Kolleginnen und Kollegen meine Empfehlung mitunterzeichnet. Ich hoffe allerdings, es seien keine dabei gewesen, die der Meinung waren – wie ich jeweilen beim Sammeln der Unterschriften spasseshalber gesagt habe –, es gehe um die «Abschaffung des sogenannten Schiesslärms». Spass beiseite! Die Empfehlung möchte dann eine Erstreckung der Sanierungsfristen für Schiessanlagen, wenn eine solche vom Bundesrat auch für Strassen und Eisenbahnanlagen beschlossen würde; dies durch die Änderung von Artikel 17 Absatz 3 der Lärmschutz-Verordnung. Es geht vor allem um die Rechtsgleichheit bei der Behandlung von Schiessanlagen einerseits und von Strassen sowie Bahnanlagen andererseits. Bei Bahnen und Strassen werden finanzielle Engpässe für eine Erstreckung der Sanierungsfristen bis zum Jahr 2007 – es geht also um fünf Jahre – geltend gemacht. Es handelt sich dabei um die lärmtechnische Sanierung von bundeseigenen und von mit Bundesbeiträgen namhaft unterstützen Anlagen der Kantone. Bei den Schiessanlagen sind primär Gemeinden bzw. Gemeindeverbände und Schiessvereine betroffen. Sie kämpfen – gleich wie Bund und Kantone – ebenfalls mit Finanzproblemen. Es ist daher nicht einzusehen, weshalb mit ungleichen Ellen gemessen werden soll.

Der Bundesrat hat für Strassen und Eisenbahnanlagen in bezug auf die Erstreckung der Sanierungsfristen im Sommer 1995 durch das Eidgenössische Departement des Innern eine Vernehmlassung durchführen lassen. Wegen der offensichtlich kontroversen Stellungnahmen sind die Überlegungen für Strassen und Eisenbahnanlagen noch nicht so weit gediehen, dass der Bundesrat hätte Beschluss fassen können. Ich habe in der Begründung meiner Empfehlung die Frage gestellt, warum der Bundesrat bislang nicht darüber beschlossen habe und wann eine solcher Beschluss gefasst werden könne. Ich habe keine Auskunft erhalten. Ich bitte den Vertreter des Bundesrates, zu dieser Frage noch kurz Stellung zu nehmen.

Nun, der Bundesrat behauptet – dies ist meine letzte Bemerkung –, mit einer Fristverlängerung würde in Sachen Schiessanlagen ein falsches Signal gesetzt. Das will ich natürlich auch nicht. Es geht ja nur um Fälle, in denen gravierende Probleme bestehen, die Sanierung innert der vorgesehenen Frist, also bis zum Jahr 2002, abzuschliessen. Es geht um Ersatzlösungen für Schiessanlagen, welche die Immissionsgrenzwerte nicht einhalten können, in Form von neuen Regionalschiessanlagen zum Beispiel. Gerade solche Vorhaben erfordern meistens sehr viel Zeit, denn es sind die Inter-

essen von verschiedenen Gemeinden, von Schiessvereinen und zahlreichen privaten Grundeigentümern unter einen Hut zu bringen. Auch der finanzielle Aufwand ist beträchtlich; ganz zu schweigen von Problemen im Zusammenhang mit der kommunalen Nutzungsplanung. Es gilt, eine ganze Kaskade von Rechtsverfahren und Verfahren direktdemokratischer Natur zu durchlaufen.

Nicht immer können mit den vom Bundesrat erwähnten betrieblichen Massnahmen Anlagen lärmschutzverordnungs-tauglich gemacht werden. Auch sie kosten Geld, zum Beispiel automatische Trefferanzeigeanlagen.

Dass in der Regel, wie der Bundesrat empfiehlt, an Sonntagen nicht mehr geschossen wird, ist klar, akzeptiert und vernünftig und wird heute fast überall so gehandhabt. Am guten Willen, kritische Schiessanlagen innert der 15jährigen Frist zu sanieren, fehlt es bestimmt nicht, weder bei den Gemeinden noch bei den Schiessvereinen. Es sind objektive Faktoren und Schwierigkeiten, die dazu führen können, dass die Fristen der Lärmschutz-Verordnung eben nicht flächendeckend für das ganze Land bis 2002 erfüllt werden können.

Ich erwarte vom Bundesrat und vom Buwal eine flexible, moderate Haltung in besonders kritischen Fällen. Das ist eigentlich die Stossrichtung dieser Empfehlung.

Ich bitte Sie, sie trotz Bedenken des Bundesrates, gestützt auf die heute abgegebene zusätzliche Begründung, zu überweisen.

**Respini Renzo (C, TI):** J'invite notre Conseil à suivre la proposition du Conseil fédéral et à rejeter la recommandation Loretan Willy.

Je me suis donné la peine de jeter un coup d'oeil dans toute la législation militaire, notamment celle relative aux questions concernant les installations qui font du bruit et celles qui portent des atteintes à l'environnement. Dans toute cette législation militaire, il n'y a aucune requête d'exception en faveur de la défense nationale. Par contre, dans toute cette législation, on souligne un principe et on exprime un vœu, c'est que les installations militaires respectent les règles de la protection l'environnement.

Par contre, j'ai trouvé dans la législation sur la protection de l'environnement, notamment à l'article 5 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), cette grande exception selon laquelle, pour les intérêts de la défense nationale, on peut déroger aux principes inscrits dans la LPE. Je souligne que les exceptions qui peuvent être admises à teneur de cette loi doivent, à mon avis, être acceptées avec la plus grande rigueur et examinées avec la plus grande attention.

En effet, le principe est que les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la loi sur la protection de l'environnement doivent être assainies, principe qui est valable pour toutes les installations, qu'elles soient civiles ou militaires. On tolère des exceptions, et on a même édicté une ordonnance spéciale relatives aux stands de tir, parce qu'on considère ces derniers comme des installations indispensables à la défense nationale.

Or il faut savoir que ces stands de tir provoquent aujourd'hui des émissions sonores excessives qui dépassent non seulement les limites autorisées, mais également la cote d'alerte. Je connais personnellement des cas où, alors que ces limites sont comprises entre 70 et 80 décibels, on atteint 80 ou 90 décibels, dépassant même parfois les 100 décibels. Ces émissions se répercutent sur la zone construite et habitée, ce qui constitue une violation de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). L'article 3 alinéa 3 LAT prévoit en effet que «les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités professionnelles seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée. .... b. Il convient notamment de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations.»

Il s'agit ici du bruit provoqué par les stands de tir, et j'estime que les nuisances provoquées par les stands de tir sont dangereuses et néfastes pour la population. A mon avis, le délai de quinze ans qui a été fixé en 1987 a été et est plus que suffisant pour réaliser les assainissements nécessaires.

Je ferai une dernière considération. En 1993, on a soumis au vote l'initiative populaire «40 places d'armes, ça suffit! – L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement». J'étais alors directeur du Département militaire du canton du Tessin. Ce canton a rejeté cette initiative, si je me souviens bien, à 60 pour cent. Mais là où le taux d'acceptation de l'initiative populaire a été le plus haut, c'est autour des stands de tir qui provoquent des nuisances pour la population. Ce sont les communes situées à proximité des stands de tir – et je peux vous les citer – qui ont voté le plus en faveur de l'initiative.

Permettez-moi de vous dire par conséquent que j'ai des doutes, même du point de vue de la défense nationale, quant au fait que ces installations qui provoquent tant de nuisances pour la population puissent être tolérées, et je crois que l'on fait fausse route en imaginant que ce délai puisse encore être prolongé de cinq ans.

**Aeby Pierre (S, FR):** J'aimerais apporter quelques réflexions à ce débat, car je n'arrive pas du tout aux mêmes conclusions que M. Loretan, ou encore que M. Respini, concernant l'assainissement des installations de tir.

1. Je viens d'un canton où on pratique beaucoup le tir, où on a une participation, par exemple au tir en campagne et au tir de section, qui est parmi les meilleures de Suisse, où la jeunesse pratique le tir, où les femmes, de plus en plus, pratiquent le tir. En réponse à ce qu'a dit M. Respini, j'aimerais ici bien préciser qu'à mon sens, on ne peut plus parler de défense nationale en relation avec l'exercice du tir. D'ailleurs, les responsables du tir eux-mêmes nous disent qu'aujourd'hui le tir est avant tout un sport, et un sport comme un autre, et les tireurs veulent être traités comme des sportifs. Le tir s'est ouvert très largement aux non-militaires.

2. Je tire ma deuxième remarque de mon expérience cantonale puisque dans les années 1986/87, donc il y a douze ans, j'ai fait le tour de toutes les sociétés de tir de mon canton, en leur disant: «Attention! Il y a un délai pour l'assainissement, en ce qui concerne le bruit, qui se prépare. Ce délai va causer des coûts pour vos sociétés. Faites attention à la façon dont vous gérez vos installations. Il y a des dépenses à faire, c'est la nouvelle législation sur la protection de l'environnement qui le veut.»

Qu'est-ce qu'on a pu constater? Une partie des sociétés de tir se sont soumises et ont bien prévu cet assainissement. Une autre partie a fait la sourde oreille, et cela non pas par manque d'argent: souvent, ces mêmes sociétés qui n'ont pas assaini leurs installations de tir en ce qui concerne le bruit ont installé des cibles automatiques, dites «Polytronic», ce qui représente des dépenses beaucoup plus importantes que l'assainissement contre le bruit. Elles ont souvent augmenté le nombre de places de parc, amélioré l'accès puisqu'il y a plus de membres, que les jeunes filles tirent, que tout le monde tire aujourd'hui. Les sociétés de tir ont très fréquemment agrandi la buvette de leur stand; en douze ans, les buvettes se sont agrandies. On a investi dans ces installations pour que l'exercice de ce sport soit agréable. Et qu'on vienne nous dire aujourd'hui: «Nous n'avons pas l'argent pour assainir contre le bruit», alors que parallèlement on a fait toute une série d'investissements pour développer ce sport, ça me paraît tout à fait incohérent et ça introduit une distorsion entre les sociétés de tir.

En tout cas en ce qui concerne la situation de mon canton que je connais bien, c'est jouer un très mauvais tour aux autorités communales qui, depuis maintenant cinq ans en tout cas – on s'est mis en route assez tard dans le canton de Fribourg et on avait un nombre incroyable de stands de tir –, ont commencé à assainir cette situation. Accepter aujourd'hui la recommandation Loretan Willy, c'est trahir ces communes et ces cantons qui ont mis en route un assainissement général sur leur territoire. Et quand on pense aux sommes considérables qu'il faudra dépenser dans d'autres secteurs – je pense notamment au secteur routier et au secteur des transports –, je crois que ce n'est pas très logique et très responsable aujourd'hui, pour ce sport qu'est le tir, d'octroyer une prolongation de ce délai. Ce ne serait pas compris,

ce serait un précédent qui entraînerait d'autres demandes de prolongation et il serait difficile ensuite à la Confédération et aux cantons de maintenir une politique d'assainissement contre le bruit qui soit acceptée par la population.

En ce sens, je pense qu'il est dangereux et malvenu de transmettre la recommandation Loretan Willy.

**Paupe Pierre (C, JU):** C'est vrai que les nuisances du tir se sont souvent aggravées parallèlement à des développements sur le plan de l'aménagement du territoire, qui ne se sont pas préoccupés du phénomène de proximité que constituait l'élargissement de certaines zones à bâtir. C'est vrai que, dans de nombreux cas, il s'est avéré indispensable de sortir les stands de tir des zones d'habitation pour tenter de les implanter dans des endroits où les nuisances sont limitées.

Je ne veux pas faire ici de polémique sur l'appréciation que l'on fait entre routes nationales, transports ferroviaires et stands de tir. Je me bornerai à développer un élément. Je ne comprends pas pourquoi on fait une telle différence pour les installations de tir. Je rejoins tout à fait ce qu'a dit M. Aeby: le tir est un sport qui se développe actuellement. Les tirs cantonaux sont de grandes fêtes sportives avant d'être des fêtes à caractère militaire. Je me place uniquement sur le plan de l'opportunité. Si, pour des raisons financières que je comprends tout à fait, on reporte le délai de l'assainissement acoustique pour les routes, notamment pour les routes nationales, et pour les chemins de fer, je ne comprends pas pourquoi on ne peut pas le faire pour les stands de tir, comme l'a d'ailleurs relevé M. Loretan, où les nuisances sont quand même ponctuelles, d'une durée limitée.

Je ne partage pas l'avis de M. Aeby lorsqu'il dit que toutes les sociétés de tir et toutes les communes ont les moyens. Ce n'est pas exact, et même des localités relativement importantes sont confrontées à des problèmes financiers pour l'assainissement ou le déplacement des stands de tir. Même dans le canton du Jura, la ville de Porrentruy est confrontée depuis des années à ce problème dans la mesure où on a laissé se développer des zones à bâtir qui s'approchent des stands de tir, de sorte que ceux-ci doivent être déplacés au prix d'investissements importants.

C'est la raison pour laquelle je soutiendrai la recommandation Loretan Willy.

**Leuenberger Moritz, Bundesrat:** Wir beantragen Ihnen, die Empfehlung nicht zu überweisen.

Herr Aeby und Herr Respini haben das Wesentliche dazu gesagt. Das Hauptargument von Herrn Loretan ist ja, dass Strassen und Eisenbahnen gleich behandelt werden sollen wie Schiessstände bzw. umgekehrt; es sei nicht einzusehen, weswegen sie unterschiedlich behandelt werden sollen.

Eine Rechtsgleichheit zwischen diesen Institutionen kann unseres Erachtens nicht beachtet werden, weil sie einfach in mehrerer Hinsicht nicht dasselbe sind:

1. Was die Grösse betrifft: Eisenbahnen und Strassen sind nun wirklich viel grössere Werke als die einzelnen Schiessstände.

2. Was die Kosten betrifft: Die Kosten bei Strassen und Eisenbahnen sind enorm viel grösser, und wegen der Beiträge der Kantone ist die Frage komplexer. Das Problem bei den Eisenbahnen und den Strassen ist noch nicht erledigt, weil vieles mit dem neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen zusammenhängt. Es gibt interdepartementale Arbeitsgruppen zum Eisenbahn- bzw. zum Strassenlärm, die daran sind, Lösungen zu suchen, die die Lärmschutzfragen in Zusammenhang mit den Sanierungen regeln bzw. der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen gerecht werden können. Ein ähnliches Problem stellt sich bei den Schiessständen nicht.

3. Ein weiteres Argument ist, dass bei Schiessständen mit anderen Massnahmen, mit Konzeptänderungen, derselbe Effekt herbeigeführt werden kann; das braucht die Kooperation aller Beteiligten. Bei vielen Schiessständen wurde das schon gemacht. Wenn wir jetzt plötzlich eine Fristverlängerung einführen würden, käme es letztlich auf eine Desavouierung der Verantwortlichen jener Schiessstände hinaus, bei

denen entsprechende Massnahmen bereits in die Wege geleitet wurden. Es ist für mich bezeichnend, dass weder das VBS noch das EFD, die in diese Problematik involviert sind, je eine solche Verlängerung verlangt haben. Ich ersuche Sie, von der Überweisung dieser Empfehlung abzuweichen.

**Loretan Willy (R, AG):** Ich möchte Herrn Bundesrat Leuenberger für seine zusätzlich erteilte Auskunft in bezug auf die vorgesehene Erstreckung der Sanierungsfristen für Eisenbahnen und Strassen danken. Man kann natürlich über den Begriff der rechtsgleichen Behandlung – Gleiches gleich behandeln und Ungleiches ungleich – immer diskutieren, vor allem unter Juristen; Sie sind ja auch einer.

Wenn man durch die Änderung der Verordnung für die wesentlich emissionsträchtigeren Bahnen und Strassen zu Fristerstreckungen genereller Art kommt, muss man auch für die Schiessstände, die gesamthaft gesehen bedeutend weniger Emissionen produzieren, zu einer solchen generellen Erstreckung – man kann sogar sagen: für Härtefälle – kommen. Die Kosten sind natürlich bezogen auf die Potenz der Kostenträger zu beurteilen, und das kann dann für eine Gemeinde oder für einen Gemeindeverband ebenso stark einschlagen wie für die Träger von Sanierungen an Eisenbahnen und Strassen. Von daher gesehen muss ich an meiner Empfehlung festhalten, auch nachdem ich das Votum von Kollege Respini gewürdigt habe.

Er sagt ja, dass für Anlagen im Interesse der Landesverteidigung Ausnahmen vorgesehen sind. Solange wir den Teil «ausserdienstliches Schiesswesen» im Gesamtschiesswesen dabei haben, sind die entsprechenden 300-Meter-Stände eben Anlagen der Landesverteidigung. Ich weiss, dass seit der Abstimmung über die Armeeabschaffungs-Initiative – darauf hat sich Herr Respini bezogen – einiges sehr viel besser geworden ist. Die Vereine und Gemeinden haben sich wirklich an die Sache gemacht, und ich habe die Bestätigung auch aus dem Buwal, dass man gesamthaft gesehen mit dem Sanierungsstand zufrieden sei. Aber es gibt Fälle, in denen es aus finanziellen Gründen, aber vor allem aus Verfahrensgründen Mühe bereitet, bis zum Jahr 2002 zum Ziel zu gelangen, und für diese Fälle ist eine generelle Fristerstreckung am Platz, sofern – so lautet ja meine Empfehlung – für Bahnen und Strassen dieselben Erstreckungen gemacht werden. Damit bin ich wieder beim Punkt der rechtsgleichen Behandlung, und darum geht es mir. Ich bitte Sie also, die Empfehlung in diesem Sinne zu überweisen.

#### Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Empfehlung	23 Stimmen
Dagegen	10 Stimmen

97.3497

### Interpellation Loretan Willy Kleine Waldflächen. Erhaltung

### Interpellation Loretan Willy Petites surfaces boisées. Conservation

#### Wortlaut der Interpellation vom 9. Oktober 1997

Die Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (WaV) legt in Artikel 1 Absatz 1 für die Kantone die Werte fest, ab welchen eine bestockte Fläche als Wald gilt. Die hier aufgeführten Obergrenzen punkto Fläche, Breite und Alter der Bestockung gehen über das Mass der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung hinaus, wie sie im neuesten Entscheid vom 13. März 1996 bestätigt worden ist.

Ich unterbreite dem Bundesrat die folgenden Fragen:

1. Wie gedenkt der Bundesrat die Erhaltung kleinerer Waldflächen sicherzustellen, denen durch die Ausweitung der bestockten Mindestfläche auf maximal 800 Quadratmeter der forstrechtliche Schutz entzogen wird?

2. Ist der Bundesrat gewillt, die in Artikel 1 Absatz 1 WaV festgelegte Mindestfläche von höchstens 800 Quadratmetern der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anzupassen, d. h. auf maximal 500 Quadratmeter zu reduzieren?

#### Texte de l'interpellation du 9 octobre 1997

L'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo) fixe à l'intention des cantons, à l'article 1er alinéa 1er, les valeurs requises pour qu'une surface boisée soit reconnue comme forêt. Or, les limites vers le haut de la surface, de la largeur et de l'âge du peuplement qui y sont indiquées sont supérieures aux limites fixées jusqu'à présent par la jurisprudence, ce que confirme un récent arrêt du Tribunal fédéral datant du 13 mars 1996.

Je pose les questions suivantes au Conseil fédéral:

1. Comment compte-t-il garantir la conservation des petites surfaces boisées auxquelles on a retiré la protection forestière du fait de l'extension à 800 mètres carrés au maximum de la surface boisée minimale?

2. Est-il prêt à adapter la surface minimale de 800 mètres carrés au maximum, telle qu'elle est fixée dans l'OFo, à la jurisprudence du Tribunal fédéral, à savoir à la ramener à 500 mètres carrés au maximum?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Forster, Inderkum, Reimann, Weber Monika (4)

#### Schriftliche Begründung – Développement par écrit

1. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG) regelt in Artikel 2, «Begriff des Waldes», welche bestockten Flächen als Wald gelten. In Absatz 4 von Artikel 2 legte der Gesetzgeber fest, dass die Kantone innerhalb des vom Bundesrat festgesetzten Rahmens bestimmen können, ab welcher Breite, welcher Fläche und welchem Alter eine einwachsende Fläche sowie ab welcher Breite und welcher Fläche eine andere Bestockung als Wald gelten. Erfüllt die Bestockung in besonderem Masse Wohlfahrts- oder Schutzfunktionen, so sind die kantonalen Kriterien nicht massgebend.

Gestützt darauf hat der Bundesrat in Artikel 1 Absatz 1 WaV Rahmenwerte, ab welchen eine bestockte Fläche als Wald gilt, wie folgt festgelegt:

- Fläche mit Einschluss eines zweckmässigen Waldsaumes: 220 bis 800 Quadratmeter;
- Breite mit Einschluss eines zweckmässigen Waldsaumes: 10 bis 12 Meter;
- Alter der Bestockung auf Einwuchsflächen: 10 bis 20 Jahre.

Damit hat der Bundesrat den Spielraum über das Mass der bisherigen bundesgerichtlichen Praxis hinaus erweitert, nach welcher einer bestockten Fläche in der Regel ab einer Grösse von 550 Quadratmetern, einer Breite von 12 Metern und einem Alter von 15 Jahren Waldqualität zukommt.

2. Das Bundesgericht hat diese Praxis im neuesten Urteil vom 13. März 1996, den Kanton Zürich betreffend, bestätigt. Es hiess eine Beschwerde gut, welche gegen die Qualifizierung einer bestockten Fläche von 788 Quadratmetern als Nichtwald erhoben worden war. Das Bundesgericht führt aus, dass «nicht die Erfüllung der quantitativen Kriterien für die Waldfeststellung entscheidend ist, sondern ob die qualitativen Merkmale vorliegen, so dass die Bestockung Waldfunktionen erfüllen kann». Das generelle Ausschöpfen der Höchstwerte ohne differenzierte Ausführungsbestimmungen durch die Kantone widerspricht gemäss Bundesgericht dem Sinn und Zweck der quantitativen Kriterien für die Waldfeststellung und damit dem gesetzlich festgelegten qualitativen Waldbegriff. Das Bundesgericht führt weiter aus, dass quantitativen Kriterien wie Fläche, Breite, Länge, Alter usw. bei der vorherrschenden qualitativen Begriffsbestimmung immer nur eine Hilfsfunktion zukommen könne. Entscheidend sei nicht

die Erfüllung der quantitativen Kriterien, sondern ob die qualitativen Waldmerkmale vorlägen, so dass eine Bestockung Waldfunktionen erfüllen könne. Die zahlenmässigen Werte dürften bloss als Hilfskriterien für die Waldfeststellung herangezogen werden. Sie dürften nicht zu schematisch und nicht angewendet werden, ohne dass die Qualität der Bestockung entsprechend zu würdigen sei.

3. Bereits haben einige Kantone in ihren Ausführungsgesetzgebungen den Spielraum der WaV voll ausgeschöpft und die quantitativen Kriterien auf die Maximalwerte, insbesondere auf eine Fläche von 800 Quadratmetern, festgelegt. Dies hat zur Folge, dass kleine Waldflächen unter 800 Quadratmetern aufgrund neuer kantonaler Gesetzgebungen nicht mehr als Wald beurteilt werden. Im zitierten Urteil hat das Bundesgericht festgehalten, dass die schematische und undifferenzierte Ausschöpfung des in Artikel 1 Absatz 1 WaV vorgegebenen Spielraumes in der kantonalen Gesetzgebung dem Sinn und Zweck den quantitativen Kriterien und damit dem qualitativen Waldbegriff widerspreche.

4. Kleine Waldflächen übernehmen wichtige ökologische Ausgleichsfunktionen und stellen eine grosse Bereicherung des Landschaftsraums und wertvolle Erlebnisräume für die Menschen dar. Mit einer generellen Ausweitung der Mindestfläche droht gerade in Gebieten mit starkem Nutzungsdruck die Beseitigung zahlreicher kleiner Waldflächen. Der Bundesrat ist aufgefordert, diese Entwicklung durch eine Revision von Artikel 1 Absatz 1 WaV zu verhindern.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Dezember 1997*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 8 décembre 1997*

1. Nach Artikel 2 Absatz 1 WaG (SR 921.0) gilt jede Fläche als Wald, die mit Waldbäumen oder Waldsträuchern bestockt ist und Waldfunktionen erfüllen kann. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass eine bestockte Fläche abgesehen von ihrer pflanzlichen Zusammensetzung keine weiteren, besonderen Anforderungen erfüllen muss, um Wald zu sein. Es genügt die Eignung, Waldfunktionen, d. h. Nutz-, Schutz- und Wohlfahrtsfunktionen, auszuüben.

Nach Artikel 2 Absatz 4 WaG in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 WaV (SR 921.01) können die Kantone die einzelnen quantitativen Kriterien des Waldbegriffes, nämlich eine Mindestfläche von 200 bis 800 Quadratmetern, eine Mindestbreite von 10 bis 12 Metern und ein Mindestalter von 10 bis 20 Jahren, festlegen. Diese durch die Kantone zu bestimmenden Mindestmasse sind indes gemäss Artikel 2 Absatz 4 WaG dann nicht massgebend, wenn eine Bestockung in besonderem Masse Wohlfahrts- und Schutzfunktionen ausübt. Darunter fallen insbesondere Kleinstbestockungen, die entlang von Gewässern stocken (Ufergehölze im Sinne von Art. 18 Abs. 1bis NHG, vgl. BGE 122 II 274 E.5), sowie solche, denen aufgrund ihrer Zusammensetzung besondere Bedeutung zukommt (seltene Waldgesellschaften im Sinne von Art. 18 Abs. 1bis NHG). Schliesslich gehören dazu auch kleine Bestockungen, die aufgrund ihrer Lage eine besondere landschaftsprägende Bedeutung aufweisen (BGE 114 Ib 231f E.9).

Nach Artikel 66 WaV haben die Kantone ihre Ausführungsbestimmungen zum WaG und zum WaV innert fünf Jahre seit Inkrafttreten des Gesetzes zu erlassen, d. h. bis Ende 1997. Eine Vielzahl der Kantone hat bereits ihre kantonale Waldgesetzgebung entsprechend den einschlägigen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung und des vom Bundesgericht bestätigten Rahmens angepasst.

Der Bundesrat teilt die Auffassung des Interpellanten, wonach auch kleine bestockte Flächen für den ökologischen Ausgleich, die Bereicherung der Landschaft und den Erlebniswert eine wichtige Rolle spielen. Kleinstbestockungen, die dem gesetzlichen Waldbegriff nicht entsprechen, können mit den Instrumenten des Natur- und Landschaftsschutzes (Feldgehölze und Hecken im Sinne von Art. 18 Abs. 1bis NHG) oder – falls die Kleinstbestockungen Teil einer schutzwürdigen Landschaft sind – mit den Instrumenten der Raumplanung (Schutzzone im Sinne von Art. 17 RPG) durch die

Kantone geschützt werden. Den Schutz solcher Kleinstbestockungen sichern zudem mögliche Beiträge der Landwirtschaftsgesetzgebung.

2. Da nach Artikel 10 Absätze 1 und 2 WaG die Konkretisierung des Waldbegriffes im Rahmen von Waldfeststellungsverfahren weitestgehend in der Kompetenz der Kantone liegt, ist es ihre Aufgabe, Waldflächen zwischen 200 und 800 Quadratmetern in Anwendung der geltenden Bundesgesetzgebung und der darauf basierenden Bundesgerichtspraxis nicht schematisch zu handhaben. In der Regel wird den daraus sich ergebenden Anforderungen durch die Kantone Rechnung getragen. Eine Reduzierung der Obergrenze der Waldfläche auf 500 Quadratmeter drängt sich damit nicht auf. Der Bundesrat erachtet deshalb eine Änderung der eidgenössischen Waldgesetzgebung zurzeit für nicht erforderlich.

**Loretan Willy (R, AG):** Die Häufung von «Loretan-Traktanden» zu Beginn dieser Sitzung gibt mir Gelegenheit, Ihnen für Ihren vorherigen Entscheid zu danken. Ich wäre froh, wenn ich noch einige ganz kurze Bemerkungen anbringen könnte und eine Frage stellen dürfte. Dann kann ich sagen, ob ich befriedigt bin oder nicht. Ich bitte in diesem Sinne um Diskussion.

**Präsident:** Diskussion ist beantragt. Wird dem Antrag auf Diskussion opponiert? – Das ist nicht der Fall. Diskussion ist beschlossen.

**Loretan Willy (R, AG):** Kleine Waldflächen oder Wäldchen gehören im Kulturland und im Siedlungsgebiet zu den bereichernden Strukturen in der Landschaft. Sie erfüllen wichtige biologische Funktionen, aber auch Funktionen für den Menschen und dessen Erholungslandschaft. Nach der bisherigen Forstgesetzgebung, vor Inkrafttreten des neuen eidgenössischen Waldgesetzes, galten in den Kantonen – zu Recht – fast durchgehend Mindestwaldflächen von 250 bis 400 Quadratmetern. Auch nach der bundesgerichtlichen Praxis erfüllt eine Bestockung ab einer Grösse von 500 Quadratmetern, einer Breite von 12 Metern und einem Alter von 15 Jahren üblicherweise Waldfunktionen. Die neue eidgenössische Waldverordnung vom 30. November 1992 steckt nun den Rahmen für die Festlegung der quantitativen Mindestkriterien bei der Waldfeststellung ab.

Mit den vom Bundesrat festgesetzten Rahmenwerten – in der Fläche bis zu 800 Quadratmetern; was darunter liegt, ist nicht Wald – erweitert die Verordnung den Spielraum der Kantone über das Mass der bisherigen bundesgerichtlichen Praxis und der bisherigen kantonalen Gesetze hinaus. Dabei liegt dem neuen Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald das zugrunde, was bereits in der vorgängigen Forstgesetzgebung festgeschrieben war: Nicht das Ausmass eines kleinen Waldstückes ist für die Frage «Wald oder nicht Wald» primär entscheidend, sondern ob die bestockte Fläche Waldqualität aufweist, gerade in bezug auf ihre Schutz- und Wohlfahrtsfunktion. Das ist der sogenannte dynamische Waldbegriff.

Nun hier meine Frage: Wie kam denn eigentlich die Obergrenze von 800 Quadratmetern in diese neue eidgenössische Waldverordnung hinein? Die Vernehmlassungsvorlage für die Verordnung hielt einen maximalen Wert von 500 Quadratmetern fest, die Auswertung der Vernehmlassung zeigte dann in die Richtung von 600 Quadratmetern. Der Bundesrat sagt in Ziffer 2 seiner Antwort auf meine Interpellation, dass die bisherige Fläche richtig sei, und er ersucht die Kantone – wofür ich ihm danke –, Waldflächen zwischen 200 und 800 Quadratmetern in Anwendung der geltenden Bundesgesetzgebung und der darauf basierenden Bundesgerichtspraxis «nicht schematisch zu handhaben». Entscheidend ist der Begriff «nicht schematisch». Von daher kommt der Bundesrat zur Meinung, zurzeit sei eine Anpassung der Verordnung nicht erforderlich.

Wenn wir alle in der Regel der Meinung sind, man solle die Gesetzgebungsmaschinerie nicht noch mehr ankurbeln, kann ich für diese Haltung Verständnis aufbringen, zumal mit

diesem Vorstoss und der Antwort des Bundesrates ein Signal an die Kantone, an die Bundesverwaltung und an das Bundesgericht ausgesendet worden ist. Ich hoffe, es werde aufgenommen.

Ich kann mich daher von der bundesrätlichen Antwort als weitgehend befriedigt erklären und danke.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Es ist von Herrn Loretan gefragt worden, wie die 800 Quadratmeter überhaupt in die Gesetzgebung gekommen seien. Das war das Ergebnis der Vernehmlassung; die Kantone haben mit beachtlicher Mehrheit einen Spielraum gefordert. Die Folge davon ist, dass bereits etwa die Hälfte der Kantone die Zahl von 800 Quadratmetern übernommen hat.

Die wesentliche Frage ist aber natürlich: Wie können Flächen von unter 800 Quadratmetern tatsächlich als Wald geschützt werden? Da gibt es zahlreiche Möglichkeiten:

Es gibt das Instrument des Natur- und Heimatschutzes, das die Kantone, allenfalls die Gemeinden, anwenden können. Es gibt den Schutz mit Instrumenten des Richtplanes und der Nutzungsplanung der Gemeinden – ich denke an die diesbezüglichen Schutzzonen. In der Waldverordnung selbst gibt es ja noch Artikel 1 Absatz 2, der lautet: «Erfüllt die Bestockung in besonderem Masse Wohlfahrts- und Schutzfunktionen, so gilt sie unabhängig von ihrer Fläche, ihrer Breite oder ihrem Alter als Wald.» Wenn also z. B. eine besondere Schutzfunktion da ist, kann man sich auf Artikel 1 Absatz 2 der Waldverordnung berufen.

Denken Sie daran, dass es nicht nur eine juristische Definition des Waldes gibt, die sich naturgemäss natürlich immer wieder etwas ändert, es gibt auch eine etymologische Bedeutung des Waldes. Das Wort «Wald», althochdeutsch «walt», ist verwandt mit dem niederländischen «woud» und dem schwedischen «vall», was Weide bedeutet. Beides heisst eigentlich ursprünglich «unbebautes Land». Wenn man diesen breiteren Sinn des Wortes «Wald» mit einem Blick in die Verordnung verbindet, sieht man, dass diese Bedeutung aus dem Althochdeutschen und dem Niederländischen direkt einen Einfluss auf Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung gehabt hat. Wenn die Gemeinden sich dessen bewusst sind, können sie verantwortungsvoll zugunsten des Waldes mit dieser generellen Fläche bis zu 800 Quadratmetern auskommen.

Wir rufen sie zusammen mit dem Interpellanten dazu auf.

97.3494

## Motion Cottier Besteuerung von privaten Renten im DBG und im StHG

### Motion Cottier Imposition de rentes privées dans la LIFD et la LHID

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1117 – Voir année 1997, page 1117

*Antrag der WAK-SR*

*Erster Satz*

Überweisen der Motion

*Zweiter Satz*

Überweisen als Postulat

*Proposition de la CER-CE*

*Première phrase*

Transmettre la motion

*Deuxième phrase*

Transmettre comme postulat

**Brändli** Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Die Kommission hat das Anliegen des Motionärs geprüft. Sie findet, wie übrigens auch der Bundesrat, das Anliegen sei berechtigt. Das Grundanliegen ist in der Kommission also unbestritten.

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, und zwar mit folgender Begründung: Er sagt, dass er mit der Stossrichtung der Motion einverstanden sei, sich aber bezüglich der Ausgestaltung mehr Flexibilität wünsche. Insbesondere stellt er den beantragten maximalen Steuersatz in Frage.

Die Kommission unterstützt – wie übrigens auch der Bundesrat – das Grundanliegen. Es ist eine wichtige Forderung, und sie ist auch motionswürdig. In bezug auf den Steuersatz teilt die Kommission die Auffassung des Bundesrates. Sie ist deshalb zum Schluss gekommen, im Sinne des Bundesrates die Überweisung des ersten Satzes als Motion und des zweiten Satzes als Postulat zu beantragen.

Der Antrag des Bundesrates auf Umwandlung der ganzen Motion in ein Postulat ist vor unserem Antrag entstanden. Ich kann natürlich nicht für den Bundesrat sprechen, aber ich kann zumindest die Hoffnung der Kommission zum Ausdruck bringen, dass sich der Bundesrat dieser vernünftigen Lösung anschliesst.

**Cottier** Anton (C, FR): Par ma motion, je demande de corriger, non pas de supprimer, l'imposition des rentes financées à titre privé, car cette imposition est aujourd'hui excessive. Elle contrevient à la justice fiscale. En effet, toute rente se compose d'une partie du remboursement du capital investi et, pour l'autre partie, du rendement provenant de ce capital. Le fisc soumet à l'impôt sur le revenu la part de capital contenu dans chaque rente, ce qui, dans les effets, n'est rien d'autre qu'une double imposition, car le capital investi pour créer la rente a déjà bel et bien été imposé. Si ce même capital est placé autrement, à la banque par exemple, seuls les rendements du capital sont soumis à l'impôt sur le revenu. En matière de rente, en revanche, au moins une partie du capital est aussi frappée par l'impôt direct, et ceci est inadmissible sur le plan de l'équité fiscale. Le droit de timbre que nous avons introduit a encore aggravé la situation.

La deuxième critique à l'égard de cette imposition concerne le taux très élevé de 60 pour cent qui est appliqué à ces rentes. Ce taux est aussi supérieur à celui des pays européens. Cette imposition des rentes privées doit donc être corrigée, la justice fiscale l'impose.

La CER propose de transmettre sous forme de motion la première partie qui concerne le principe de la modification: il sera ainsi d'effet contraignant. La deuxième partie de la motion, celle où la méthode et le taux d'imposition sont discutés, doit en revanche être transmise sous forme de postulat. Je me rallie à cette proposition. D'ailleurs, si j'ai évoqué dans ma motion un taux futur de 40 pour cent, c'est à titre d'exemple que je l'ai fait. En corrigeant le taux de cet impôt, il sera dans certains cas inférieur et dans d'autres supérieur à 40 pour cent. J'admets cette différenciation qui sera possible. J'admets aussi que le Conseil fédéral doit avoir les mains libres, comme il le dit dans sa réponse, dans le choix de la méthode à appliquer à cet impôt.

Je me rallie donc à la proposition de la CER.

**Präsident:** Der Motionär ist damit einverstanden, dass der zweite Satz als Postulat überwiesen wird, wie dies die WAK beantragt.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Ich möchte nicht mehr im Detail auf die Problemstellung eingehen, sondern eigentlich nur drei Bemerkungen machen:

1. Es ist in der Tat so, dass diese Leibrentenbesteuerung mit 60 Prozent in manchen Fällen zu hoch ist, wie das Herr Cottier ausgeführt hat, und gerade die Einmalprämie mit einer Leibrente ist ja durchaus ein gutes Instrument der Altersvorsorge, das man eigentlich nicht bestrafen sollte. Sie wissen, das ich in bezug auf die Einmalprämie mit Kapitaleistung am Ende der Laufzeit etwas anders denke. Sie ist im Verhältnis zu jener mit Leibrente zu stark privilegiert; das ist mehr ein In-



strument, um Steuern zu sparen, als ein Instrument für die Vorsorge. Bei der Leibrente dokumentiert man mit der Rentenzahlung aber klar, dass man die Leistungen dann für diese Lebensphase brauchen will. Ich glaube, das ist ein Instrument, bei dem es sich lohnt, das einmal zu durchleuchten.

2. Sie wissen, dass wir vor einiger Zeit schon – bevor an sich die Diskussionen über Kapitalgewinne usw. ausgelöst worden sind – eine Expertenkommission unter der Leitung von Privatdozent Behnisch eingesetzt haben, welche den Auftrag hat, sogenannte legale Besteuerungslücken aufzuspüren und Vorschläge zu machen. Die Kommission Behnisch hat sich zum Ziel gesetzt, nicht nur Besteuerungslücken, sondern auch allfällige Überbesteuerungen anzuschauen. Nun, Gott sei's geklagt, die Besteuerungslücken sind sehr viel häufiger als die Überbesteuerungen, so ist die grausame Welt! Es wäre natürlich nicht korrekt, in bezug auf Besteuerungslücken grosse Anstrengungen zu unternehmen und die Überbesteuerungen bestehen zu lassen.

Ich habe gehofft, dass dieser Bericht Ende April zeitgerecht abgeliefert werden kann; das ist nicht möglich, es dauert länger, weil die Materie recht komplex ist und die Vorarbeiten sich etwas in die Länge gezogen haben. Ich bin in Kontakt mit Herrn Behnisch; ich werde auch mit der Kommission kurz zusammenkommen, weil ich aus einem weiteren Grund – ich erwähne ihn beim nächsten Punkt der Tagesordnung – ein Interesse daran habe, möglichst bald erste Resultate zu haben.

3. Sie wissen, dass der vielzitierte «runde Tisch» eigentlich ein Gesamtpaket zur Sanierung der Bundesfinanzen konzipiert hat, welches die Lücke zwischen dem «Haushaltziel 2001», über das das Volk am 7. Juni abstimmen wird, und unseren heutigen Finanzplänen mit konkreten Sparmassnahmen füllen will. Es steht dem Parlament natürlich frei, was es dann mit dem Paket macht, aber es ist wahrscheinlich auch für das Parlament nicht ganz unwichtig, zu wissen, dass zumindest die Chefs und Chefinnen der grossen Wirtschaftsverbände, die Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die Bundesratsparteien und die Vertreter der 26 Kantone und der Bundesrat voll hinter diesem Paket stehen. Das erhöht die potentielle Mehrheitsfähigkeit dieses Paketes. Es ist eigentlich eine Art intensive neuartige Vernehmlassung gewesen, wenn Sie so wollen. Ein Element dieses Paketes ist es, stossende Besteuerungslücken im gleichen Aufwisch zu schliessen. Diese Besteuerungslücken betreffen eben Dinge, die die Kommission Behnisch nun analysiert. Wahrscheinlich wird sich die Kommission Behnisch zur Kapitalgewinnsteuer und zur Beteiligungsgewinnsteuer äussern. Das sind aber Probleme, die sehr, sehr komplex sind und eine längerfristige Vertiefung brauchen. Es wird dann eine ziemlich grundsätzliche Frage sein, was man in diesem Bereich noch machen will oder nicht. Ziemlich unbestritten aber scheint zu sein, dass man dort etwas tut, wo ärgerliche Besteuerungslücken bestehen, die alle am Stammtisch über alle Parteigrenzen hinweg beschäftigen und ärgern. Das sind drei Bereiche: Erstens geht es um die Definition der Gewerbsmässigkeit bei gewissen Aktientransaktionen.

Zweitens betrifft dies die Frage des Schuldzinsenabzuges. Ich betone hier klar: Mit einer Begrenzung des Schuldzinsenabzuges visieren wir nicht die Hausbesitzer mit den Hypotheken an, sondern es geht um Personen, die grosse Geschäfte machen und quasi die Schuldzinsen nutzen, um ihr Einkommen zu reduzieren, keine Steuern zu bezahlen bzw. mit diesen Darlehen steuerfreie Kapitalgewinne zu generieren und solche Dinge.

Drittens stellt sich noch einmal die Frage der Begrenzung der Abzugsfähigkeit auch bei der zweiten und der dritten Säule irgendwo nach oben. Es versteht, so glaube ich, auch bei der zweiten Säule jedermann, dass Beiträge aus vernünftigen Jahreseinkommen, sagen wir bis zu 300 000 oder meinetwegen 400 000 Franken, voll abzugsfähig sein sollen. Aber bei 3 Millionen Franken Einkommen ist das kaum mehr verständlich. Das gleiche gilt sicherlich bei den Einmalprämien. Ich stelle mir im Moment vor: Wenn man die Frage schon im Hinblick auf Begrenzungen anschaut, könnte man im Rah-

men dieses dritten Volets auch gleich einige Ungerechtigkeiten bei Fällen ausmerzen, wo es eben umgekehrt ist. Das sollte netto noch mehr Steuern bringen, wird aber natürlich gewisse Ausfälle innerhalb des Ganzen generieren. Aber weil es um eine Überbesteuerung geht, muss man das als ein Ganzes sehen. Das ist jetzt kein Versprechen, Herr Cottier, sondern das ist einfach so die Stossrichtung, ohne dass ich die Grundlagen schon wirklich hätte; die Idee, dass man das gleichzeitig machen würde.

Wenn Ihre WAK schon eine derart salomonische Lösung gefunden hat, wäre es mehr als vermessen, wenn sich der Bundesrat hier widersetzen würde. Ich kann also diese Lösung akzeptieren.

*Erster Satz – Première phrase  
Überwiesen – Transmis*

*Zweiter Satz – Deuxième phrase  
Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat*

## Sammeltitel – Titre collectif

### Besteuerung der Kapitalgewinne. Persönliche Vorstösse

#### Imposition des gains en capital. Interventions personnelles

97.3647

### Motion Delalay Aufhebung von Steuerlücken

#### Motion Delalay Suppression de lacunes fiscales

*Wortlaut der Motion vom 18. Dezember 1997*

Der Bundesrat wird beauftragt, eine eidgenössische Steuergesetzgebung auszuarbeiten, die auf folgenden Fakten beruht:

1. einer mit der Revision der Umsatzabgabe koordinierten Bundessteuer auf Wertschriftendepots;
2. einer Steuer für kurzfristige Kapitalgewinne für natürliche Personen; die Besteuerung erfolgt entweder über das ordentliche Einkommen oder in Form einer einmaligen und getrennten Steuer oder aufgrund des periodischen Zuwachses des beweglichen Vermögens;
3. der Besteuerung der Erträge aus den Kapitalversicherungen mit Einmalprämie, insofern diese nicht mit Eigenkapital finanziert wird.

*Texte de la motion du 18 décembre 1997*

Le Conseil fédéral est prié de préparer une législation fiscale fédérale basée sur les éléments suivants:

1. impôt fédéral sur les dépôts de titres et cela en coordination avec la révision du droit de timbre de négociation;
2. impôt sur les gains en capital à court terme pour les particuliers; la taxation se fera soit avec les revenus ordinaires, soit sous forme d'un impôt unique et séparé, soit sur la base de l'augmentation périodique de la fortune mobilière;
3. taxation des rendements des assurances de capital à prime unique dans la mesure où celle-ci n'est pas financée par du capital propre.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Keine – Aucun

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*  
L'auteur renonce au développement et demande une réponse écrite.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates*  
vom 2. März 1998

*Rapport écrit du Conseil fédéral*  
du 2 mars 1998

Pour commencer, on rappellera que le Conseil fédéral a présenté aux Chambres fédérales, en 1983, un message préconisant une harmonisation fiscale formelle complète. Dans le message précité, le Conseil fédéral a notamment aussi abordé la question d'un impôt sur les bénéfices en capital sur les éléments de la fortune mobilière privée. En accord avec la Conférence des directeurs des finances, le Conseil fédéral a proposé d'introduire un impôt sur les bénéfices sur participations (pour la Confédération, les cantons et les communes). D'après cette proposition, les bénéfices réalisés sur la vente de participations auraient été imposables. Pour ce qui est des participations, on pensait à des participations d'au moins 20 pour cent. On avait en effet l'intention de se limiter aux participations déterminantes, afin de restreindre les travaux de perception.

L'idée d'un impôt fédéral sur les titres en dépôts fait à nouveau l'objet de discussions. Pour le Conseil fédéral, un impôt sur les dépôts pourrait tout au plus avoir un sens comme mesure de compensation, en cas de réduction ou d'abolition du droit de timbre de négociation. Il faudrait alors examiner exactement les effets d'un tel impôt.

Les problèmes liés à l'exonération des bénéfices en capital privés sont de nouveau à l'ordre du jour de l'exécutif depuis un certain temps. En effet, le Département fédéral des finances (DFF) a chargé, fin 1996, une commission d'experts de rechercher les lacunes du régime fiscal des impôts directs et de montrer comment éliminer ou du moins combler partiellement ces lacunes. L'examen de la commission porte principalement – mis à part le droit illimité de déduire des intérêts passifs – sur l'exonération fiscale des bénéfices en capital sur les valeurs mobilières privées, ainsi que sur la non-imposition de certains revenus de fortune, en particulier ceux provenant d'assurances en capital à prime unique. La commission rendra son rapport au DFF d'ici la fin avril. Le Conseil fédéral examinera ce rapport, mais aussi les solutions qui ont été proposées dans les diverses interventions parlementaires, et après cela décidera de la suite à donner au dit rapport. Avant d'introduire un nouvel impôt, il faut examiner soigneusement ses effets à long terme sur la capacité concurrentielle de la place économique suisse. Les avantages et les inconvénients d'un impôt sur les bénéfices en capital feront donc l'objet d'une analyse approfondie sous l'angle de l'équité fiscale, de la rentabilité, du coût de sa perception, ainsi que de ses conséquences sur la constitution de capital-risque.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

97.3592

## **Postulat Schüle Abgabe auf dem Vermögenszuwachs**

### **Postulat Schüle Impôt sur l'accroissement de la fortune**

*Wortlaut des Postulates vom 10. Dezember 1997*

Der Bundesrat wird eingeladen, eine Abgabe auf dem Vermögenszuwachs zu prüfen und darüber den eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten.

Diese Abgabe auf dem jeweiligen Zuwachs des steuerbaren Vermögens soll – als Alternative zur in Diskussion stehenden Kapitalgewinnsteuer – schweremotig oder vollständig dem Bunde zugute kommen und ist mit den Kantonen im Rahmen der Steuerharmonisierung zu koordinieren. Sie soll so ausgestaltet werden, dass die Kapitalgewinne auf beweglichem Vermögen erfasst werden und das Sparen aus dem laufenden Einkommen von dieser Abgabe ausgenommen bleibt. Dabei ist ein progressiver Steuertarif mit einer Freigrenze vorzusehen, unter Einräumung einer Verlustverrechnungsmöglichkeit.

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten konkrete Modelle einer Abgabe auf dem Vermögenszuwachs mit entsprechenden Modellrechnungen vorzulegen. Diese Modelle sind jenen einer Kapitalgewinnsteuer gegenüberzustellen, wobei möglichst auch die im Ausland angewandten Lösungen darzustellen sind. Aus dieser Gegenüberstellung sind die Wirkungen auf den Finanzplatz Schweiz aufzuzeigen.

*Texte du postulat du 10 décembre 1997*

Le Conseil fédéral est invité à examiner la création d'une taxe sur l'accroissement de la fortune et à établir à ce sujet un rapport à l'adresse des Chambres.

Cette taxe sera perçue sur l'accroissement de la fortune imposable. Alternative à l'impôt sur le gain en capital actuellement en discussion, elle reviendra en grande partie sinon en totalité à la Confédération et devra être coordonnée avec les cantons, dans le cadre de l'harmonisation fiscale. Elle sera conçue de sorte à grever les gains en capital sur la fortune mobilière et à ne pas toucher l'épargne sur les revenus courants. On prévoira un taux progressif avec une franchise, et la possibilité de déduire la taxe en cas de perte.

Le Conseil fédéral est invité à présenter aux Chambres des modèles concrets, accompagnés des calculs prévisionnels correspondants. Il comparera ces modèles avec ceux de l'impôt sur le gain en capital, les mettant autant que possible en relation avec les solutions retenues par les autres pays. La comparaison fera aussi apparaître les conséquences qui pourraient en résulter pour notre place financière.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Beerli, Cottier, Iten, Marty Dick, Onken, Plattner, Rhinow, Schiesser (8)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

vom 2. März 1998

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

du 2 mars 1998

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

**Präsident:** Es besteht ein enger Sachzusammenhang zwischen den Geschäften 97.3647 und 97.3592. Wir führen deshalb die Diskussion zu beiden Vorstössen gemeinsam.

**Delalay** Edouard (C, VS): La motion que j'ai déposée le 18 décembre de l'année dernière portant sur la suppression des lacunes fiscales faisait suite à l'émotion suscitée dans le pays à la suite de la fusion de deux grandes banques suisses et par les gains en capital importants réalisés à cette occasion. De nombreux milieux se sont fait l'écho de cet événement et des anomalies provoquées par l'exonération des gains sur titres réalisés par les particuliers et par le tourisme fiscal qui permet une évasion pour certaines sociétés financières.

Le but de ma motion était d'ouvrir un débat sur cette question de l'imposition des gains en capital, même s'il est vrai que la Confédération a chargé, déjà à la fin de l'année 1996, une commission d'experts d'évaluer, d'étudier, et de lui faire des propositions dans ce domaine – il s'agit de la commission Behnisch. Aujourd'hui, nous ne connaissons pas encore le résultat de ces réflexions, le Conseil fédéral se déclare toutefois prêt à prendre en considération ce rapport, mais également les interventions parlementaires qui seront déposées. Cela m'amène aujourd'hui à expliciter les éléments de ma motion, d'une part pour engager le débat et, d'autre part, pour donner au Conseil fédéral une matière en vue d'une réflexion à ce sujet.

S'agissant d'un éventuel impôt fédéral sur les dépôts de titres, je partage l'avis souvent émis par le chef du Département fédéral des finances selon lequel cette substance fiscale devrait servir, cas échéant, de compensation à une suppression partielle ou totale du droit de timbre de négociation. Les dépôts gérés en Suisse sont de l'ordre de 3000 milliards de francs. Un impôt de 0,5 pour mille rapporterait 1,5 milliard de francs de recettes fiscales et permettrait d'alléger d'autant le droit de timbre de négociation sur titres. Reste évidemment à faire une pesée des intérêts quant à savoir ce qui est préférable pour la place financière suisse: la taxation des fortunes gérées en Suisse par un impôt sur les dépôts, ou le prélèvement d'un droit de négociation sur titres tel que celui que nous avons aujourd'hui, l'objectif primordial étant de ne pas faire fuir les capitaux et de voir disparaître les mandats de gestion, avec les pertes d'emplois que cela entraînerait. Il faut se souvenir à cette occasion de la contre-performance que nous avons réalisée à l'époque lorsque nous avons introduit l'impôt sur le chiffre d'affaires sur les transactions en or: cela a tout simplement fait disparaître ces transactions de notre pays. En tout état de cause, cette question devrait être résolue à satisfaction avec les milieux bancaires, l'élément central du problème étant que nous ne pouvons nous permettre aucune perte fiscale dans ce secteur d'activité. Il faudrait éviter à tout prix que ce soit la RPLP/LSVA ou la TVA qui doivent combler le manque à gagner par la réduction ou la suppression du droit de timbre de négociation.

Au sujet des gains en capital sur les titres, il faut tout de même rappeler ici quelques réalités. La vérité est que les bénéfices sur titres sont imposés aux niveaux communal, cantonal et fédéral lorsqu'ils sont réalisés par des sociétés, par des commerçants dans l'exercice de leur activité, et par des particuliers lorsqu'ils se livrent à une gestion systématique et professionnelle des titres. Seules les plus-values obtenues par les particuliers sur les actions et sur les obligations échappent à l'imposition, mais pas les revenus courants réalisés au moyen des intérêts et des dividendes. Ces derniers sont taxés, plutôt deux fois qu'une, par l'impôt anticipé à la source, d'une part, et s'agissant des actions, par le double prélèvement sur le bénéfice de la société, et lors de sa distribution, d'autre part.

Mais pourquoi alors les plus-values réalisées par les particuliers sont-elles exonérées? Tout simplement parce qu'il est très difficile pour le fisc de les contrôler, pas plus qu'il ne lui est possible de taxer un profit réalisé en quelques mois sur une voiture d'occasion ou sur une oeuvre d'art. Ce sont d'ailleurs moins de 10 pour cent de l'ensemble des plus-values sur titres qui échappent ainsi au fisc, et encore faut-il souligner qu'en contrepartie, les pertes de cours des particuliers ne peuvent pas être déduites des revenus fiscaux. On voit donc que la niche est étroite et ne peut pas cacher une bien grande substance fiscale.

Plusieurs solutions sont envisageables pour imposer les gains en capital réalisés par des particuliers:

1. Un impôt sur les gains de participation lors de la vente d'une part significative du capital d'une société, par exemple plus de 20 pour cent du capital d'une société. Ceci était prévu initialement par la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Cette solution a été abandonnée, car appliquée de façon non uniforme, elle engendrait un certain tourisme fiscal et, de surcroît, elle ne résolvait pas le problème des gains spéculatifs à très court terme.

2. Un impôt spécial perçu séparément, sans déduction des pertes sur titres, serait également une solution. Elle constitue une alternative dont l'application est connue, par exemple en matière d'imposition des bénéfices sur immeubles, par les particuliers au niveau cantonal.

3. La taxation de la plus-value en capital au cours d'une période fiscale selon le postulat Schüle (97.3592), que son auteur va d'ailleurs développer tout à l'heure. Ce système a également un inconvénient, car il imposerait des gains non réalisés.

4. Parmi les solutions possibles, je donne nettement ma préférence à une quatrième formule: il s'agit de l'extension de la notion actuelle de commerce professionnel de titres. Aujourd'hui déjà, les particuliers qui se livrent de façon systématique à l'achat et à la vente de titres, en faisant valoir des connaissances spécifiques et avec le recours à l'emprunt, peuvent être imposés sur le bénéfice sur titres avec leurs autres revenus ordinaires. Le fait est que le fisc fait aujourd'hui un usage restrictif de cette possibilité et que les règles à cet égard ne sont pas très précises et ne reposent que sur la jurisprudence.

En accord avec les directeurs cantonaux des finances, la Confédération pourrait compléter la législation de façon à étendre cette notion de commerce professionnel de titres lorsque certaines conditions sont remplies. Ces conditions pourraient être, par exemple, le financement des placements par l'emprunt, l'achat et la vente systématiques de titres; une fortune en actions dépassant un certain montant pourrait entraîner également l'obligation de présenter une comptabilité avec des justificatifs en vue de l'imposition des bénéfices en capital. Il n'y aurait absolument rien d'extraordinaire à une telle disposition, que l'on connaît déjà s'agissant de l'inscription au registre du commerce des petits commerçants et des artisans et de l'imposition des revenus agricoles.

Je suis profondément persuadé que c'est dans cette direction que nous devrions nous acheminer, en évitant une chasse aux sorcières inutile et peu rentable qui aurait comme seul effet de faire fuir les capitaux hors de nos frontières et de consommer le produit des impôts en frais administratifs sans bénéfice pour personne.

Il faudra surtout éviter que le débat ne dure trop longtemps et que les incertitudes ne rendent tout le monde méfiant. Cela serait la pire des choses pour la place financière et économique suisse. Les solutions tatillonnes et aboutissant à la levée du secret bancaire, pour être applicables, seraient tout à fait préjudiciables à notre pays.

N'oublions pas non plus qu'en Suisse, nous connaissons la double imposition des dividendes et que cela pénalise le capital d'une manière particulièrement forte en comparaison internationale.

Enfin, gardons à l'esprit que les actions sont des capitaux-risques et que l'investissement de ce type doit être encouragé pour permettre à notre économie de jouer son rôle et de maintenir des postes de travail. Il serait tout de même paradoxal de foncer sur tout ce qui ressemble à un profit pour l'imposer lourdement et de devoir, dans un avenir plus ou moins rapproché, encourager par les fonds publics l'investissement dans le capital-risque.

Dernier point de ma motion: l'imposition du rendement des assurances de capital à prime unique. Loin de moi l'idée de vouloir modifier les encouragements fiscaux à la prévoyance vieillesse et professionnelle à un moment où le 1er pilier, l'AVS, donne des signes de fatigue. L'encouragement aux 2e et 3e piliers de la prévoyance personnelle doit être maintenu. Il y a, par contre, certains abus qu'il faut combattre et l'un des

plus évidents aujourd'hui est la constitution d'assurances de capital à prime unique, financées par l'emprunt. Ce type particulier d'abus permet au contribuable de se créer un revenu de capital sans acquitter d'impôt, s'il remplit certaines conditions, tout en déduisant de ses revenus ordinaires les intérêts sur ces emprunts. Le fisc a certes fixé des limites à cette pratique, mais elles ne sont à mon avis pas suffisantes pour écarter des abus manifestes.

Dans ce domaine également il suffirait d'aménagements législatifs mineurs pour corriger les anomalies les plus critiquables.

Ce sont surtout les excès qu'il faut combattre, Monsieur le Conseiller fédéral. Dans ce domaine de l'imposition des gains en capital et de l'imposition des assurances à prime unique, ce sont les excès de certains qui créent pour nous l'obligation de prendre de nouvelles mesures.

Dans sa réponse à ma motion, le Conseil fédéral se dit prêt à agir et tout me porte à penser qu'il a compris le message. Le Conseil fédéral propose d'accepter ma motion sous forme de postulat. Comme je suis convaincu que le Conseil fédéral est déterminé à agir dans ce domaine dès qu'il sera en possession du rapport de la commission d'experts, je me déclare d'accord de transmettre ma motion sous forme de postulat.

**Schüle Kurt (R, SH):** Ich danke dem Bundesrat, dass er bereit ist, meinen Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Wir werden vom Bundesrat einen Bericht dazu erhalten und können dann auch die materielle Auseinandersetzung führen.

Auch mein Vorstoss geht ja auf die Diskussion zurück, die wir verschiedentlich über die Lücken in unserem Steuersystem geführt haben. Diese Diskussion hat einen Bezug zur Befindlichkeit unseres Landes. Die Bürgerinnen und Bürger haben das Gefühl, dass im Steuersystem offensichtlich Ungerechtigkeiten enthalten sind, wenn sie sehen, wie die Arbeitseinkommen belastet sind, die Kapitalgewinne aber nicht. Am stossendsten sind die Fälle, in denen Leute mit null Vermögen starten, kein Einkommen versteuern und nach wenigen Jahren x Millionen Vermögen ausweisen. Das sind Beispiele, die natürlich nicht akzeptabel sind. Da gibt es Schlupflöcher, die man hinterfragen und stopfen muss.

Die Erwerbstätigen und sogar die Arbeitslosen müssen ihre Einkünfte versteuern, und daneben hatten wir, gerade in den letzten Jahren, grosse Börsengewinne. Der Bund steckt tief in den roten Zahlen, und an der Börse sprudeln die Kapitalgewinne. Wenn Unternehmen umstrukturieren, führt das dazu, dass der Staat diese Umstrukturierungen mitfinanzieren muss, indem er die Steuerausfälle als Folge der Restrukturierungskosten hinnehmen muss, während dieselben Massnahmen dem privaten Aktionär hohe Gewinne bescherten.

Dieses Umfeld ist zu hinterfragen. Mein Vorstoss will hier eine Möglichkeit aufzeigen, und zwar wie man einfach eine Kapitalgewinn-Saldosteuer einführen könnte, bei der man von bekannten Faktoren ausgehen könnte. Das wäre effizient in der Erhebung. Es wären keine Transaktionssteuern, und damit wäre auch kein Negativeffekt auf den Finanzplatz verbunden, insbesondere nicht auf die ausländische Kundschaft unseres Finanzplatzes, und wir hätten eine klare Bemessungsbasis. Man könnte auch nicht einfach ins Ausland ausweichen, um Kapitalgewinne steuerfrei zu vereinnahmen. Es wird dem Vorstoss das Argument entgegengehalten, dass auch unrealisierte Kapitalgewinne zur Besteuerung kämen. Das ist an sich richtig, aber ich muss unterstreichen: Es geht um die Gewinne beim beweglichen Vermögen, nicht beim unbeweglichen, bei den Immobilien etwa.

Es geht auch nicht um Aufwertungen im Bereich der privaten Aktiengesellschaften, die von der Steuerverwaltung vorgenommen werden, es geht nicht um Zugänge aus Erbschaften, sondern es geht eben um die Börsengewinne, die anfallen und an denen der Staat partizipieren soll. Ich möchte diesen Punkt unterstreichen, dass ich diese börsengehandelten Titel im Visier habe. Diese Bestände werden ja im Rahmen von Portfoliomanagement gehalten und entweder aktiv bewirtschaftet oder passiv beibehalten. Auch das Halten von

Blue Chips ist eine Anlagestrategie. Es ist beispielsweise nicht einzusehen, wieso zwei Steuerpflichtige unterschiedlich behandelt werden, obwohl sie genau die gleichen Steuerfaktoren haben, nur weil im Fall A ein Anleger seine Sandoz-Titel gehalten hat und heute Novartis-Aktionär ist, während der andere Roche-Aktien hatte und dann im Zuge der Fusion von Ciba-Geigy und Sandoz zum Schluss kam, er möchte auch wechseln, sein Engagement auf diese ihm zukunftssträchtiger erscheinende Firma verlegte und die Titel tauschte. Der eine ist weiterhin in der gleichen Art engagiert, und der andere hat von Roche- zu Novartis-Titeln gewechselt. Nach dem Prinzip der Kapitalgewinnsteuer wäre der erste – trotz Wertsteigerung – weiterhin steuerfrei, aber der zweite müsste auf diesem Kapitalgewinn eine Steuer entrichten. Da meine ich, macht es durchaus Sinn, im Rahmen einer Vermögenszuwachssteuer beide gleich zu behandeln.

Wir könnten uns auch einen anderen Fall vorstellen: Ein Unternehmer A, der in den achtziger Jahren ein steuerbares Vermögen von 700 000 Franken, investiert in ein Landhaus, ausgewiesen hat, erwirbt dann bankfinanziert die Aktienmehrheit eines börsenkotierten Unternehmens. Er hat 15 Jahre später 1,5 Milliarden Franken Vermögen und hat in dieser Zeit 1 Million Franken im Jahr an Einkommen versteuert. Dann hat er also über die ganze Zeit netto etwa 15 Millionen Franken als Einkommen versteuert und hat 1,485 Milliarden Franken Vermögen erwirtschaftet, ohne darauf eine Einkommenssteuer oder eine Ersatzabgabe entrichten zu müssen. In solchen Fällen sollte auch der Staat etwas am Vermögenszuwachs partizipieren können.

Mein Vorstoss ist in die Form des Postulates gekleidet, und ich bitte den Bundesrat, meinen Vorschlag als Variante zur Kapitalgewinnsteuer zu prüfen, die eben verschiedenste – meines Erachtens auch schwerwiegende – Mängel hat, vor allem, weil man hier ausweichen kann; man kann vor der Einführung das ganze Portfeuille umschichten und die Erwerbspreise dadurch verändern. Man kann abwandern, die Kapitalgewinne im Ausland realisieren und dann zurückkommen. Das sind grosse Probleme. Insbesondere glaube ich auch, dass das Bankgeheimnis geopfert werden müsste, wenn man wieder eine allgemeine Kapitalgewinnsteuer nach traditioneller Art einführen würde, während bei meinem Vorschlag einfach die bekannten Steuerfaktoren des steuerbaren Einkommens und des steuerbaren Vermögens die Basis wären. Es ist wesentlich einfacher, die entsprechenden Steuerfaktoren auf solche Weise zu ermitteln.

Ich bitte Sie, dieses Postulat zu überweisen. Auch mit Blick auf die anstehende Abstimmung über das «Haushaltziel 2001» sollten wir jetzt wirklich auch auf dem steuerlichen Gebiet Zeichen setzen, damit die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes das Gefühl haben, dass alle einigermaßen gleich behandelt werden.

**Saudan Françoise (R, GE):** Je m'exprime, dans un premier temps, sur la motion Delalay qui participe des mêmes préoccupations que j'avais eues il y a plus d'un an, c'est-à-dire de combler les lacunes fiscales existantes.

J'ai été extrêmement intéressée par la réponse du Conseil fédéral. Il y a un élément que je voudrais apporter à ce débat qui me préoccupe beaucoup, c'est que le rapport de la commission Behnisch ne va s'occuper que des lacunes fiscales qui existent dans notre système.

Le Conseil fédéral est très préoccupé par la compétitivité de notre place financière. Mon inquiétude va un tout petit peu plus loin, Monsieur le Conseiller fédéral, quand je regarde ce qui se passe en Europe et que je constate la concurrence acharnée que se livrent les différents pays européens sur le plan fiscal. Je prendrai un exemple concret: la République fédérale d'Allemagne a suspendu la perception de l'impôt sur la fortune au 1er janvier 1997 et l'a reconduite pour cette année à la suite d'un jugement de l'Obergericht qui a déclaré cet impôt anticonstitutionnel. Dans la foulée, les Hollandais ont abaissé leur impôt sur la fortune de l'ordre de 15 pour cent. L'impôt sur la fortune a passé en Hollande de 0,8 pour cent à 0,7 pour cent. Vous savez qu'en Suisse, et à Genève en particulier, l'impôt sur la fortune se monte en moyenne à

1 pour cent. C'est cet élément que j'aimerais voir pris en considération dans les réflexions du Conseil fédéral.

En ce qui concerne le postulat Schüle (97.3592), je comprends la démarche qui le sous-tend. J'ai beaucoup de peine à voir sa mise en application, d'une part à cause de toute la problématique liée à l'augmentation qu'on pourrait qualifier de «virtuelle» de la fortune: que fera-t-on avec les baisses virtuelles de la fortune? D'autre part, il me semblerait à ce moment-là beaucoup plus judicieux de réfléchir dans une direction que vous avez évoquée, Monsieur le Conseiller fédéral, à savoir l'introduction d'un impôt minime sur les successions au plan fédéral. Cela me semblerait plus simple dans l'application et moins sujet à discussion et à interprétation. En effet j'ai peine, malgré les explications qui viennent de nous être données, à voir où on aboutirait avec un tel impôt.

Mais l'élément important que je voulais souligner, c'est que nous devons être extrêmement attentifs à ce qui se passe en Europe. J'ai cité le cas de l'Allemagne; j'aimerais aussi qu'on tienne compte des nouvelles formes d'imposition qui sont introduites en Grande-Bretagne sous forme d'imposition à forfait pour les salariés qui viennent uniquement travailler en Grande-Bretagne. Tout cela dans le contexte où nous, nous avons un système législatif extrêmement lent à mettre en oeuvre, alors que nos principaux concurrents, en définitive, n'ont affaire qu'à leur Parlement et peuvent modifier les lois fiscales en fonction de l'évolution de leurs propres concurrents.

C'est ces deux aspects que j'aimerais bien que le Conseil fédéral prenne en considération lors du rapport qu'il nous fera sur celui de la commission Behnisch.

**Gemperli Paul (C, SG):** Gegen die Überweisung der Motion Delalay als Postulat habe ich grundsätzlich nichts einzuwenden. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Forderungen, die in diesem Vorstoss gestellt werden, grundsätzlich durch den in Aussicht gestellten Bericht Behnisch bereits aufgefangen werden sollen und dass mit diesem Postulat vermutlich weitgehend offene Türen eingerannt werden. Aber es spielt keine Rolle, wenn das Parlament hier noch einmal sagt, was es diesbezüglich eigentlich erwartet.

Hingegen habe ich grösste Mühe mit dem Postulat Schüle. Ich beantrage Ihnen, dieses Postulat nicht zu überweisen. Im Zentrum der Überlegungen des Postulates Schüle steht eine Steuer auf dem Zuwachs des steuerbaren Vermögens. Mit dem steuerbaren Vermögen ist natürlich ausgedrückt, dass die Steuer sich auf natürliche Personen bezieht. Als Alternative zur Kapitalgewinnsteuer soll der Zuwachs des steuerbaren Vermögens mit einer neuen Abgabe erfasst werden; so steht es mindestens in der Begründung, und so ist es auch heute wieder gesagt worden.

Für mich ist das, was hier verlangt wird, Herr Schüle, keine Alternative zur Kapitalgewinnsteuer, sondern es ist eine Variante dazu, und zwar mit einer bedeutend schärferen Erfassung. Schon deshalb ist sie meines Erachtens abzulehnen. Von grosser Tragweite ist die Lösung, die Sie vorschlagen, vor allem deshalb, weil auch die nichtrealisierten Gewinne erfasst werden sollen; das ist einer der Kernpunkte Ihres Vorstosses. Gewinne auf Wertschriften, auch wenn sie nicht realisiert worden sind, werden bereits erfasst. Es ist natürlich eine völlige Abweichung vom bisherigen Steuersystem, dass wir hingehen und nichtrealisierte Gewinne bereits der Besteuerung unterwerfen. Damit stellt sich dann die Frage, was jemand machen soll, wenn er die Mittel nicht hat, um diese Steuer zu bezahlen, wenn er allenfalls für sein Alter vorsorgt und jetzt hier wegen eines fiktiven Gewinnes einer Vermögenszuwachssteuer unterworfen wird.

Die Lösung, die das Postulat vorschlägt, ist meines Erachtens auch ausserordentlich kompliziert. Ich glaube, auch davon muss man sprechen, weil die Verwaltungen das letztlich durchführen müssen. Einerseits muss man den Vermögenszuwachs festlegen, und andererseits verlangen Sie dann, dass «das Sparen aus dem laufenden Einkommen von dieser Abgabe ausgenommen» bleiben soll. Was heisst «laufendes Einkommen»? Und wieviel soll dann aus diesem laufenden Einkommen als Sparquote wieder freigestellt werden können?

Darauf finde ich keine Antworten. Wir haben hier keine klaren Abgrenzungen. Im Rahmen einer Vermögenszuwachssteuer ist es einfach problematisch, einerseits einen Zuwachs zu erfassen und andererseits wieder einen Abzug für eine entsprechende Sparquote vorzusehen. Das führt zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Wir kommen hier, Herr Schüle, langsam an die Grenze dessen, was noch realisierbar ist. Die Leute haben allmählich genug von diesen komplizierten Regelungen. Die Sache ist nicht mehr zu administrieren. Es stellt sich auch die Frage, ob nicht die Vermögenssteuer abgeschafft werden müsste, wenn man den Vermögenszuwachs einkommenssteuermässig erfassen würde. Weiter stellt sich das berühmte Problem der Doppelbesteuerung Aktiengesellschaft/Aktionär. Ich glaube, auch das müsste in den Fragenkomplex hineingepackt werden.

Zudem habe ich staatsrechtliche Bedenken. Nach Ihrem Konzept soll diese Vermögenszuwachssteuer eine Bundessteuer werden. Damit greifen Sie auch in unsere Steuerordnung ein. Grundsätzlich gehören die direkten Steuern den Kantonen. Ausnahme ist die direkte Bundessteuer, für die verfassungsmässige Grenzen bestehen. Nun soll dem Bund durch die Hintertüre wieder etwas zugehalten werden, das letztlich eine Einkommenssteuer, d. h. kantonales Substrat, darstellt.

Ich bin überzeugt, dass eine solche Lösung keine Chance hat.

Verstehen Sie mich aber richtig: Ich bin nicht dagegen, dass in diesen Fragen eine Prüfung stattfindet! Das EFD hat absolut richtig gehandelt, als es die Kommission Behnisch einsetzte. Ich habe letzthin einen Vortrag von Herrn Behnisch gehört und glaube, dass die Überlegungen und Untersuchungen, die in dieser Kommission angestellt werden, in die richtige Richtung gehen. Sie haben heute aber auch gehört, dass man mit dem Bericht nicht rechtzeitig fertig wird. Wollen wir jetzt diesen Bericht noch einmal verzögern, indem wir noch einen weiteren Weg einschlagen, der sich meines Erachtens sicher als Irrweg entpuppen wird?

In diesem Sinne bin ich der Meinung, dass dieses Postulat nicht überwiesen werden sollte. Wenn sich aufgrund des Berichtes der Kommission Behnisch eine Ergänzung aufdrängt, können wir immer noch handeln. Nicht sinnvoll wäre es meines Erachtens aber, im jetzigen Zeitpunkt bereits auf Vorstossarbeiten an die Hand zu nehmen.

**Plattner Gian-Reto (S, BS):** Nach diesem ausführlichen Votum von Kollege Gemperli möchte ich zur Unterstützung des Postulates Schüle antreten. Primär geht es ja darum, dass nun alle Möglichkeiten geprüft werden, wie man einem elementaren Gebot unserer Verfassung genügen kann, nämlich jenem, wonach die Steuerpflichtigen nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert werden sollen.

Das ist heute nicht der Fall. Heute ist es so, dass ein Franken besteuert wird, wenn ich ihn aus Lohneinkommen erhalten habe, dass derselbe Franken aber nicht besteuert wird, wenn ich ihn aus Kapitalgewinnen bekommen habe. Das ist letztendlich eine absolut stossende Verletzung des Gleichheitsgebotes in Artikel 4 der geltenden Bundesverfassung. Sie kennen die ganze Steuertheorie, die sich daraus herleitet. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sollte das Prinzip sein; hier ist sie es nicht. Wir sollten die Türen für vernünftige Lösungen nicht von Anfang an zuschlagen.

Die Frage kann nun also höchstens sein, ob diese Lösung eine Chance hat, eine vernünftige zu sein. Herr Gemperli hat vor allem von Vollzugsschwierigkeiten gesprochen. Das halte ich für vollkommen verfehlt. Er sieht die Sache, wahrscheinlich vom Standpunkt eines alt Finanzdirektors aus, viel zu kompliziert. Es geht ja nicht darum, bei einem Kleinverdiener 10 000 Franken zu besteuern, die dieser zufälligerweise einmal mit irgendwelchen Wertschriftengeschäften verdient hat. Es geht vielmehr darum, die grossen, stossenden und heute das Volkseinkommen schon überschreitenden Kapitalgewinne auf dem beweglichen Vermögen von wohlhabenden Leuten endlich in die Besteuerung einzubeziehen. Deshalb auch der Vorschlag von Herrn Schüle, auf angespartes Einkommen Rücksicht zu nehmen. Das heisst nicht, dass man

nun einen Nachweis darüber erbringen müsste, wieviel des Vermögenszuwachses Ende Jahr ehrlich und redlich und auf den Franken abgerechnet vom Einkommen auf die Seite gelegt werden konnte und wieviel nicht. Es geht vielmehr darum, einen grosszügigen, pauschalen Abzug von einem bestimmten Prozentsatz des nachgewiesenen und via Einkommenssteuer versteuerten Einkommens von vornherein von dieser Vermögenszuwachsbehandlung auszunehmen. Wenn man bei einem durchschnittlichen Einkommen der Schweizer Steuerpflichtigen, das ich auf 50 000 bis 60 000 Franken schätze, die Hälfte als möglichen Vermögenszuwachs zuliesse, dann könnte man 30 000 Franken oder meinetwegen das ganze Einkommen – etwas in dieser Grössenordnung – abziehen. Es geht ja gar nicht um diese wenigen tausend Franken, sondern es geht um die Hunderttausende und Millionen von Franken, die jährlich eingenommen werden. Herr Schüle hat ein Beispiel, das aus dem Leben gegriffen ist – wie Sie wohl gemerkt haben –, erwähnt, wo jemand 15 Millionen Franken versteuert, aber in wenigen Jahren 1,5 Milliarden Franken verdient hat. Darum geht es. Der Vollzug lässt sich durch Pauschalierung im «Rauschen» der kleinen Einkommen ohne weiteres sehr, sehr vereinfachen. Die relativ wenigen Steuerzahler, die dann noch für die Vermögenszuwachssteuer in Frage kommen, lassen sich mit sehr bescheidenem Aufwand und entsprechend mit sehr gutem Kosten-Nutzen-Verhältnis erfassen. Da liegt das Problem ganz sicher nicht, Kollege Gemperli.

Das Problem liegt, wie es Frau Saudan angedeutet hat, eher in der Frage: Wie geht man korrekt mit Rückgängen des Vermögens um? Das Verfahren ist einfach: Man nimmt die Steuererklärung, wie sie heute eingereicht wird, schaut das steuerbare Vermögen nach und vergleicht es mit demjenigen vom letzten 31. Dezember oder 1. Januar. Über diese Differenz spricht man. Meinetwegen zieht man das versteuerte Einkommen ab, in der Annahme, dass dieser Teil des Vermögenszuwachses schon über die Einkommenssteuer versteuert worden ist, und besteuert dann die Differenz zu einem bescheidenen Satz.

Was nun, wenn diese Differenz negativ ist, wenn der Steuerzahler Ende Jahr weniger hat, auch nach Berücksichtigung des Einkommens? Das ist eine Frage, die man lösen muss. Da kann ich mir aber vorstellen, dass man Verluste und Gewinne über einen Zeitraum von einigen Jahren berücksichtigt, dass man also die Zuwächse in einem Jahr mit Rückgängen in den vorangegangenen Jahren verrechnet – nicht über das ganze Leben, aber über einige Jahre. Das macht einer Steuerverwaltung im Zeitalter der Informatisierung nicht die allergeringste Mühe. Sie wissen sehr gut, Herr Gemperli, dass alle Ihre Steuerdaten, so gut wie die meinen, für einige Jahre in den Computern gespeichert sind und es den Beamten nicht viel mehr als ein Lächeln und zwei Tastendrucke kostet, nachzuschauen, was in den letzten Jahren vorgegangen ist. Im übrigen kann man auch da wieder von der Selbstveranlagung des Steuerpflichtigen ausgehen, die in unserem Land eine gute Tradition hat, und wenn kein Grund besteht, an seinen Daten zu zweifeln, kann man sie auch übernehmen. Also auch hier sehe ich keine unlösbaren Probleme, sondern lösbare.

Ich möchte zudem noch festhalten:

1. Das Anliegen von Herrn Schüle ist in der Motion Delalay enthalten. Ich bitte Sie, Absatz 2 noch einmal zu lesen: «eine Steuer für kurzfristige Kapitalgewinne». Und der letzte Teil des Satzes heisst «aufgrund des periodischen Zuwachses des beweglichen Vermögens». Das ist dieselbe Idee. Sie können sie nicht hier aus allen Rohren bekämpfen, aber dann bei Herrn Delalay mit Kopfnicken guthessen. Das ist das eine.

2. Es geht darum, einmal alle Vorschläge zusammenzutragen und sie dann aufgrund des Berichtes Behnisch zu begutachten. Es ist nur ein Postulat, also keine Verpflichtung für den Bundesrat, diese Steuer gleich einzuführen. Aber angesichts der Stimmung im Volk, die Sie meiner Meinung nach beträchtlich unterschätzen, hielte ich es für einen Fehler, heute schon das Signal zu geben und zu sagen: «Diesen Weg, den wir noch gar nicht geprüft haben, schliessen wir

von vornherein aus, von dem wollen wir mit Sicherheit gar nichts wissen.»

Ich bitte Sie sehr – trotz Bedenken, die man haben kann, und trotz der Ungewissheit darüber, wie das genau sein könnte, wenn wir es denn überhaupt wollten –, die Türe nicht zu schliessen, sondern sie offenzulassen und auch diese durchaus vernünftige, im Vollzug vermutlich am einfachsten zu handhabende Besteuerung von Kapitalgewinnen zuzulassen. Überweisen Sie dieses Postulat!

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Die beiden Vorstösse der Kollegen Delalay und Schüle haben offensichtlich die gleichen Beweggründe. Beide versuchen, Situationen zu entschärfen, die in letzter Zeit zu Unwillen geführt haben. Herr Schüle hat das Beispiel genannt, wo jemand mit null beginnt, dann Darlehen aufnimmt, die Darlehenszinse von der Einkommenssteuer abziehen kann und mit diesem Darlehen Aktien kauft. Die Aktien steigen im Wert, der Besitzer hat steuerfreie Kapitalgewinne und wird damit, ohne Einkommenssteuern zu bezahlen, eine reiche Person. Es ist tatsächlich schwierig, das nachzuvollziehen. Frau Saudan hat es aber gesagt: Sie hat genau dieses Problem hier schon vor einiger Zeit thematisiert, und es wird ja auch angegangen.

Ich glaube, dass der Weg, den Herr Delalay, vorschlägt, am ehesten zum Ziel führt. Er geht dieses konkrete Problem gezielt an, indem er vorschlägt, dass der Begriff des gewerbmässigen Handels etwas ausgedehnt wird. Das ist ja auch das, was die Kommission Behnisch ins Auge fasst. Dazu kommt die Prüfung des Schuldzinsenabzuges. Ich glaube, das sind in diesem Zusammenhang zielgerichtete Lösungen. Das Postulat Schüle verlangt eine Vermögenszuwachsabgabe. Das ist – es wurde festgehalten – eine Steuer auf nicht realisierten Wertsteigerungen. Bei einer Vermögenszuwachsabgabe würde also eine Steuer fällig, obwohl der Steuerpflichtige gar keinen Zufluss an liquiden Mitteln hat, um diese Steuer auch zu bezahlen. Da teile ich die Meinung von Herrn Gemperli: Das ist absolut ausserhalb unseres Systems. Herr Schüle hat in seiner Begründung zwar gesagt, es gehe ihm nur um die börsenkotierten Titel. Aber das Postulat sagt davon natürlich nichts. Es spricht nur von den Kapitalgewinnen auf beweglichem Vermögen, also von Kapitalgewinnen ganz generell. Deswegen kann ich diesem Postulat nicht zustimmen. Wertsteigerungen auf dem Vermögen sind auch Wertsteigerungen z. B. für alle Inhaber von Aktien der mehr als 100 000 Aktiengesellschaften in der Schweiz, die eben nicht an der Börse kotiert sind, wo die Steuerbehörden aber – zum Teil auch aufgrund der Börsenentwicklung – diese Werte höher einschätzen. Dann hat man Wertsteigerungen, Kapitalzuwächse, ohne dass man die Möglichkeit hat, diese zu realisieren und damit auch die Steuern zu bezahlen.

Zum Schluss: Wenn Herr Plattner sagt, wir sollten uns dieser Überprüfung nicht widersetzen, es sei ja nur eine Prüfung, so sage ich wie Herr Gemperli: Sollten sich aufgrund des Berichtes Behnisch zusätzliche Möglichkeiten ergeben, die diskutiert werden können, bin ich offen. Aber als Parlamentarierin möchte ich nicht ein Postulat überweisen, das nach dem Wortlaut eine Lösung wählt, die nicht in unser System passt und auch die Probleme nicht wirklich löst, die wir lösen wollen. Es gibt für diese Probleme bessere Therapien.

Deswegen kann ich zwar den Vorstoss Delalay unterstützen, aber nicht das Postulat Schüle.

**Gemperli Paul (C, SG):** Ich möchte nur darauf hinweisen, dass ich die jetzt in ein Postulat umgewandelte Motion Delalay natürlich genau angeschaut habe, Herr Plattner. Aber es ist nicht das gleiche wie das Postulat Schüle:

1. Herr Delalay spricht von kurzfristigen Gewinnen. Also wird hier von Anfang an eine erhebliche Einschränkung vorgenommen, und offenbar wird die Abgabe nur auf Kapitalgewinnen, also auf Wertschriften, erhoben. Zum Teil sind allerdings ähnliche Mängel vorhanden, aber weil die Frist eine andere ist, ist es in der Substanz auch eine andere Art der Besteuerung.

2. Sie weisen darauf hin, dass man in der Praxis hohe Frei- grenzen setzen könne, so dass letztlich nur noch ein paar

Pflichtige in diesem Netz hängen geblieben. Dazu muss ich Ihnen sagen: Auf diese Weise haben Sie die Rechtsgleichheit nicht hergestellt. Entweder erfassen Sie alle, die Kapitalgewinne erzielen – Bagatellen ausgenommen –, oder dann können Sie nicht auf diesem Wege vorwärtsgehen. Der Weg kann nur der sein, dass wir stossende Fälle, wie sie in letzter Zeit vorgekommen sind – ich verurteile sie ebenfalls, sie widersprechen auch meinem Gerechtigkeitsempfinden –, dem Geschäftsvermögen zuordnen und dann auch entsprechend steuerlich erfassen können.

**Delalay** Edouard (C, VS): Le débat qui vient d'avoir lieu me donne satisfaction en ce sens que plusieurs solutions ont été évoquées et que beaucoup d'entre vous se sont prononcés en faveur des suggestions que j'ai faites. Je vous en remercie. Je pense que ça constituera des éléments de réflexion pour le Département fédéral des finances, des réflexions qui doivent être menées dans la situation actuelle.

Je vous remercie de soutenir mon idée principale qui consiste à dire que nous devrions aller dans une direction où l'on étend la notion de commerce professionnel de titres.

Je voudrais juste ajouter une chose à ce qu'a dit M. Gemperli tout à l'heure, c'est que, effectivement – M. Plattner l'a évoqué aussi –, dans le texte de ma motion, il est fait état de l'augmentation périodique de la fortune mobilière. Mais c'est, d'une part, dans le cadre de l'introduction éventuelle d'un impôt sur les gains en capital à court terme et, d'autre part, je le donne comme sujet de réflexion parmi les alternatives présentées. Ces variantes sont soit la taxation sur les revenus ordinaires à laquelle je donne très nettement ma préférence, soit la forme d'un impôt unique et séparé, soit encore la taxation sur l'augmentation périodique de la fortune mobilière. Là, je le dis tout à fait clairement, cette troisième solution, qui est défendue par M. Schüle, ne rencontre pas du tout mon approbation.

**Schüle** Kurt (R, SH): Ich danke für diese Diskussion. Sie ist so emotional geführt worden, wie ich das ausserhalb des Parlamentes auch erlebt habe. Von Begeisterung bis Entrüstung erfährt man alles, wenn man eine solche Idee entwickelt. Ich bin froh, dass Herr Delalay in seinem Vorstoss, den er acht Tage nach meinem Postulat eingereicht hat, diese Idee ebenfalls aufgegriffen hat. Damit habe ich die Sicherheit, dass diese Frage geprüft wird.

Mit Frau Spoerry muss ich sagen, dass es darum geht, diese Situation zu entschärfen. Ich habe auf das bewegliche Vermögen hingewiesen und halte es jetzt – wo es doch um ein Postulat und nicht um eine Motion geht – für ein wenig spitzfindig, wenn so klar gesagt wird, das komme zu wenig zum Ausdruck. Für mich heisst bewegliches Vermögen natürlich handelbar, marktgängig, währenddem die Aktien in privaten Aktiengesellschaften natürlich im Grunde genommen immobilisiert sind. Steuerrechtlich ist der Begriff des beweglichen Vermögens klar. Aber das darf man doch in einem Postulat in dieser Weise zum Ausdruck bringen.

Frau Saudan hat die Frage der Verlustrechnung angesprochen. Sie ist im Postulat ausdrücklich erwähnt. Dieses Problem muss durch eine Verrechnung früherer Verluste gelöst werden. Nachdem die Aktienmärkte langfristig aber eben eine Performance zeigen, ist das für den Fiskus trotz allem ein Gewinn.

Ich verstehe Herrn Gemperli nicht ganz, wenn er sagt, er habe nichts gegen eine Prüfung, und er stimme auch dem Postulat Delalay zu, sich dann aber so entschieden gegen diesen Vorstoss wendet. Deswegen muss die Kommission Behnisch mit dem Ganzen nicht neu beginnen. Nach dem Fahrplan, den uns Herr Bundesrat Villiger mehrfach bestätigt hat, wäre eigentlich morgen der Abgabetermin für diese Arbeit. Herr Villiger hat immer gesagt, im April 1998 liege dieser Bericht vor. Es wird dann am Bundesrat und an der Verwaltung sein, auch diese Fragen zusätzlich zu prüfen.

Wenn Sie sagen, es sei eine völlig neuartige Form, nichtrealisierte Elemente einzubeziehen, mache ich Sie darauf aufmerksam, dass wir das im Immobilienbereich längst kennen. Die Vermögenswerte werden von Zeit zu Zeit angepasst, und

es wird, daraus abgeleitet, ein fiktives Einkommen der Eigenmiete errechnet. Da sehe ich ein viel grösseres Problem, als wenn man den Bereich der börsengehandelten Titel ansieht. Nochmals zur Frage: Kompliziert oder nicht? Herr Gemperli, ich verstehe nicht, dass Sie so argumentieren, weil mein Vorschlag von den bekannten Steuerfaktoren ausgeht. Damit können Sie diese Steuer einfach errechnen. Ob damit eine schärfere Erfassung des Einkommens verbunden ist, hängt allein vom entsprechenden Satz ab, der durchaus moderat festgesetzt werden kann.

Das Postulat sei staatspolitisch fragwürdig, hiess es. Ich habe nicht eine reine Bundessteuer gefordert, sondern im Text geschrieben, dass das selbstverständlich mit den Kantonen im Rahmen der Steuerharmonisierung zu entscheiden sei.

Ich bitte Sie, den Weg zu einer besseren Lösung nicht zu verbauen und nicht Barrikaden und Hürden gegen diesen Vorschlag zu errichten.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Der Finanzminister ist sehr selten in der sehr komfortablen Lage, dass man ihm Mehreinnahmen offeriert und alles wohlwollend anschaut. Ich genieße das und danke dem Motionär und dem Postulanten. Ich habe dieser Debatte aber auch entnommen, dass Sie das Gerechtigkeitsproblem – das Problem der Besteuerungslücken – im wesentlichen gleich beurteilen wie der Bundesrat. Auch das freut mich. Dass es kontroverse Meinungen über den Weg gibt, ist klar, denn die Materie ist überaus komplex. Ich kann jetzt nur ein paar Akzente setzen, aber noch keine Antworten geben. Ganz generell betrachtet, stehen wir vor einem dreifachen Problem:

1. Wir haben ein Gerechtigkeitsproblem; das haben verschiedene Redner angedeutet. Nach dieser langen Rezession und während wir nun auch gewisse Korrekturen prüfen, z. B. am runden Tisch im Bereich der Sozialversicherungen, und viele wegen der Sanierung der Bundesfinanzen Opfer bringen müssen, wird es als sehr ungerecht empfunden, wenn auf der anderen Seite an den Börsen Rekordgewinne erzielt werden, wenn der Abbau von Arbeitsplätzen zu Börsenhöhenflügen führt, wenn Leute steuerfreie Börsengewinne einheimen können usw.

Ich stelle das nur fest. Wir alle wissen ja, was die ökonomischen Hintergründe sind, was Risikokapital bedeutet. Es ist auch gut, wenn die Banken rentabel sind. Wir wollen ja wieder einmal Steuern von ihnen. Wären sie nicht rentabel gewesen, hätten sie die 50 Milliarden Franken Wertkorrekturen an Liegenschaften nicht bezahlen können. Das hätte in der Schweiz ein Erdbeben verursacht. Das wissen wir alle.

Aber es gibt stossende Ungerechtigkeiten. Es gibt Dinge, die vielleicht nicht ungerecht sind, aber als stossend empfunden werden. Ganz klar ist, dass wir in der Schweiz im Volksempfinden ein Gerechtigkeitsproblem haben. Das erschwert vor allem auch bei der Sanierung der Bundesfinanzen in der Steuerpolitik das Suchen nach mehrheitsfähigen Lösungen ungemein. Wir erzielen in der Schweiz mit der direkten Demokratie nur Resultate, wenn wir mehrheitsfähige Lösungen finden. Das ist auch die Idee, die hinter der Absicht der Gespräche am runden Tisch steht, die ich schon erwähnt habe. Das ist ein Aspekt.

2. Der andere Aspekt ist die ökonomische Vernunft oder sind die ökonomischen Erfordernisse. Wir müssen ein Steuersystem haben, das wachstumsorientiert ist. Wir müssen ein Steuersystem haben, das der Wirtschaft eine Entwicklungsmöglichkeit gibt.

3. Der internationale Wettbewerb ist, das hat Frau Saudan angedeutet – je nachdem, wie man ihn sieht –, im Steuerwettbewerb stimulierend oder schädigend. Wir sind nicht eine Insel, sondern eine Welthandelsnation. Der Schweizer Wirtschaftsstandort muss gute ökonomische – das sind auch steuerliche – Rahmenbedingungen bieten, damit wir im gnadenlosen internationalen Wettbewerb bestehen können. Wir müssen bestehen, sonst können wir unseren Wohlstand nicht aufrechterhalten.

Ich will nicht so weit gehen wie ein Kollege von mir – er kommt aus einem Land, das ich jetzt höflichkeitshalber nicht

nennen will, aus einem Land, das im Moment erfolgreich und in Europa gut angeschrieben ist –, der gesagt hat: Ich pfeife auf die Gerechtigkeit, ich brauche Arbeitsplätze! So einfach ist es in einer direkten Demokratie nicht. Wir müssen versuchen, die ökonomischen Erfordernisse, die Wettbewerbsfähigkeit und die Gerechtigkeit unter einen Hut zu bringen. Das ist nicht ganz einfach.

In diesem Zusammenhang sind hier in der Diskussion einige gewichtige Fragen aufgeworfen worden. Ich will versuchen, einige Punkte – Kapitalgewinnsteuer, Beteiligungsgewinnsteuer usw. – summarisch durchzugehen und ein paar Probleme aufzugreifen:

Sehr diskutiert wird die klassische Kapitalgewinnsteuer. Das Element, das beim Gerechtigkeitsproblem mitspielt, nämlich das steuerliche Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, ist hier vor allem von Herrn Plattner erwähnt worden. Ich rede jetzt der Einfachheit halber zunächst einmal nicht von den nicht realisierten, sondern von den realisierten Gewinnen. Es ist schon so: Wenn Sie einerseits im Schweisse Ihres Angesichtes mit harter Arbeit 100 000 Franken verdienen und das versteuern müssen und wenn Sie andererseits über Nacht an der Börse 100 000 Franken verdienen und das nicht versteuern müssen, dann ist das aus der Sicht des Prinzips der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht ganz einsichtig. Auf der anderen Seite bin ich nicht so sicher, ob nicht auch die Nachteile sehr gewichtig sind. Es ist die Frage der Ergiebigkeit – das ist erwähnt worden –; eine Kapitalgewinnsteuer bringt nicht so viel. Man kann aber auch sagen: Gerechtigkeit ist Gerechtigkeit, auch wenn es nicht so ergiebig ist. Es ist weiter die Frage der Erhebungsproblematik. Da kann man immer sagen: Wenn es um die Gerechtigkeit geht, spielt es nicht so ein Rolle, ob es aufwendig ist oder nicht. Aber ich muss Ihnen sagen: Wenn wir eine Steuer schaffen, die letztlich nur die Dummen zahlen und die anderen nicht, dann ist das auch nicht unbedingt gerecht. Die Kantone haben mit dieser Steuer ja nicht besonders gute Erfahrungen gemacht. Amerika macht gute Erfahrungen, aber Amerika kennt drakonische Strafen, und Amerika kennt kein Bankgeheimnis.

Das Bankgeheimnis hat wieder einen anderen Aspekt. Der Bundesrat ist kritisiert worden, dass er im Rahmen der OECD für das Bankgeheimnis eingestanden ist. Ich muss Ihnen aber sagen: Das ist schlicht ein Element unseres starken Finanzplatzes. Wenn wir von dieser Tradition abgehen würden, würde das Land als ganzes einen hohen Preis bezahlen. Das ist aber ein anderes Problem, das ich nur am Rande erwähnen wollte. Sie wissen auch – wenn Sie es nicht wissen, sage ich es Ihnen –, dass in Amerika ein normaler Bürger seine Steuererklärung nicht mehr ohne Steuerberater machen kann, weil das Ganze so komplex ist.

Die ökonomischen Folgen einer Kapitalgewinnsteuer haben wir auch einem Professor zur Überprüfung in Auftrag gegeben – nicht Herrn Behnisch, weil hier vor allem die Steuersystematiker am Werk sind.

Wir müssen bei jeder neuen Steuer die ökonomischen Konsequenzen mitbedenken. Das ist enorm wichtig, denn was nützt mir eine schöne Steuer, die theoretisch etwas bringt, aber in der Praxis zur Abwanderung von Firmenkapital und Arbeitsplätzen führt? Das ist auch eine schwierige Frage, aber die müssen wir anschauen.

Weiter gibt es natürlich die Frage der Steuersystematik. Alle oder fast alle Länder – das hat Herr Gemperli erwähnt –, die eine Kapitalgewinnsteuer kennen, haben keine Vermögenssteuer; die Vermögenssteuer ist ein gewisses Korrelat oder ein gewisser Ersatz für eine Kapitalbesteuerung. Sie ist dann auch nicht abhängig von Höhenflügen an der Börse, von Abstürzen; sie ist viel konstanter. Wir müssen dann auch die Grenzsteuersätze anschauen; man müsste eigentlich das Steuersystem generell überprüfen. Das ist viel Arbeit. Möglicherweise wird im Bericht Behnisch etwas darüber stehen. Das ist etwas, von dem man sagen muss: Man kann nicht jetzt zusagen, dass man das einführt oder nicht. Das bedarf vertiefter Abklärungen, aber nach Vorliegen des Berichtes Behnisch wird der Bundesrat dies tun müssen.

Das ist eine Frage, die auch intensiv mit den Kantonen besprochen werden muss, denn wenn wir eine vertikale Steuer-

harmonisierung machen und auf Bundesebene einführen wollen, dann stehen wir vor der Frage, ob das ins Steuerharmonisierungsgesetz hineingehört usw. Vor allem auch im Zusammenhang mit den ökonomischen Folgen müssen dann Fragen wie Risikokapitalbildung – und Risikokapital ist etwas vom Wichtigsten, was wir in Zukunft brauchen! – usw. angeschaut werden. Man muss das prüfen, denn von der Gerechtigkeit her ist das etwas, was man nicht einfach als belanglos abtun kann.

Eine sehr viel ergiebigere Steuer, die Herr Gemperli bereits gekannt, eingeführt und wieder abgeschafft hat – dort nicht wegen der schädlichen internationalen Steuerkonkurrenz, sondern wegen der kantonalen Steuerkonkurrenz, der «harmful cantonal tax competition», um es neudeutsch zu sagen –, ist die Beteiligungsgewinnsteuer. Die Beteiligungsgewinnsteuer hat den Vorteil, dass sie sehr einfach zu erheben ist und in diesem Sinn natürlich auch ein gewisses Gebot der Gerechtigkeit ist. Ich möchte auch diese Beteiligungsgewinnsteuer vertieft anschauen, aber nicht so, wie der Bundesrat das schon einmal vorgeschlagen hat, indem man sagt, Beteiligungsgewinne – über die Grenze kann man dann streiten – sollten gleich besteuert sein wie die übrigen Einkommen, denn damit würden wir wahrscheinlich etwas tun, was den Wirtschaftsstandort für KMU ganz erheblich beeinträchtigen könnte. Das wäre gerade heute das Dümme, was wir tun könnten. Deshalb müssten die Überlegungen in eine Richtung gehen, wie sie in Holland realisiert worden ist.

Von einigen von Ihnen ist das Problem der Doppelbesteuerung angesprochen worden; ich glaube nicht, dass das in der Schweiz ein Riesenproblem ist. Aus verschiedenen Gründen: Wir behandeln kapitalersetzende Darlehen grosszügig; die Steuersätze sind an sich nicht hoch, vor allem im Unternehmensbereich. Sobald wir aber die Beteiligungsgewinnsteuer haben, ist es eine Zusatzsteuer, bei der dann das Problem der Doppelbesteuerung plötzlich im Verbund Gewicht bekommt. So gesehen könnte man sich eine Steuer vorstellen – man müsste das mit Leuten aus der Wirtschaft, dem Gewerbeverband usw. anschauen –, bei der man für massgebliche Beteiligungen die Besteuerung der Dividenden erheblich senken würde. Das heisst, man würde die Doppelbesteuerung entschärfen und als Gegenleistung bei der Realisierung von thesaurierten, nicht versteuerten Gewinnen beim Verkauf eines Unternehmens eine gewisse Beteiligungsgewinnsteuer einführen. Das hätte auch den Vorteil, dass Ausschüttungen und einbehaltene Gewinne gleich behandelt würden und sich die Unternehmungen nicht mehr durch Steuersparungsmotive leiten liessen, wie dies heute der Fall ist. Viele schütten ja möglichst nichts aus und haben dann riesige thesaurierte Portefeuilles innerhalb der Unternehmungen. Die Unternehmungen kann man dann kaum mehr verkaufen, weil die latenten Steuern zu hoch sind. Höchstens ein Grossbetrieb kann sich das leisten. So gesehen würde das ökonomisch auch Sinn machen. Aber das ist auch etwas, was sehr intensiv geprüft werden muss. Man könnte sich diese Massnahmen sogar ertragsneutral vorstellen. Längerfristig könnte das vielleicht doch Mehrerträge bringen, weil die Leute dann nicht immer mehr nur in Steuern denken würden, sondern ökonomisch vernünftig handeln und etwas mehr ausschütten würden.

Was aber können wir kurzfristig tun? Ich habe Ihnen schon bei den vorgängigen Vorstössen gesagt, dass wir aus dem ganzen Bereich, den Herr Behnisch jetzt anschaut, drei Elemente herausnehmen wollen. Heute habe ich nun zu meiner Freude gehört, dass das wenig bestritten ist.

1. Die Gewerbmässigkeit ist auch von Herrn Delalay erwähnt worden. Das ist ein Problem. In Zürich hat das Verwaltungsgericht einen Entscheid gefällt, der sehr viel offener ist. Wir sollten auf Bundesebene eine Definition machen, damit die Situation wieder klar wird. Frau Spoerry hat soeben auch im positiven Sinn erwähnt, dass das eines der beiden Elemente ist.

2. Sie hat auch noch die Frage der Schuldzinsenabzüge und damit das Genfer Modell angesprochen. Darauf hat auch Frau Saudan richtigerweise immer hingewiesen. Das ist der



zweite Punkt, bei dem wir glauben, dass man etwas tun kann. Hier besteht das Problem vor allem darin, dass Einnahmen mit fremdfinanzierten Investitionen erzielt werden, die von den Einnahmensteuern nicht erfasst werden, dass die Schuldzinsen aber abzugsfähig sind. Das lädt zur Fremdfinanzierung geradezu ein. Es gibt zahlreiche Fälle, bei denen die Schuldzinsen die Erträge aus der Investition übersteigen. Vernünftigerweise würde man überhaupt nicht daran denken, so zu handeln, aber wegen der steuerlichen Abzugsfähigkeit wird dies rentabel.

Diese Dinge muss man anschauen. Wir können aber nicht die Schuldzinsen überhaupt nicht mehr zum Abzug zulassen, sonst würden viele ärmere Leute – Leute mit Kleinkrediten – Pleite gehen. Man muss das gut austarieren, und das kann man auch.

3. Das dritte Element, die zweite und die dritte Säule, habe ich schon erwähnt. Das wird etwas schwieriger sein, aber auch hier wollen wir vernünftige Vorschläge unterbreiten.

Herr Delalay hat die Frage der Depotsteuer erwähnt. Gestatten Sie mir auch dazu eine Bemerkung: Sie käme für mich auch nur als Kompensation für allfällige Ausfälle bei der sogenannten Umsatzabgabe in Frage. Das wäre die Version, die Sie vorziehen würden und die auch sehr ergiebig wäre. Sie können sagen: 3000 Milliarden Franken oder wieviel auch immer. Es ist ja immer gut, eine breite Bemessungsbasis zu haben, um dann nur kleine Steuern erheben zu müssen. Hier ergeben sich zwei Probleme:

1. Eine solche Depotsteuer könnte für grosse Depots – auch wenn der Steuersatz klein ist – zu gewissen Abwanderungen führen.

2. Die Depotsteuer ist letztlich rechtlich eine Vermögenssteuer, die einer Verfassungsgrundlage bedarf.

Das führt dazu, dass wir sie kurzfristig nicht realisieren können. Wenn der Finanzplatz die Umsatzabgabe zumindest partiell abschaffen will, dann brauchen wir die Kompensation aber gleichzeitig. Ich würde mich nicht auf einen Deal einlassen, bei dem man sagt: Jetzt wird diese Umsatzabgabe sofort abgeschafft, und dann prüfen wir, ob wir in fünf Jahren eine Kompensation haben.

Im Moment werden daher Alternativen geprüft. Denkbar wäre, dass man auf den Börsenkommissionen eine Art Stempel erheben würde. Das würde die grossen Depots etwas weniger belasten. Dafür würden sie auch nicht abwandern. Dazu kann ich Ihnen nur soviel sagen: Eine gemischte Arbeitsgruppe, die aus Vertretern des Finanzplatzes – der Banken und der Börse – und aus Vertretern des Eidgenössischen Finanzdepartementes besteht, ist hier intensiv an der Arbeit. Es zeigt sich, dass es schwierige Abgrenzungsprobleme gibt. Es gibt keine unschuldige Steuer, es gibt keine Steuer, die nicht irgendwen ärgert. Für die Banken geht es um das kleinere Übel – ich sage das ganz ehrlich. Man kann im heutigen Umfeld wegen des Gerechtigkeitsproblems nicht soviel abschaffen und das dem Konsumenten aufbürden. Die Banken realisieren das glücklicherweise auch. Es geht in diese Richtung – auch eher Postulat –, aber ich kann nicht garantieren, dass es genau so gehen wird.

Es sind auch noch andere Ideen gekommen. Frau Saudan hat die Erbschaftssteuer angesprochen. Das ist ein Problem, das ich mit den kantonalen Finanzdirektoren besprechen werde. Das ist Steuersubstrat der Kantone. Man könnte sich, Herr Gemperli, auch überlegen, eine subsidiäre Erbschaftssteuer des Bundes einzuführen. Der Bund würde sie nur dort erhalten, wo der Kanton darauf verzichtet. Dann hätten wir husch, husch wieder in allen Kantonen eine Erbschaftssteuer. Dafür benötigte der Bund aber eine Verfassungsgrundlage; davon sind wir immer noch sehr überzeugt. Das wäre also auch ein langer Prozess. Ich habe es schon das letzte Mal gesagt: Ich könnte nicht sagen, ob die Schweizer Bürgerinnen und Bürger in einer solchen Frage anders entscheiden würden als die St. Gallerinnen und St. Galler.

Das Problem, das Frau Saudan aufgeworfen hat, betrifft eben die schädliche Steuerkonkurrenz. Frau Saudan, Sie bringen Beispiele, wo die Schweiz unter dieser Konkurrenz leidet. Wenn ich in internationalen Gremien bin, bekomme ich immer die Vorwürfe zu hören, die Schweiz sei eigentlich

der Wettbewerber, der sich unfair verhalte. Ich bestreite das natürlich, und deshalb wehren wir uns auch in der OECD.

Es ist ganz typisch, dass man im Arbeitspapier der OECD über die schädliche Steuerkonkurrenz nur auf Luxemburg und die Schweiz, also auf das Bankgeheimnis, losgeht. Dieses gibt es zwar auch in Österreich, aber die Österreicher sind schön still. Dort können Sie sogar anonyme Konten in Schilling haben, ohne dass die Bank weiss, wem sie gehören. Sie können dann schon Rechtshilfe leisten und sagen: «Wir leisten schon Rechtshilfe, aber wir wissen nicht, ob er ein Konto hat, wir kennen weder die Adresse noch den Namen.» Da kann man schon solidarisch sein.

So gesehen finden wir diesen Bericht unfair, weil er nur den kleineren Teil der Wahrheit in bezug auf die «unschädliche» Steuerkonkurrenz erwähnt. Er erwähnt nämlich nur, dass es Länder gibt, wo ein Grosskonzern, wo die Topmanager nur mit dem Teil des Einkommens besteuert werden, der dem kleineren Teil des Umsatzes des Konzerns entspricht. Es wird nicht gesagt – denn das sind EU-Länder, wo das anscheinend möglich ist –, dass man mit Steuermitteln Firmen weglockt. Ob Sie das mit Steuerlöchern, Steuermitteln und Subventionen machen, ist das gleiche; das ist genauso unfair. Dieses Problem muss man gesamthaft anpacken. Aber wir hätten natürlich ein Interesse daran, dass dieses Problem einmal international angepackt wird. Kurzfristig ist es nicht lösbar, aber wir werden alle diese aufgeworfenen Fragen prüfen.

Jetzt komme ich noch zu Herrn – ich hätte fast gesagt: zum «armen» Herrn – Schüle. Die einen sind für und die anderen gegen die Überweisung seines Postulates. Wir sind der Meinung – und deshalb sind wir bereit, das Postulat entgegenzunehmen –, dass man das durchaus anschauen kann. Aber wir verkennen nicht die grossen Probleme, die sich stellen.

Herr Gemperli und auch Frau Spoerry haben Dinge gesagt, die man schon anschauen muss. Herr Schüle hat es heute etwas anders gewichtet als im Vorstoss selber, aber es ist doch im Prinzip so, dass eine Abgabe auf dem Zuwachs des steuerbaren Einkommens bedeutet, dass der nicht realisierte Vermögenszuwachs in irgendeiner Form erfasst werden müsste. Das ist natürlich schon neu in unserem System. Herr Schüle hat darauf hingewiesen, dass es indirekt solche Effekte bereits gibt. Es stellen sich schon Fragen. Sie haben selber in Ihrer Begründung auf gewisse Fragen hingewiesen. Das durch laufendes Einkommen geäußerte Vermögen möchte man eher nicht erfassen, weil das schon durch die Einkommenssteuer erfasst ist. Systematisch nicht berücksichtigen dürfte man wahrscheinlich alle Veränderungen im Sinne von Vermögenszugängen wie Erbschaft (abgesehen von Erbschaftssteuer, Schenkungen, Kauf), Vermögensabgängen (Schenkungen, Verkauf) und Vermögensumschichtungen.

Es gibt auch praktische Fragen: Unterliegt ein konjunktureller Mehrwert der Besteuerung? Oder kann ein Vermögensabfluss durch Konsum steuerwirksam geltend gemacht werden? Wirkt sich eine durch Vermögensumschichtung – wenn Sie zum Beispiel eine Liegenschaft mit niedrigem Steuerwert kaufen, die aber recht teuer ist – bedingte Verminderung des steuerbaren Vermögens aus? Ist das dann ein Abbau, oder müssen Sie das berücksichtigen? Ist das die gleiche Substanz? Es betrifft auch den Wechsel von steuerbarem zu steuerfreiem Vermögen durch den Einkauf in eine Pensionskasse. Es kämen schon ein paar knifflige Fragen dazu.

Ich würde so sagen: Postulat heisst ja, dass wir die Frage prüfen werden. Ob wir das in jedem Bereich in alle Tiefen machen können, weiss ich nicht. Wir sollten das Postulat aber so weit prüfen und Ihnen auch Rechenschaft ablegen, dass wir im Vergleich zur Bearbeitungstiefe der andern Vorstösse doch aufzeigen, in welche Richtung man sinnvollerweise gehen sollte. Es ist vernünftig, wenn Sie dieses Postulat überweisen, weil es ein Element in einem ganzen Strauss von Möglichkeiten ist, die es alle wert sind, angeschaut zu werden.

Jetzt habe ich doch etwas zu lang gesprochen. Ich möchte Herrn Delalay danken, dass er mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden ist. Ich möchte Ihnen für die Diskus-

sion danken, die uns auch etwas Ihren Puls fühlen lässt, uns spüren lässt, was mehr und was weniger mehrheitsfähig ist. Wir werden zu gegebener Zeit mit konkreten Vorschlägen hier wieder in Erscheinung treten.

*Motion 97.3647*

*Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat*

*Postulat 97.3592*

**Präsident:** Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Das Postulat wird von Herrn Gemperli bekämpft.

*Abstimmung – Vote*

Für Überweisung des Postulates	14 Stimmen
Dagegen	16 Stimmen

Sammeltitel – Titre collectif

**Steuerreform.  
Persönliche Vorstösse  
Réforme fiscale.  
Interventions personnelles**

97.3495

**Motion Iten  
Umbau des Steuersystems  
Motion Iten  
Réforme du système fiscal**

*Wortlaut der Motion vom 9. Oktober 1997*

Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur langfristigen Erhaltung des Steueraufkommens wird der Bundesrat beauftragt, den eidgenössischen Räten eine Änderung der Bundesverfassung vorzuschlagen, die als Rechtsgrundlage für eine ökologisch ausgerichtete Steuerreform dient und ein Element zur Ablösung der geltenden Finanzordnung bildet. Dabei ist folgenden Grundsätzen Rechnung zu tragen:

- Fiskalquotenneutralität/Aufkommensneutralität;
- Mehrbelastung der Umweltbeanspruchung;
- Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit;
- Sonderregelungen für energieintensive und exportorientierte Branchen;
- genügende Übergangsfristen für den Anpassungsprozess der Wirtschaft.

*Texte de la motion du 9 octobre 1997*

Afin de renforcer la compétitivité et pour assurer à long terme les rentrées fiscales, le Conseil fédéral est chargé de proposer aux Chambres fédérales un projet de modification de la constitution qui servira de base à la réforme – à caractère écologique – du système actuel et qui sera l'un des éléments appelés à remplacer le régime financier en vigueur. Ce faisant, il respectera les impératifs suivants:

- maintien du taux de la fiscalité/du produit de l'impôt;
- imposition plus lourde du pollueur;
- allègement du facteur de production travail;
- dispositions particulières pour les branches dévoreuses d'énergie qui travaillent pour l'exportation;
- délais suffisants pour que les entreprises aient le temps de s'adapter.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Beerli, Bisig, Leumann, Marty Dick, Merz, Rhinow, Saudan, Schiesser, Schüle (9)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates*

*vom 9. März 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral  
du 9 mars 1998*

Der Bundesrat hat im Rahmen seiner im Frühjahr 1997 publizierten Strategie «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz» beschlossen, zu prüfen, inwieweit in der Finanz- und Abgabepolitik positive Anreize für die Förderung der Beschäftigung und zur Erreichung energie- und umweltpolitischer Zielsetzungen geschaffen werden können. In seinem Bericht werde er mögliche Verschiebungen der Belastung vom Faktor Arbeit zur Energie aufzeigen und die Möglichkeiten eines umweltgerechten Verbrauchs nicht erneuerbarer Ressourcen skizzieren. Dabei sollen auch die wirtschafts-, sozial- und energiepolitischen Auswirkungen dargestellt und auf die internationalen Entwicklungen eingegangen werden.

Der Bundesrat ist bereit, die Arbeiten an der ökologischen Steuerreform zu beschleunigen. Bereits im laufenden Jahr sollen erste Grundlagenarbeiten an die Hand genommen werden. Damit wäre es möglich, eine Vorlage zur ökologischen Steuerreform im Jahre 1999 in die Vernehmlassung zu schicken. Die Botschaft zu dieser wichtigen finanz- und steuerepolitischen Frage soll im Jahre 2001 dem Parlament unterbreitet werden. Dabei sollen diese Arbeiten mit den ohnehin notwendigen Abklärungen für die frühzeitig an die Hand zu nehmende neue Finanzordnung koordiniert werden.

Gegenüber zwei der in der Motion enthaltenen und miteinander verbundenen Grundsätzen für die Reform, nämlich der Aufkommens- und Fiskalquotenneutralität und der Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit im Sinne einer Senkung von Lohnprozenten, muss der Bundesrat aus heutiger Sicht erhebliche Bedenken anmelden. Er erachtet solche Rahmenbedingungen als zu starke Einschränkungen für die kommenden Arbeiten, weshalb er beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Angesichts der sich abzeichnenden besorgniserregenden finanziellen Perspektiven, insbesondere bei den Sozialversicherungen, sollten diese Grundsätze die zukünftigen umfangreichen Abklärungen nicht unnötig präjudizieren. Sicher ist, dass die Sozialwerke aufgrund der demographischen Entwicklung in Zukunft erheblich mehr Mittel beanspruchen werden, selbst wenn mit leistungsseitigen Massnahmen die Kostenentwicklung gedämpft werden kann.

Im internationalen Vergleich zeichnet sich die Schweiz bei einer noch insgesamt relativ mässigen Steuerbelastung durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen aus. Unterdurchschnittlich ist hingegen der Anteil an indirekten Steuern. Unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten und im Interesse des Wirtschaftsstandortes Schweiz ist deshalb eine Finanzierung über Verbrauchssteuern die bessere Alternative als eine weitere Erhöhung der Lohnnebenkosten. Angesichts der bereits erwähnten grossen Finanzierungsprobleme bei den Sozialversicherungen kann die Verwendung der Mittel aus einer Energiesteuer zur Senkung von Lohnprozenten nicht erste Priorität haben. In welchem Umfang die sich abzeichnenden Mehrbelastungen bei den Sozialversicherungen durch eine Energiebesteuerung oder andere Finanzierungsalternativen gedeckt werden können und sollen, wird der Bundesrat im Rahmen der Arbeiten an der ökologischen Steuerreform und der Finanzierung der Sozialversicherungen abklären.

Den übrigen Grundsätzen stimmt der Bundesrat vorbehaltlos zu. Er geht mit dem Motionär einig, dass die Belastung der Umweltbeanspruchung erhöht werden sollte. Im Vordergrund stehen Anpassungen im Steuersystem. Dabei ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Besteuerung der Energie ein zentrales Element einer ökologischen Steuerreform bilden sollte. Bei seinen Überlegungen wird der Bundesrat den Aus-

wirkungen einer Energiesteuer auf die Wettbewerbsfähigkeit sowohl in binnen- als auch in aussenwirtschaftlicher Hinsicht besondere Beachtung schenken. Er wird prüfen, inwieweit der Wirtschaft Übergangsfristen für den Anpassungsprozess eingeräumt werden müssen. Zudem wird er im einzelnen abklären, ob und für welche energieintensive und exportorientierte Branchen Sonderregelungen notwendig sind.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

97.3533

**Interpellation Frick  
Raschere Gangart  
für eine ökologische Steuerreform**

**Interpellation Frick  
Accélération de la réforme  
de l'imposition écologique**

*Wortlaut der Interpellation vom 10. Oktober 1997*

Der Bundesrat hat in seinem Strategiepapier zur nachhaltigen Entwicklung (April 1997) einen Bericht für das Jahr 2001 über eine mögliche ökologische Steuerreform in Aussicht gestellt. Darin will er folgende Bereiche aufzeigen:

- die Verschiebung der Belastung vom Faktor Arbeit hin zur Belastung der Energien;
- die wirtschafts-, sozial- und energiepolitischen Auswirkungen, unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklung. Die Beschlüsse des Nationalrates und die zahlreichen Bekenntnisse in der ständerätlichen Debatte um das Energiegesetz haben indessen aufgezeigt, dass bereits heute ein breiter Konsens über eine ökologische Steuerreform besteht. Wir fragen den Bundesrat daher an:

1. Ist der Bundesrat bereit, seinen Bericht über eine ökologische Steuerreform bereits vor Ende der laufenden Legislaturperiode (erste Hälfte 1999) zu erstatten – namentlich weil eine solche Reform für den Bund aufkommensneutral sein muss und deshalb das für 2001 angestrebte Gleichgewicht der Bundesfinanzen keine nötige Voraussetzung ist?
2. Teilt er die Auffassung, dass mit dieser schrittweisen ökologischen Steuerreform insbesondere die nichterneuerbaren Energien zu belasten sind und die Arbeit (Lohnnebenkosten) so zu entlasten ist, dass die AHV-Beiträge zu möglichst grossen Teilen durch Energiesteuern gedeckt werden?
3. Verspricht sich der Bundesrat von einer solchen Reform ebenfalls eine Stärkung des Wirtschafts- und Arbeitsplatzes Schweiz?

*Texte de l'interpellation du 10 octobre 1997*

Dans sa stratégie de développement durable publiée en avril 1997, le Conseil fédéral annonce pour 2001 un rapport sur une réforme fiscale inspirée par des principes écologiques. Ce rapport devrait notamment examiner:

- le transfert d'une partie de la charge fiscale du travail à l'énergie;
- l'impact économique, social et énergétique, eu égard à l'évolution internationale.

Les décisions du Conseil national et les nombreuses déclarations faites au cours du débat au Conseil des Etats concernant la loi sur l'énergie ont mis en évidence l'existence d'un large consensus quant à une réforme fiscale inspirée par des principes écologiques.

Le Conseil fédéral est prié de répondre aux questions suivantes:

1. Est-il prêt à publier ce rapport avant la fin de la présente législature (premier semestre 1999), étant donné qu'une telle

réforme fiscale doit être sans incidence sur les recettes fiscales et que l'objectif de l'équilibre budgétaire visé pour 2001 n'est pas une condition préalable?

2. Est-il aussi d'avis qu'une telle réforme fiscale doit grever progressivement les énergies non renouvelables et dégrever en conséquence le travail (charges parasalariales), de telle manière que les cotisations AVS soient dans une large mesure remplacées par les impôts sur l'énergie?

3. Attend-il aussi d'une telle réforme qu'elle renforce la position de la Suisse en tant que place économique et marché du travail?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Bieri, Cottier, Danioth, Gempferli, Inderkum, Kuchler, Maissen, Paupe, Respini, Schallberger, Simmen (11)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates*

*vom 9. März 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral*

*du 9 mars 1998*

Die Frage der ökologischen Steuerreform hat in letzter Zeit politisch an Bedeutung gewonnen. Neben verschiedenen Volksinitiativen sind auch im Parlament einige Vorstösse hängig, die unter anderem eine raschere Gangart bei der ökologischen Steuerreform fordern. Auch die bisherigen Diskussionen in der Öffentlichkeit lassen vermuten, dass Einigkeit darüber besteht, dass das Steuersystem einen Beitrag zur Lösung von umweltpolitischen Problemen leisten könne. Über das grundlegende Konzept für eine ökologische Steuerreform besteht aber noch keineswegs Konsens. Insbesondere bei der Frage der Verwendung der finanziellen Mittel aus Umweltabgaben bestehen unterschiedliche und sich teilweise völlig widersprechende Vorstellungen.

Wie in der Interpellation festgehalten worden ist, hat der Bundesrat im Rahmen der Strategie «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz» beschlossen, zu prüfen, inwieweit in der Finanz- und Abgabepolitik positive Anreize für die Förderung der Beschäftigung und zur Erreichung energie- und umweltpolitischer Zielsetzungen geschaffen werden können. In seinem Bericht wird er mögliche Verschiebungen der Belastung vom Faktor Arbeit zur Energie aufzeigen und die Möglichkeiten eines umweltgerechten Verbrauchs nichterneuerbarer Ressourcen skizzieren. Dabei sollten auch die wirtschafts-, sozial- und energiepolitischen Auswirkungen dargestellt und sollte auf die internationalen Entwicklungen eingegangen werden.

1. Der Bundesrat will die Arbeiten an der ökologischen Steuerreform beschleunigen. Bereits im laufenden Jahr sollen erste Grundlagenarbeiten an die Hand genommen werden. Damit wäre es möglich, eine Vorlage zur ökologischen Steuerreform im Jahre 1999 in die Vernehmlassung zu schicken. Die Botschaft zu dieser wichtigen finanz- und steuerpolitischen Frage soll im Jahre 2001 dem Parlament unterbreitet werden. Dabei sollen diese Arbeiten mit den ohnehin notwendigen Abklärungen für die frühzeitig an die Hand zu nehmende neue Finanzordnung koordiniert werden.

Gegenüber dem vom Interpellanten erwähnten Erfordernis der Aufkommens- und Fiskalquotenneutralität muss der Bundesrat aus heutiger Sicht erhebliche Bedenken anmelden. Angesichts der sich abzeichnenden besorgniserregenden finanziellen Perspektiven, insbesondere bei den Sozialversicherungen, kommt diese Forderung einer zu starken Einschränkung für die kommenden Arbeiten gleich. Sicher ist, dass die Sozialwerke aufgrund der demographischen Entwicklung in Zukunft erheblich mehr Mittel beanspruchen werden, selbst wenn mit leistungsseitigen Massnahmen die Kostenentwicklung gedämpft werden kann.

2. Der Bundesrat geht mit dem Interpellanten einig, dass die Besteuerung der Energie ein zentrales Element einer ökologischen Steuerreform bilden sollte. Hierfür sprechen neben den umwelt- und energiepolitischen Argumenten vor allem

auch finanz- und steuerpolitische Gründe. Die Energie ist bekanntlich ein ergiebiges Steuersubstrat. Dies gilt nicht nur kurz- und mittelfristig, sondern mit gewissen Einschränkungen auch auf lange Sicht.

Im internationalen Vergleich zeichnet sich die Schweiz bei einer noch insgesamt relativ mässigen Steuerbelastung durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen aus. Unterdurchschnittlich ist hingegen der Anteil an indirekten Steuern. Unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten und im Interesse des Wirtschaftsstandortes Schweiz ist deshalb eine Finanzierung über Verbrauchssteuern die bessere Alternative als eine weitere Erhöhung der Lohnnebenkosten. Angesichts der bereits erwähnten grossen Finanzprobleme bei den Sozialversicherungen kann die Verwendung der Mittel aus einer Energiesteuer zur Senkung von Lohnprozenten nicht erste Priorität haben. In welchem Umfang die sich abzeichnenden Mehrbelastungen bei den Sozialversicherungen durch eine Energiebesteuerung oder andere Finanzierungsalternativen gedeckt werden können und sollen, wird der Bundesrat im Rahmen der Arbeiten an der ökologischen Steuerreform und der Finanzierung der Sozialversicherungen abklären.

3. Eine ökologische Steuerreform darf die Standortvorteile für den Werkplatz Schweiz insgesamt nicht verschlechtern. Bei seinen Überlegungen wird der Bundesrat den Auswirkungen einer Energiesteuer auf die Wettbewerbsfähigkeit sowohl in binnen- als auch in aussenwirtschaftlicher Hinsicht deshalb besondere Beachtung schenken. Mit einer relativen Verteuerung der Energie und der damit zu erwartenden erhöhten Energieeffizienz in der schweizerischen Volkswirtschaft dürften sich durchaus positive Auswirkungen auf den Wirtschafts- und Arbeitsplatz Schweiz ergeben. Eine rechtzeitige Anpassung der Strukturen an energiesparende Produktionsweisen kann unserer Wirtschaft einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der ausländischen Konkurrenz verschaffen. Der Bundesrat wird prüfen, inwieweit der Wirtschaft Übergangsfristen für den Anpassungsprozess eingeräumt werden müssen. Zudem wird er im einzelnen abklären, ob und für welche energieintensive und exportorientierte Branchen Sonderregelungen notwendig sind.

**Iten** Andreas (R, ZG): Die UREK ist der Meinung, meine Motion sei direkt an sie zur Beratung zu überweisen. Sie beschäftigt sich gegenwärtig mit dem Gesamtkomplex von Energieabgaben und Energiebesteuerung, so auch mit der ökologischen Steuerreform. Bundesrat Leuenberger hat vor einiger Zeit in diesem Saal ironisch gesagt, ein solches Vorgehen sei eine elegante Form der Erledigung von Vorstössen. Der Präsident der UREK, Herr Respini, wird den Antrag der Kommission noch begründen. Dem Antrag der UREK kann ich folgen.

Es liegen inzwischen zum Thema ökologische Steuerreform verschiedene Vorstösse vor. Im Nationalrat wurde eine gleichlautende Motion der UREK an den Bundesrat überwiesen. Am 18. November 1997 hat dann allerdings die WAK des Nationalrates eine anderslautende Motion zum gleichen Thema eingereicht, welche der Bundesrat ohne Opposition tel quel entgegengenommen hat. Meine Motion aber möchte der Bundesrat in ein Postulat umwandeln lassen. Warum diese Divergenz?

Die WAK des Nationalrates verzichtete auf die Forderung, die ökologische Steuerreform sei aufkommens- und fiskalquotenneutral auszugestalten. Meine Motion hingegen verlangt vom Bundesrat die Aufkommens- und Fiskalquotenneutralität.

Zwei Kommissionen des Parlamentes senden an den Bundesrat unterschiedliche Botschaften. Was tut da ein ehemaliger Regierungsrat, wenn er feststellt, dass zwei wichtige Kommissionen zur gleichen Sache unterschiedlich votieren? Er folgt eher dem Bundesrat und dessen Argumenten.

Bundesrat Villiger hat im Nationalrat überzeugend dargelegt, warum das Festhalten an der Aufkommens- und Fiskalquotenneutralität bei der Einführung des ökologischen Steuersystems nicht richtig sei. Der Bundesrat gibt dafür verschiedene Gründe an:

1. Der Bundesrat will versuchen, ein gesamtes, kohärentes ökologisiertes Steuersystem zu schaffen und, wie Bundesrat Villiger sagte, nicht ein bisschen Energiesteuer hier und ein bisschen Lenkungsabgabe dort. Das kohärente Gesamtkonzept sei eine Art steuerpolitische Vision.

2. Die ökologische Steuerreform hat ein klares Ziel. Sie will die nichterneuerbaren Energien belasten und damit den Produktionsfaktor Arbeit entlasten. Die Lohnnebenkosten sollen so reduziert werden können. Erreicht wird damit einerseits eine Verbesserung des Umweltzustandes und andererseits auch eine Verbesserung der Beschäftigungslage. Dieses Ziel akzeptiert der Bundesrat.

3. Eine aufkommens- und fiskalquotenneutrale Steuerreform kann aus finanzpolitischen Gründen nur bei ausgeglichenen Bundesfinanzen und finanziell gesicherten Sozialwerken in Frage kommen. Die IDA-Fiso rechnet alleine für die Aufrechterhaltung des Status quo in den Sozialversicherungen mit einem ungedeckten Finanzierungsbedarf von 6,8 Mehrwertsteuerprozent-Äquivalenten oder rund 14 Milliarden Franken bis im Jahr 2010.

Diese Lücke kann nur mit der Mehrwertsteuer, einer Energiesteuer, mit Lohnprozenten oder Kopfprämien gestopft werden. Das Eidgenössische Finanzdepartement stellt sich deshalb auf den Standpunkt, dass im Vordergrund eine umweltverträgliche, soziale und wirtschaftsfreundliche Finanzierung der bestehenden und sich abzeichnenden Aufgabenlast stehen muss. Ob wir es wollen oder nicht: Allein aus demographischen Gründen wird die Staatsquote in den nächsten Jahren ansteigen. Selbst wenn Mehrheiten für einen Leistungsabbau geschmiedet werden können und Volk und Stände einer solchen Politik mehrheitlich zustimmen, muss mit einem Finanzierungsbedarf, der dem Äquivalent von 4 Mehrwertsteuerprozenten entspricht bzw. mit 8 Milliarden Franken gerechnet werden.

Diese steigende Quote lässt sich nur mit Schulden oder Steuern finanzieren. Angesichts der hohen Verschuldung und der beängstigenden Entwicklung muss aber auch eine Steuerfinanzierung diskutiert werden. Die Energiebesteuerung muss deshalb als Option offen bleiben. Auch von einer Energiesteuer mit Fiskalzweck gehen die erwünschten Lenkungseffekte aus. Sie verteuert die Energie und verhindert einen weiteren Anstieg der Lohnnebenkosten.

Ich bin deshalb nach dem Studium der Antwort des Bundesrates, den Ausführungen des Finanzministers im Nationalrat und der uns allen bekannten, desolaten Finanzlage des Bundes zur Ansicht gekommen, dass der Bundesrat zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu Recht alle Optionen offenhalten will.

Die Motion legt dem Bundesrat Fesseln an, die vielleicht eine sachgerechte Lösung verunmöglichen, das sehe ich ein. Ob wir mehr indirekte Steuererträge über den Weg der ökologischen Steuerreform erlangen wollen, hängt von der Qualität der staatlichen Leistungen ab, die wir politisch anstreben. Die Höhe der Staatsquote ist also abhängig von den Entscheidungen, wie wir die sozialen, bildungspolitischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in unserem Land gestalten wollen. Darum sollte meines Erachtens die UREK im Widerspruch zur WAK-NR den Bundesrat nicht auf eine Lösung festlegen, die eine kohärente, alle Aspekte umfassende Steuerrevision verhindert. In diesem Sinne bin ich bereit, dass die Motion von der UREK behandelt wird. Die UREK erhält damit mehr Bewegungsfreiheit und kann einen konstruktiven Dialog mit dem Bundesrat führen.

**Frick** Bruno (C, SZ): Seit dem Einreichen meiner Interpellation ist ein halbes Jahr ins Land gegangen, und die Situation hat sich seitdem politisch zugunsten einer ökologischen Steuerreform wesentlich verbessert. Diese Interpellation hatte ich mit 11 Mitunterzeichnern im Anschluss an die Debatte über das Energiegesetz formuliert. Wir hatten den berühmten Artikel 14bis abgelehnt, aber eine ganze Reihe von Bekenntnissen aus allen Parteien entgegennehmen dürfen, wonach man mit einer ökologischen Steuerreform vorwärts machen wolle.

Der Bundesrat seinerseits aber hatte erklärt, dass er seinen Bericht erst im Jahr 2001 vorlegen wolle, also noch eine Le-

gislatorperiode zuwarten wolle. Aufgrund dieser Bekenntnisse hatten wir Ihnen mit der Interpellation nahegelegt, doch schneller zu handeln.

In der Zwischenzeit hat die UREK bereits gehandelt. Die UREK hat aus zwei Überlegungen heraus gehandelt: zum einen aus der Erkenntnis, dass die Sozialwerke in einem Finanzierungsengpass sind, und gleichzeitig aus der Erkenntnis, dass die Überzeugung und der Wille für eine ökologische Steuerreform nun sehr stark gewachsen sind. Diese beiden Probleme sollen jetzt gemeinsam gelöst werden. Die UREK hat einer Subkommission den Auftrag gegeben, einen Verfassungsartikel auszuarbeiten, der die Grundlage für die ökologische Steuerreform darstellt, so dass diese dann auf Gesetzesstufe umgesetzt werden kann. Die Subkommission ist an der Arbeit, und es ist kein Geheimnis, dass sich die Arbeit nach den Vorstellungen richtet, wie sie in meiner Interpellation formuliert sind und wie sie auch Herr Iten formuliert hat.

Allerdings sind wir heute der Überzeugung, dass das Wort «aufkommensneutral» nicht richtig ist. Heute herrscht die Überzeugung vor, dass eine solche Energieabgabe auf nicht-erneuerbaren Energien eine Zweckabgabe sei, welche den Sozialwerken zugute kommen soll. In diesem Sinne muss das Wort «aufkommensneutral» erklärt werden. Klar ist, dass der Ertrag nicht in die allgemeine Bundeskasse fliessen, sondern zweckgebunden für die Sozialwerke verwendet werden soll.

Vor kurzem hat der Bundesrat in einem Brief erklärt, man möge doch bitte noch zuwarten. Herr Bundesrat Villiger, ich glaube, dass heute die Gelegenheit ist zu erklären, ob Sie mit dieser Gangart, welche die UREK bereits eingeschlagen hat, nun einverstanden sind. Können Sie die Stossrichtung der Arbeit mittragen, ohne an das Ergebnis gebunden zu sein? Ich glaube, es ist richtig, wenn wir die Schrittlänge, das Marschtempo, wie es die UREK vorgibt, mitmachen. Wir sollten rasch zu einer Verfassungsgrundlage kommen, um die nichterneuerbaren Energien besteuern und den Ertrag als Ersatz für die Lohnnebenkosten verwenden zu können.

**Respini Renzo (C, TI):** MM. Iten et Frick, qui sont membres de la CEATE, ont, lors du développement de leur intervention parlementaire, anticipé le souhait de la CEATE d'examiner la motion Iten.

En effet, la CEATE est en train d'examiner les deux initiatives populaires nommées «initiative solaire» et «initiative 'énergie et environnement'». Elle est en train d'étudier la possibilité d'élaborer un projet d'article constitutionnel qui puisse représenter un contre-projet à ces deux initiatives populaires qui vont dans le sens d'une réforme fiscale écologique. Une sous-commission de la CEATE travaille de manière très engagée et étudie ce problème en collaboration avec les services de l'administration et les milieux intéressés. Pour être en mesure d'étudier le problème dans toutes ses implications et de prévoir tous les effets, il semble opportun et même nécessaire, comme l'a indiqué son auteur, de faire en sorte que la CEATE puisse examiner le contenu de la motion Iten pendant les travaux préparatoires.

C'est la raison pour laquelle la CEATE demande que la motion Iten lui soit transmise.

**Forster Erika (R, SG):** Wenn ich mich hier zu Wort melde, so deshalb, weil mich die Antwort des Bundesrates auf die Motion Iten und teilweise auch auf die Interpellation Frick beunruhigt.

In den schriftlichen Stellungnahmen des Bundesrates zu beiden Vorstössen wird auf die im Frühjahr 1997 publizierte Strategie «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz» verwiesen. Bei der Behandlung dieses Berichtes in der Frühjahrs-session 1998 habe ich darauf hingewiesen, dass sich im Zusammenhang mit den Ideen rund um eine ökologische Steuerreform ein bemerkenswerter Sinneswandel des Bundesrates vollzieht. Basierte der Bericht noch auf dem Konzept der Staatsquotenneutralität als Prämisse, indem die Einnahmen zur Reduktion der Lohnnebenkosten vollumfänglich zurückerstattet werden sollten, tönt es seit Dezember vor al-

lem von Seiten des Eidgenössischen Finanzdepartementes anders.

Die Einnahmen aus der neuen Belastung der Energie sollen primär für die Finanzierung der Sozialwerke verwendet werden. In seiner Antwort auf mein Votum in der Frühjahrs-session zur nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz legte Bundesrat Leuenberger zwar eine andere Meinung an den Tag. Jedenfalls unterstützte er meine Auffassung, wonach die Idee der ökologischen Steuerreform auf einer Verwendung der Mittel für die Senkung der Lohnnebenkosten beruht.

Die Antwort des Bundesrates auf die Motion Iten und auf die Interpellation Frick zielt nun meines Erachtens endgültig in eine andere Richtung. «Die Verwendung der Mittel aus einer Energiesteuer zur Senkung von Lohnprozenten» hat nicht erste Priorität, schreibt nun der Bundesrat in der Beantwortung dieser Vorstösse. Aus meiner Sicht stelle ich deshalb fest, dass offenbar die ökologische Steuerreform im Sinne eines Lenkungsvorhabens der Umwelt- und Energiepolitik für den Bundesrat gestorben ist. Die ökologische Steuerreform soll weitgehend zu einem Instrument der Finanz- und Sozialpolitik umgebaut werden. Der ökologische Aspekt tritt hinter den finanz- und sozialpolitischen zurück; es handelt sich somit nach meiner Meinung weitgehend nur noch um eine Steuerreform.

So geht es nicht, wenn ich auch in der Sache selbst mit dem Motionär und dem Interpellanten einverstanden bin. Aber wieder einmal wird versucht, die verschiedensten Zielsetzungen, Bedürfnisse und Ideen in offenbar konsensfähige Pakete zu verpacken. Damit wird der Keim für Projekte gelegt, welche letztlich nie die Akzeptanz der Bevölkerung finden werden, da ihr die Transparenz der Idee fehlt, und das ist meines Erachtens schade.

Es ist mir deshalb wichtig, hier erneut festzuhalten, dass aus meiner Sicht die ökologische Steuerreform nur dann nicht aus Abschied und Traktanden fällt, wenn der Begriff auch weiterhin so umgesetzt wird, wie er weitherum verstanden wird: als Lenkungsinstrument mit dem Mittel der Belastung der nicht erneuerbaren Energien zur Entlastung von Lohnnebenkosten. Die notwendigen Einnahmen zur Sicherung der Sozialwerke sollen dagegen durch Mehrwertsteuerprozente finanziert werden. Es ist mir dabei auch klar – das möchte ich hier betonen –, dass die Senkung der Lohnnebenkosten wohl in der Praxis nur eine relative Angelegenheit sein kann, dass also die ökologische Steuerreform mithilft, einen Anstieg dieser Kosten zu verhindern oder zu mildern.

In diesem Sinne bin ich einverstanden mit der Überweisung des Vorstosses Iten an die UREK, aber eben im Sinne der gemachten Äusserungen. Ich werde mich auch weiter dagegen wehren, dass die ökologische Steuerreform letztendlich zu einer Steuerreform umgemünzt wird und der ökologische Gedanke auf der Strecke bleibt.

**Villiger Kaspar, Bundesrat:** Ich bin Ihnen dankbar, dass ich mich einmal grundsätzlich zu diesen Fragen äussern darf. Ich danke vorab gleich Herrn Iten. Es ist immer so unangenehm, wenn jemand spricht und ich ihn von meinem Platz aus nicht sehe. Aber das, was er gesagt hat, hat mir so gefallen, dass ich es in Kauf genommen habe, ihn nicht zu sehen. Ich danke für das Einschwenken. Gestatten Sie mir, dass ich mir für dieses Problem doch ein paar Minuten Zeit nehme.

Ich bin mir bewusst – Herr Frick hat es auch angedeutet –, dass die Frage der ökologischen Steuerreform an Bedeutung gewonnen hat; ich werde dann noch auf den Begriff selbst zurückkommen. Diese Frage ist irgendwie populärer geworden, sie ist auf den politischen Tisch gekommen. Es sind natürlich gewisse Initiativen daran schuld, bei deren Behandlung man über Gegenvorschläge nachdenkt; verschiedene parlamentarische Kommissionen befassen sich damit. Das gibt dem ganzen Schub, das ist gut. Aber es führt auch dazu, dass man aufpassen muss, sich nicht zu verheddern.

Wir fühlen uns durch die Vorstösse und Initiativen sehr herausgefordert, aber wir möchten eigentlich versuchen zu erreichen, dass aus diesem ganzen zukünftigen Steuersystem nicht irgendwie ein unkoordiniertes Patchwork entsteht, son-

dem dass das Ganze irgendwo noch Sinn macht. Es geht um Grundsatzfragen, die nicht nur das Steuersystem, sondern auch den Bundeshaushalt, die Zukunft der Sozialversicherungen und – ganz entscheidend – die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz tangieren, und zwar massiv; deshalb brauchen wir eine Gesamtsicht. Alles andere halte ich für riskant.

Herr Iten verlangt im wesentlichen eine ökologische Steuerreform, welche auf verschiedene Grundsätze, vor allem die Aufkommens- und Fiskalquotenneutralität – das sind fürchterliche Wörter, ich werde mich dazu eingehend äussern –, und daneben auf die Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit, Rücksicht zu nehmen hat. Herr Frick hat gefragt, ob wir bereit seien, ein rascheres Tempo anzuschlagen, und ob wir eine Entlastung der Nebenkosten vorsehen würden; er erkundigt sich auch, ob eine Stärkung des Wirtschaftsplatzes Schweiz zu erwarten sei.

Ich möchte zuerst zur Frage der Fiskalquotenneutralität, die auch Frau Forster aufgeworfen hat, Stellung nehmen. Im Prinzip habe ich viel Verständnis für diese Haltung. Es wäre natürlich auch referendumpolitisch einfacher, sagen zu können, das koste nicht mehr, sondern es sei nur eine Umlagerung. Wir vom Finanzdepartement – dass man im Bundesamt für Energie vielleicht anders denkt, ist klar, Frau Forster – sind gehalten, die Gesamtsicht zu bewahren. Das ist der Grundsatz, der uns bewogen hat, trotz der guten Stossrichtung der Motion Iten, Ihnen nur eine Überweisung als Postulat vorzuschlagen. Ich bin froh um das Verständnis von Herrn Iten.

Wir glauben, dass uns dieser Grundsatz der Fiskalquotenneutralität zu sehr einschränkt. Der Hauptgrund dafür liegt in der ungelösten Frage der Finanzierung der Sozialversicherungen. Ich habe die Zahlen hier schon häufig genannt, aber Sie wissen, dass der IDA-Fiso-Bericht zeigt, dass wir nur zur Aufrechterhaltung der heutigen Leistungen im Bereich der Sozialversicherungen etwa 7 Mehrwertsteuerprozentpunkt-Äquivalente brauchen. Ich habe ausdrücklich dieses Wort verwendet, weil äquivalent vergleichbares Mass bedeutet, aber man kann sie auch anders finanzieren, mit Lohnprozenten, direkten Steuern, Bundesbeiträgen, Energiesteuern usw.

Letztlich geht es darum, den geeigneten Mix zu finden. Sogar das Szenario «Abbau» – wie es fälschlicherweise heisst – kostet etwa 8 Milliarden Franken mit 4 Mehrwertsteueräquivalenten. Das Szenario «Ausbau» kostet mehr. Sogar wenn wir auf der Leistungsseite sehr spürbare Korrekturen vornehmen würden – was wahrscheinlich nicht so sehr konsensfähig ist, wie es im Moment aussieht –, müssten wir mit massiven Mehreinnahmen rechnen. Diese müssen aber irgendwoher kommen.

Es stellt sich deshalb die Frage: Wie finanziert man das? Wir sind der Meinung, dass die Energiebesteuerung doch eine potentielle Quelle auch für die Sozialversicherungen sein könnte.

Ich sage Ihnen nun, wie das ganz konkret aussehen würde. Wenn wir in den nächsten Jahren eine Energiebesteuerung einführen müssten, könnte das zur absurden Situation führen: Wir würden im gleichen Jahr eine ertragsneutrale Energiebesteuerung einführen – indem wir hier die Abgaben etwas erhöhen und anderswo um beispielsweise ein Lohnprozent heruntergehen –, aber gleichzeitig mit einer neuen Vorlage um das gleiche Lohnprozent wieder heraufgehen, weil wir diese Mehreinnahmen für die Sozialversicherungen benötigen. Das würde kein Mensch verstehen.

Deshalb sehen wir die Fiskalquotenneutralität anders, Frau Forster. Wir fordern ein Gesamtsystem und fangen mit der Energiebesteuerung vielleicht etwas auf, was sonst eine andere Steuer erhöhen würde. Es geht nicht um eine Mittelbeschaffung für den Staat für irgendwelche unnötigen Zwecke, es geht nur um die Finanzierung des Allernotwendigsten. Diese Möglichkeit sollten wir uns nicht verbauen.

Wir sind der Meinung, dass die Grössenordnung der Energiebesteuerung auch Grenzen hat. Ich staune hin und wieder, für wie mehrheitsfähig man diese ökologische Steuerreform hält. Der Touring-Club z. B. hat sich noch nicht dazu ge-

äussert. Die 5 Rappen Neat-Zuschlag sind wahrscheinlich ein Pappentier verglichen mit einer Energiesteuer. Das muss man sehen.

Wenn Sie diesen Bereich aber ausklammern, ist die Energiebesteuerung nichts wert. Wenn Sie die Prozessenergie ausklammern, weil die Wirtschaft protestiert, oder den Einbezug der Autos weglassen, weil die Autoindustrie protestiert, beschränkt sich die Energiebesteuerung auf die Bezüger von Ergänzungsleistungen, die ihre Mansarden teurer heizen müssten. Sie werden in diesem Bereich schon noch Widerstände sehen; sie haben sich nur noch nicht artikuliert. Deshalb nehme ich die Euphorie für die ökologische Steuerreform mit sehr viel Zurückhaltung zur Kenntnis. Es ist etwas, das wir tun müssen. Aber unterschätzen Sie die Schwierigkeiten nicht!

Ich komme noch zum Produktionsfaktor Arbeit: Wir sind der Meinung, dass wir bei der Belastung der Arbeit an einer oberen Grenze angelangt sind. Deshalb ist der Finanzminister bereit – was andere Kollegen in anderen Ländern nicht sind –, die Mehrwertsteuer, das klassische Substrat des Bundes, z. B. auch für die Sozialversicherungen zu nutzen. Ich glaube aber andererseits, dass wir so viel Geld brauchen werden, dass an einen grossen Abbau im Bereich der Lohnkosten wahrscheinlich nicht zu denken ist; aber sicher auch nicht an einen Ausbau. Interessant ist: Die ökonomischen Studien, die man einem Institut in Auftrag gegeben hat, weisen nach, dass es mittelfristig keine Rolle spielt, ob die Mehrausgaben für die Sozialversicherungen durch Lohnprozente oder durch Mehrwertsteuerprozente finanziert werden.

Denken Sie auch bei einer Energiesteuer daran: Eine Steuer ist immer eine Steuer; sie kann wirtschaftlich gesehen nie eine gute Steuer sein, da können Sie erzählen, was Sie wollen. Wachstumsmässig sind Steuern immer hemmend. Wir brauchen sie leider, aber sie sind immer hemmend. Es ist wohl von Bedeutung, wie das System beschaffen ist, aus welchem sie bezogen werden. Die Gesamtbelastung ist aber wahrscheinlich von noch grösserer Bedeutung.

Nun komme ich zum Rhythmus: Wir wollen wirklich rascher vorangehen, als wir das noch vor einiger Zeit vorgesehen haben. Wir möchten noch in diesem Jahr die Grundlagenarbeiten an die Hand nehmen. Sie haben gesagt, dass wir damals im Zusammenhang mit der Strategie «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz» einen «Bericht 2001» versprochen hätten. Jetzt haben wir zwei Daten: Wir haben ein Datum für den «Bericht 2001», und im Jahr 2006 läuft die heutige Finanzordnung aus. Die Erfahrung zeigt, dass die Erarbeitung einer neuen Finanzordnung viel Zeit braucht. Deshalb käme auch aus meiner Sicht ein «Bericht 2001» zu spät. Deshalb möchten wir noch in diesem Jahr – das ist für helvetische Verhältnisse eine rasche Gangart – breit abgestützt die Grundlagenarbeiten an die Hand nehmen und alles anschauen, was die national- und ständerätliche WAK und UREK sowie die entsprechenden Subkommissionen machen. Auf diese Weise sollte es möglich sein, schon im Verlaufe des nächsten Jahres eine Vernehmlassung durchzuführen. Das müssen wir bei einem so wichtigen Projekt ja tun. Dann wäre es möglich, spätestens im Jahr 2001 – ich hoffe, vorher – nicht nur einen Bericht, sondern eine Botschaft vorzulegen.

Nun hat die UREK – wir haben das vorher gehört – die Arbeit für einen direkten Gegenvorschlag zur Energie-Umwelt-Initiative aufgenommen; dieser Gegenvorschlag sollte als Grundlage für eine ökologische Steuerreform dienen. Ich habe heute zum ersten Mal die Formulierung gesehen. Ich weiss aber, dass meine Mitarbeiter von Ihnen informiert wurden, dass sie dabei waren und ihre Meinung eingeben konnten.

Der bisher vorliegende Entwurf spricht von einem Ersatz der obligatorischen Lohnnebenkosten. Eine möglichst offene Verfassungsnorm ist aus der Sicht einer Regierung immer gut. Mit dieser Formulierung wären im Prinzip sowohl eine Senkung von Lohnprozenten als auch die Vermeidung eines Anstiegs möglich. In diesem Sinne würde ich eine solche Formulierung nicht von vornherein ablehnen; ich möchte sie aber noch überdenken. Es stellt sich doch die Frage, ob

diese Formulierung dann in das, was wir längerfristig vorhaben, hineinpasst und wie genau sie hineinpasst.

Ich möchte noch als Finanzminister, der die Gesamtverantwortung für alle Steuern trägt, etwas sagen: Mir fehlt bei allen diesen Dingen immer noch etwas die Gesamtsicht. Es ist mir wohl bewusst, dass in der Schweiz immer dann, wenn man an einem Element arbeitet, die Gesamtsicht gefordert wird und dass immer dann, wenn man die Gesamtsicht bringt, ein Vorgehen nach Elementen verlangt wird. Wir haben das im Verkehrsbereich und überall erlebt. Wir sollten aber immerhin eine Vision für die Zukunft unseres Besteuerungssystems entwickeln, und das kann nur die Ablösung der heutigen Finanzordnung sein. So gesehen muss die Frage der ökologischen Steuerreform zwingend auf die Ablösung der heutigen Finanzordnung, spätestens auf das Jahr 2007 ausgerichtet sein. Deshalb meine ich, dass der Begriff der ökologischen Fiskal- oder Steuerreform eigentlich falsch ist. Es geht um die Schaffung einer optimalen Bundesfinanzordnung, welche signifikante ökologische Anreize enthält. Das ökologische Element kann nur ein Element unter verschiedenen sein und nicht das Ganze. Die Ökologie ist wichtig, aber noch viel wichtiger ist für mich die Aufrechterhaltung der Qualität des Wirtschaftsstandortes Schweiz.

Ich weiss, das erzähle ich immer wieder. Aber die grosse Herausforderung der nächsten Jahrzehnte, nicht Jahre, ist die Erhaltung unserer wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit in einem gnadenlosen globalen Wettbewerb. Was wir jetzt erleben, ist keine Eintagsfliege; die letzten fünfzig Jahre waren die Ausnahme. Was wir jetzt erleben, wird die Regel sein. Hier dürfen wir nichts tun, was die Qualität des Wirtschaftsstandortes Schweiz beeinträchtigt. Es geht schlicht um unseren Wohlstand, um nichts anderes. Dabei ist die Steuerordnung des Bundes ein ganz zentraler Standortfaktor. Deshalb beharre ich auf dieser gesamtheitlichen Sicht. Ökologie ist wichtig, aber sie ist nur ein Element unter vielen. Deshalb wird diese Finanzordnung auf drei Pfeilern beruhen müssen.

Ich muss leider die Leute, die längst die direkte Bundessteuer abschaffen wollen, enttäuschen. Der Pfeiler «direkte Bundessteuer» wird in irgendeiner Form bleiben müssen. Vielleicht werden wir das einmal ändern können. Es wird einen Pfeiler «direkte Bundessteuer» geben; es wird einen Pfeiler «Mehrwertsteuer» geben; «Ressourcenabgabe», «Energiesteuer» – oder wie immer Sie das nennen wollen – wird ein dritter Pfeiler sein. Das Verhältnis dieser Pfeiler untereinander darf nicht nur ökologisch betrachtet werden, sondern muss auch gesamtwirtschaftlich, gesamtheitlich, bedürfnisorientiert, sozialpolitisch – und wie immer Sie es wollen – sein. Das muss irgendwie zusammenpassen, und dabei wird einiges zu beachten sein.

Ich stelle mir auch referendumpolitische Fragen. Ich habe gesagt, ich sei darüber froh, dass Sie eine offene Verfassungsnorm haben. Wenn Sie sehen, wie wild man in diesem Land darauf aus ist, in der Verfassung auch Grenzen zu setzen, habe ich bei einer Finanzordnung mit drei Pfeilern gewisse Zweifel im Hinblick auf die Abstimmung: Wir haben auf der einen Seite klare Grenzen bei der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer in der Verfassung, aber auf der anderen Seite bei der Energiebesteuerung eine nach oben offene «Richterskala». Das muss man sich überlegen. Es ist zu befürchten, dass man bei der Energiebesteuerung das zuviel macht, was man anderswo nicht kriegen kann.

Ich wäre froh, wir hätten überhaupt nur eine Grundlage wie: «Der Bund kann eine Mehrwertsteuer erheben; der Bund kann eine direkte Bundessteuer erheben; der Bund kann eine Energiesteuer erheben.» Das wäre mir das liebste, aber ich zweifle etwas an der politischen Realisierbarkeit. Ich habe es vorhin schon gesagt: Ich bin überhaupt überrascht darüber, wie populär man die Energiesteuer sieht. Dabei müssen Sie hier sehr darauf Rücksicht nehmen, was vor einer Volksabstimmung noch an Gegnern zum Vorschein kommen könnte, die heute gar noch nicht gemerkt haben, wovon man spricht. Ich denke da unter anderem an die Automobilisten. Ein weiteres: Wirtschaftlich überlebenswichtige Standortfaktoren sind nicht nur das Steuersystem, sondern auch die Fis-

kalquote, die Steuerquote, die Staatsquote. Wir sollten also aus Wettbewerbsgründen eine sehr tiefe Fiskalquote haben. Auf der anderen Seite kommen grosse Aufgaben im Sozialbereich auf uns zu. Wir wollen ja den Sozialstaat stabil halten. Deshalb bin ich der Meinung, dass wir es uns angesichts dieser riesigen und fast nicht tragbaren Aufgabe der Stabilisierung der Sozialversicherungen – Energiesteuer hin oder her, Zweckbindung hin oder her – schlicht nicht mehr leisten können, primäre, prioritäre, äusserst dringliche Aufgaben nicht mit Steuersubstrat zu finanzieren. Es wäre deshalb nicht zu verantworten, z. B. Energiesteuergelder mit einer Zweckbindung zu versehen, um damit nur irgendwelche Forschungsvorhaben im grossen Stil – ich rede hier nicht von 10 Millionen Franken, aber im grossen Stil – zu fördern, die eben halt doch nicht so prioritär sind, wie das, was wir in diesem Staat sozial und wirtschaftlich bewegen müssen. Deshalb habe ich – das ist an die UREK gerichtet – gewisse Vorbehalte gegen die Übergangsbestimmung, die Sie im Wissen darum einbauen, dass es eine Übergangsbestimmung ist. Das sind Dinge, die man wirklich auch bedenken muss.

Wir sind mit der Motion Iten von der Stossrichtung her sehr einverstanden, aber froh, dass der Motionär das Problem auch sieht. Es ist sehr selten, dass sich jemand in der Politik durch Argumente umstimmen lässt. Herr Iten ist ein grosses, vorbildliches Beispiel. Ich will jetzt nicht auf weitere Details eingehen.

Zur Interpellation Frick: Also noch einmal: Wir werden vorwärtskommen, wir möchten rasch handeln, und die Vorarbeiten der UREK werden mitberücksichtigt. Wir liegen mit unseren Vorstellungen zeitlich nicht so weit auseinander, und Sie wissen, ich bin an sich schon vom Naturell her ein gesprächsbereiter Mensch.

Die Frage, ob eine ökologische Steuerreform auf den Wirtschaftsstandort positive Auswirkungen hat oder nicht, ist für mich nicht ganz eindeutig zu beantworten. Es gab eine Zeit, da sagten viele Studien, es sei zumindest nicht schädlich, es sei eher positiv, schaffe Arbeitsplätze. Aber der Ölschock hat gezeigt, dass rasche Veränderungen der Preise einer solchen Ressource in eine grosse Rezession führen können. Das war die grösste globale Rezession, die wir hatten. Dabei ging es nicht einmal um Wettbewerbsunterschiede, sondern alle waren gleich betroffen. Eine zu hohe Energiesteuer, schockartig eingeführt, ist sicher schädlich.

Jetzt kommt bei uns noch das Wettbewerbsproblem dazu. Wir dürfen nichts machen, was uns wettbewerbsmässig benachteiligt. Ich glaube nicht, dass alle Steuern uns so zu Hochleistungen anregen, dass wir dann viel wettbewerbsfähiger sind als vorher; so einfach ist es nicht. Aber richtig ist natürlich: Wenn es sich lohnt, mehr Energie zu sparen und man z. B. entsprechende Technologien entwickelt und sich darauf spezialisiert, kann man damit vielleicht Märkte eröffnen und Produkte entwickeln, die auch exportfähig sind. So etwas könnte ein Trumpf werden.

Darf ich es vorsichtigerweise so sagen: Viele Studien belegen es: Eine berechenbare Energieabgabe, die schrittweise und berechenbar eingeführt wird, die in der Wirtschaft keine Ängste erzeugt und vielleicht sehr energieintensive Betriebe ausnimmt, obwohl man diese am ehesten anpacken sollte, müsste wahrscheinlich keine negativen Folgen haben; vielleicht könnte sie sogar in einigen Bereichen positive Folgen haben. Aber ich wäre froh, wenn sich die Ökonomen noch vermehrt mit dieser Frage beschäftigten, denn sie ist standortrelevant. Aber dem Bereich der Technologieentwicklung könnte das durchaus Impulse verleihen. Zum Schluss: Wir dürfen nichts machen, was die Qualität des Standortes schädigt. Wenn wir bei einer Steuer zwei ökonomisch gleichwertige Varianten haben, sollten wir die ökologisch bessere wählen, um einmal einen Versuch einer Art Definition der Stossrichtung zu wagen.

Zusammenfassend: Wir sind Ihnen für diese Impulse dankbar und sind bereit, weiter mit Ihnen zusammenzuarbeiten. Wir haben aber prononcierte eigene Vorstellungen und werden alles daran setzen, Ihnen innert nützlicher Frist eine möglichst solide Vorlage zu unterbreiten.

*Motion 97.3495*

**Präsident:** Die UREK beantragt, es sei ihr gestützt auf Artikel 27 Absatz 4 des Geschäftsreglementes die Motion zur Prüfung zu überweisen. Die Kommission hat dabei kein gebundenes Mandat, sondern ist bei dieser Prüfung der Motion frei. Wenn Sie also diesem Antrag zustimmen, beschliessen Sie noch nicht über das Schicksal der Motion. Wir warten den Bericht der UREK im Zusammenhang mit der Energie-Umwelt-Initiative ab. Erst dann werden wir über die Motion entscheiden. Sie sind mit diesem Antrag einverstanden. Die Motion geht zur Prüfung an die UREK.

*Interpellation 97.3533*

**Frick Bruno (C, SZ):** Ich kann erklären, dass meine Befriedigung zunehmend ist; sie ist mit jeder Antwort des Bundesrates gestiegen. (*Heiterkeit*) Ich habe mit Befriedigung und bestem Dank zur Kenntnis genommen, Herr Bundesrat, dass Sie den Fahrplan beschleunigt haben. Ich bin heute zu 80 Prozent zufrieden; und mit der nächsten Antwort, wenn wir Sie noch ein bisschen motivieren, werden es 100 Prozent sein. Besten Dank.

## Schlussabstimmungen

### Votations finales

96.060

## «Agrarpolitik 2002»

## «Politique agricole 2002»

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 444 hiervoor – Voir page 444 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 29. April 1998  
Décision du Conseil national du 29 avril 1998

**Carobbio** Werner (S, TI), Nationalrat, unterbreitet im Namen der Redaktionskommission (RedK) den folgenden schriftlichen Bericht:

## 1. Materielle Lücken

## 1.1 Verfahren

Stösst die Redaktionskommission auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so benachrichtigt sie nach Artikel 32 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) die vorberatenden Kommissionen. Ist die Differenzbereinigung bereits beendet, so stellt sie, im Einvernehmen mit den Präsidenten der vorberatenden Kommissionen, den Räten rechtzeitig vor der Schlussabstimmung die erforderlichen schriftlichen Anträge.

Die Redaktionskommission hat im neuen Landwirtschaftsgesetz materielle Lücken festgestellt, die gefüllt werden müssen. Die Zustimmung der Präsidenten der vorberatenden Kommissionen zu den Anträgen der Redaktionskommission liegt vor.

## 1.2 Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe k

In Artikel 160 Absatz 8 erster Satz des neuen Landwirtschaftsgesetzes hat das Parlament ein Verbot für die Ver-

wendung von Antibiotika und ähnlichen Stoffen als Leistungsförderer für Tiere erlassen. Im zweiten Satz hat es eine Meldepflicht für den Einsatz von Antibiotika und ähnlichen Stoffen zu therapeutischen Zwecken eingeführt. Die Verletzung des Verbots sowie der Meldepflicht wurden aber versehentlich nicht in den Katalog der Strafbestimmungen aufgenommen.

Die Redaktionskommission ist der Ansicht, diese Lücke sei in Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe k wie folgt zu füllen:

«Sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, wird mit Haft oder Busse bis zu 40 000 Franken bestraft, wer vorsätzlich:

....

k. der Zulassungspflicht (Art. 160) unterstellte landwirtschaftliche Hilfsstoffe ohne Zulassung produziert, einführt oder in Verkehr bringt, Antibiotika und ähnliche Stoffe als Leistungsförderer für Tiere verwendet oder deren Einsatz zu therapeutischen Zwecken nicht meldet (Art. 160 Abs. 8);

....»

## 1.3 Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe l

Eine weitere Lücke besteht in Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe l: Gemäss Artikel 162 (Sortenkataloge) kann der Bundesrat vorschreiben, dass von einzelnen Pflanzenarten nur Sorten in die Schweiz eingeführt, in Verkehr gebracht, anerkannt oder verwendet werden dürfen, die in einem Sortenkatalog aufgenommen worden sind. Die entsprechende Strafbestimmung, Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe l, führt als Straftatbestände nur das Einführen und Inverkehrbringen auf, nicht jedoch das Verwenden (das Anerkennen fällt strafrechtlich wohl ausser Betracht). Diese Formulierung stammt bereits vom Bundesrat. Nach Bestätigung der Verwaltung handelt es sich klar um ein Versehen.

Die Redaktionskommission schlägt vor, die Bestimmung wie folgt zu ergänzen:

«Sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, wird mit Haft oder Busse bis zu 40 000 Franken bestraft, wer vorsätzlich:

....

l. pflanzliches Vermehrungsmaterial einer Sorte einführt, verwendet oder in Verkehr bringt, die nicht in einem Sortenkatalog aufgeführt ist (Art. 162);

....»

## 2. Erläuterung erheblicher Textänderungen

## 2.1 Verfahren

Nach Artikel 32 Absatz 2 GVG lässt die Redaktionskommission vor der Schlussabstimmung erhebliche Textänderungen erläutern. Solche Textänderungen hat die Redaktionskommission in Artikel 172 Absatz 1 und 182 vorgenommen.

## 2.2 Artikel 172 Absatz 1

In Artikel 172 Absatz 1 waren die Tatbestände unvollständig aufgeführt, indem in einer Klammer zwar die Artikel 16 und 63 enthalten waren, im eigentlichen Text aber nur von der geschützten Ursprungsbezeichnung oder geschützten geographischen Angabe die Rede war.

Die Redaktionskommission hat den Text redaktionell wie folgt ergänzt:

«Auf Antrag wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft, wer vorsätzlich eine geschützte Ursprungsbezeichnung oder eine geschützte geographische Angabe (Art. 16) oder eine Ursprungsbezeichnung, eine kontrollierte Ursprungsbezeichnung oder eine Herkunftsbezeichnung (Art. 63) widerrechtlich verwendet.»

## 2.3 Artikel 182 «Verfolgung von Zuwiderhandlungen»

Bei Artikel 182 hat die Unterkommission der deutschen Sprache in Absatz 1 den Ausdruck «System zur Verfolgung» von Zuwiderhandlungen durch den Wortlaut «Kontrollsystem zur Ermittlung» von Zuwiderhandlungen präzisiert. Die Unterkommission der italienischen Sprache ist ihr gefolgt, diejenige der französischen Sprache hat die Fassung der Fahne belassen.

Dass der Bundesrat nach Artikel 182 Absatz 2 die Mitarbeit der Eidgenössischen Steuerverwaltung verlangen kann, ist selbstverständlich. Die Redaktionskommission kam zum Schluss, dass die Herausgabe von Daten gemeint sei, was



einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Sie hat daher Absatz 2 wie folgt formuliert:

«Er (der Bundesrat) koordiniert den Vollzug des Lebensmittelgesetzes, des Zollgesetzes und des vorliegenden Gesetzes; er kann ausserdem die Eidgenössische Steuerverwaltung zur Auskunft verpflichten.»

**Carobbio** Werner (S, TI), conseiller national, présente au nom de la Commission de rédaction (CRed) le rapport écrit suivant:

## 1. Modifications de fond

### 1.1 Procédure

Aux termes de l'article 32 alinéa 3 de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC), «lorsque la Commission de rédaction constate des lacunes, des imprécisions ou des contradictions portant sur le fond, elle en informe les commissions chargées de l'examen préalable. Si la procédure d'élimination des divergences est déjà achevée, elle soumet, en accord avec les présidents de ces commissions, par écrit les propositions nécessaires aux Conseils, assez tôt avant le vote final».

Or, la Commission de rédaction a constaté que le projet de loi sur l'agriculture comportait deux lacunes matérielles, elle vous propose de les combler comme indiqué ci-dessous. Les présidents des commissions chargées de l'examen préalable ont approuvé les propositions de la Commission de rédaction.

### 1.2 Article 173 alinéa 1er lettre k

A l'article 160 alinéa 8 première phrase de la nouvelle loi sur l'agriculture, le Parlement a inscrit une interdiction d'utilisation d'antibiotiques ou de substances similaires comme stimulateurs de performance des animaux; d'autre part, à la deuxième phrase, il a introduit une obligation d'annoncer l'utilisation d'antibiotiques ou de substances similaires à des fins thérapeutiques. Or, il a été oublié de faire figurer dans la liste des contraventions visées par les dispositions pénales, d'une part, la violation de l'interdiction d'utiliser les produits concernés et, d'autre part, l'obligation de les annoncer.

Pour combler cette lacune, la Commission de rédaction estime que la solution la plus judicieuse est de compléter comme suit l'article 173 alinéa 1er lettre k:

«Si l'acte n'est pas punissable plus sévèrement en vertu d'une autre disposition, sera puni des arrêts ou d'une amende de 40 000 francs au plus celui qui, intentionnellement:

....

k. produit, importe ou met en circulation sans homologation des matières auxiliaires de l'agriculture soumise à homologation en vertu de l'article 160, administre aux animaux des antibiotiques et des substances similaires comme stimulateurs de performance ou contrevient à l'obligation d'en annoncer l'utilisation à des fins thérapeutiques prévue à l'article 160 alinéa 8;

....»

### 1.3 Article 173 alinéa 1er lettre l

D'autre part, si, à l'article 162 (catalogues des variétés), le Conseil fédéral peut prescrire que, pour certaines espèces végétales, seules les variétés figurant dans ces catalogues peuvent être importées, mises en circulation, certifiées ou utilisées, les dispositions pénales de l'article 173 alinéa 1er lettre l, ne font état que de l'importation et de la mise en circulation. Or, s'il n'est pas nécessaire de faire figurer la certification dans ces dispositions, il y a lieu en revanche de mentionner l'utilisation de ces substances, comme l'a confirmé l'administration par la suite.

La Commission de rédaction propose par conséquent de compléter comme suit la disposition concernée:

«Si l'acte n'est pas punissable plus sévèrement en vertu d'une autre disposition, sera puni des arrêts ou d'une amende de 40 000 francs au plus celui qui, intentionnellement:

....

l. importe, utilise ou met en circulation du matériel végétal de multiplication d'une variété ne figurant pas dans un catalogue de variétés visées à l'article 162;

....»

## 2. Modifications formelles

### 2.1 Procédure

En vertu de l'article 32 alinéa 2 LREC, la Commission de rédaction «charge l'un de ses membres de commenter les modifications importantes devant chacun des Conseils avant la votation finale».

La Commission de rédaction a procédé à des modifications formelles aux articles 172 alinéa 1er et 182 de la loi sur l'agriculture.

### 2.2 Article 172 alinéa 1er

A l'article 172 alinéa 1er, la liste des délits est incomplète. Si les articles 16 et 63 sont certes mentionnés entre parenthèses, le texte ne fait état que d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégées.

La Commission de rédaction a complété le texte comme suit: «Celui qui, intentionnellement, utilise illégalement une appellation d'origine ou une indication géographique en vertu de l'article 16 ou encore une appellation d'origine ou une appellation d'origine contrôlée ou une indication de provenance visées à l'article 63 sera, sur plainte ou dénonciation, puni de l'emprisonnement pour un an au plus ou d'une amende de 100 000 francs au plus.»

### 2.3 Article 182 «Données indispensables à l'exécution de la loi»

A l'article 182, les sous-commissions chargées d'examiner les textes allemand et italien ont procédé, à l'alinéa 1er, à des modifications formelles. Ces modifications ne concernent pas le texte français.

D'autre part, concernant l'article 182 alinéa 2, il est évident que le Conseil fédéral peut demander son concours à l'Administration fédérale des contributions. La Commission de rédaction est parvenue à la conclusion qu'il serait plus précis de faire figurer l'expression «obtenir des renseignements» que celle de «requérir la collaboration». Elle a donc modifié l'alinéa 2 comme suit:

«Il (le Conseil fédéral) coordonne l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires, de la loi sur les douanes et de la présente loi et peut exiger des renseignements de l'Administration fédérale des contributions.»

### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt Zustimmung zu den Ergänzungen (Ziff. 1.2 und 1.3) sowie Kenntnisnahme der redaktionellen Änderungen (Ziff. 2.2 und 2.3).

### Proposition de la commission

La commission propose d'approuver les modifications proposées (ch. 1.2 et 1.3) et de prendre acte des modifications rédactionnelles (ch. 2.2 et 2.3).

**Brändli** Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Wir haben diesen Bericht der Redaktionskommission zur Kenntnis genommen. Dabei hat uns die Redaktionskommission auf eine materielle Lücke hingewiesen. So fehlt zu Artikel 160 Absatz 8, der die Verwendung von Antibiotika und ähnlichen Stoffen als Leistungsförderer regelt, eine Strafbestimmung. Die WAK-SR und die WAK-NR haben sich mit diesem Problem auseinandergesetzt und empfehlen Ihnen, in Artikel 173 eine Ergänzung anzubringen. Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe k würde neu lauten: Bestraft wird, wer vorsätzlich:

«k der Zulassungspflicht (Art. 160) unterstellte landwirtschaftliche Hilfsstoffe ohne Zulassung produziert, einführt oder in Verkehr bringt, Antibiotika und ähnliche Stoffe als Leistungsförderer für Tiere verwendet oder deren Einsatz zu therapeutischen Zwecken nicht meldet (Art. 160 Abs. 8)».

Im französischen Text besteht offensichtlich ein Übertragungsfehler; für den französischen Text massgebend ist die Formulierung im Bericht der Redaktionskommission vom 27. April 1998.

Im Einvernehmen mit der Redaktionskommission bitte ich um Kenntnisnahme der Ergänzung von Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe k.

Zu den übrigen Bemerkungen der Redaktionskommission gibt es unsererseits keine Bemerkungen; ich bitte Sie im Na-

men der Kommission, von diesen Anträgen zustimmend Kenntnis zu nehmen.

Ich nehme an, Herr Danioth möchte sich dazu als Mitglied der Redaktionskommission auch noch äussern.

*Schluss der Sitzung um 11.00 Uhr  
La séance est levée à 11 h 00*

**Danioth** Hans (C, UR): Ich bestätige, was der Kommissionspräsident gesagt hat. Gestatten Sie mir aber ein Wort grundsätzlicher Art: Es ist wiederum ein Symptom dafür, dass wir an die Grenzen unserer Gesetzgebungsarbeit stossen, nicht der qualitativen, sondern in erster Linie der quantitativen. Die Arbeit der Redaktionskommission ist eine sehr anspruchsvolle und vor allem eine sehr, sehr zeitaufwendige; insbesondere dann, wenn – wie hier – kein Mitglied der Fachkommission in der Redaktionskommission Einsitz hat. Diese Arbeit kann nur seriös geleistet werden dank guter Vor- und Mitarbeit der zuständigen Ämter der Verwaltung, der Bundeskanzlei und – was ich speziell hervorheben möchte – der beiden Sekretärinnen der Redaktionskommission, die diese Lücken entdeckt haben.

Beim Landwirtschaftsgesetz haben wir einen sehr hohen Detaillierungsgrad festgestellt und auch bemängelt. Hier zeigt sich einmal mehr, dass offenbar bei der Beratung eines Gesetzes die Konzentration gegen Ende der Beratung abnimmt. Am Schluss kommen die Schlussbestimmungen, und zu den Schlussbestimmungen gehören die Strafbestimmungen. Es ist bezeichnend, dass sich alle Änderungen – es gibt auch noch die zweite, Herr Kollege Brändli: Bei Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe l muss das Wort «verwendet» eingefügt werden – im Bereich der Strafbestimmungen bewegen. Wenn wir hier nicht sauber legislieren, hat man nachher bei der Durchsetzung des Gesetzes und bei der Ahndung von Verstössen Schwierigkeiten.

Im weiteren weise ich auf die Erläuterungen erheblicher Textänderungen auf Seite 3 hin. Ich nehme an, dass Sie auch von diesen Kenntnis genommen haben. Vor allem der Ausdruck «System der Verfolgung von Zuwiderhandlungen» hat uns Verdauungsbeschwerden bereitet, und wir haben andere Lösungen gesucht. Ich nehme an, dass der Kommissionspräsident vor allem auf diese Frage sehr sensibel reagiert und das auch kritisch durchgesehen hat.

Ich bitte Sie, künftig insbesondere auch diesen Strafbestimmungen, den Bestimmungen über Amts- und Rechtshilfe, ein besonderes Augenmerk zu schenken, wobei nicht alle Fehler erst in der parlamentarischen Beratung passiert sind, sondern zum Teil bereits auf Stufe Bundesrat. Die Ergänzungen bei den Strafbestimmungen gehen auf die Änderung von materiellem Recht zurück. Darum ist es uns ein Anliegen, dass man auch diesem Bereich besondere Sorgfalt schenkt.

**Präsident:** Der Rat nimmt von den Ergänzungen und den redaktionellen Änderungen der Redaktionskommission Kenntnis.

#### **A. Bundesgesetz zur Förderung der Landwirtschaft A. Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 36 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

#### **B. Bundesbeschluss über einen befristet geltenden, neuen Getreideartikel**

#### **B. Arrêté fédéral sur un nouvel article céréaliier de durée limitée**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 36 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

## Dritte Sitzung – Troisième séance

Donnerstag, 30. April 1998

Jeudi 30 avril 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Anträge der Verfassungskommission-NR vom 21. November 1997 (BBl 1998 364)  
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CN du 21 novembre 1997 (FF 1998 286)

Anträge der Verfassungskommission-SR vom 27. November 1997 (BBl 1998 439)  
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CE du 27 novembre 1997 (FF 1998 366)

Siehe Seite 272 hiervor – Voir page 272 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 29. April 1998  
Décision du Conseil national du 29 avril 1998

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184) (Fortsetzung)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184) (suite)

#### Art. 153a

Anträge der Kommissionen: BBl  
Propositions des commissions: FF

#### Antrag Beerli

Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, die folgende Gliederung zu prüfen:

1. dem Referendum unterstehend:
  - Bundesgesetze;
  - Bundesbeschlüsse;
2. nicht dem Referendum unterstehend:
  - einfache Bundesbeschlüsse.

#### Proposition Beerli

Renvoi à la commission avec le mandat d'examiner la structure suivante:

1. sujets au référendum sont:
  - les lois fédérales;
  - les arrêtés fédéraux;
2. ne sont pas sujets au référendum:
  - les arrêtés fédéraux simples.

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Einleitend möchte ich meiner Erwartung Ausdruck geben, dass wir heute die gesamte Vorlage A bereinigen können, so dass wir mit Abschluss dieser Sondersession auch die Gesamtabstimmung über die Vorlage A durchführen können und damit den ersten grossen Schritt zur Verfassungsrevision in unserem Rat abgeschlossen haben.

Artikel 153a regelt die Erlassformen auf Stufe Verfassung. Das war bisher nicht der Fall. Die Ausgangslage ist folgende: Heute herrscht eine verwirliche Fülle von Erlassformen: Bundesgesetz, allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss mit

Referendum und ohne Referendum, dringlicher Bundesbeschluss, von der Verfassung abgedeckt oder nicht, usw. – ein wahres Füllhorn von Rechtssetzungsformen! Für Fachleute ist diese breite Ordnung durchaus zugänglich, für interessierte Laien und für Nichtjuristen ist sie schwer bis gar nicht verständlich.

Die Verfassungskommissionen beider Räte haben parallel, jeweils in Kenntnis der Arbeit der anderen, daran gearbeitet, zuerst in den Subkommissionen, dann wurde das Ergebnis von der Gesamtkommission verabschiedet. Das Produkt ist der vorliegende Artikel 153a, Produkt einer intensiven Arbeit, bei der sehr viele Varianten und Möglichkeiten geprüft wurden.

Wir haben uns für folgendes System entschieden: Zwei Kriterien sind massgebend, um die Erlassformen zu regeln. Das erste ist das Referendum. Es soll bereits aus der Erlassform ersichtlich sein: Hat dieser Beschluss dem Referendum unterlegen oder nicht, bzw. kann das Referendum ergriffen werden? Das zweite Kriterium ist die Trennung in rechtsetzende und nicht rechtsetzende Akte; nicht rechtsetzende sind Einzelakte oder Genehmigungen von Staatsverträgen. Auch hier soll klar sein, um welche Akte es sich handelt und ob sie dem Referendum unterliegen. Wir schaffen also vier Gefässe, die unter dem Oberbegriff «Erlasse» zusammengefasst sind.

Zuerst wird bei den rechtsetzenden Erlassen unterschieden: Wer setzt das Recht, setzt es das Parlament, oder setzt es der Bundesrat? Wenn das Parlament das Recht setzt, sind es die Bundesgesetze, diese sind referendumsfähig.

Das zweite Gefäss: Wenn das Parlament gesetzergänzende Bestimmungen erlässt – das sind heute Bundesbeschlüsse, die nicht dem Referendum unterliegen –, bezeichnen wir diese neu als Verordnungen. «Verordnung», darauf komme ich noch zurück, ist ein neuer Begriff, er ist aber sachlich der richtige. Der Vollständigkeit halber sind rechtsetzende Erlasse, die der Bundesrat oder das Bundesgericht erlässt, ebenfalls zu nennen; sie sind das Korrelat zum zweiten Gefäss.

Bei den Gefässen drei und vier wird Recht angewendet: Es geht um die Genehmigung von Staatsverträgen und Einzelakte. Wenn sie dem Referendum unterliegen, werden sie als Bundesbeschluss, wenn sie nicht dem Referendum unterliegen, als einfacher Bundesbeschluss bezeichnet. Aufgrund der Art, wie sie in Artikel 153 zusammengefasst sind, ist erstens immer leicht erkennbar, ob es sich grundsätzlich um Gesetzgebung bzw. Rechtssetzung handelt oder nicht, und es ist zweitens ersichtlich, ob ein referendumsfähiger oder ein nicht referendumsfähiger Erlass vorliegt.

Neu in diesem Zusammenhang ist nur der Begriff «Verordnung», der auch für das Parlament Verwendung finden soll; der Nationalrat hat sogar den Begriff «Parlamentsverordnung» gewählt. Dort, wo das Parlament, National- und Ständerat, eine gesetzergänzende Regelung erlässt, ist es dem Inhalt nach eine Verordnung. In einzelnen Kantonen wird dies als Dekret, in vielen als Verordnung des Kantonsrates oder Grossrates bezeichnet. Wir haben uns für den Begriff Verordnung entschieden, auch wenn er bisher nicht im Bundesrecht Platz fand, weil er ganz klar regelt: Wenn der Bundesrat eine gesetzergänzende oder vollziehende Regelung erlässt, ist es – basierend auf einem Gesetz – eine Verordnung; wenn das Parlament aufgrund eines Gesetzes – es gibt solche, beispielsweise die Regelung über die Pensionskasse des Bundes – ergänzende Bestimmungen erlässt, ist es auch eine Verordnung. Somit wird immer klar erkennbar, ob ein Erlass selber Gesetz oder nur dessen Ergänzung oder Vollzug ist.

Der Nationalrat hat dieser Regelung ganz eindeutig zugestimmt; umstritten war nur die Frage, wie die Verordnungen des Parlamentes zu bezeichnen sind: Sind sie auf der Stufe Verfassung als «Verordnungen» oder als «Parlamentsverordnungen» zu bezeichnen? Der Nationalrat hat sich für den Begriff «Parlamentsverordnung» entschieden; wir haben uns dagegen ausgesprochen, und zwar deshalb, weil die anderen Verordnungen – die Verordnungen des Bundesgerichtes und des Bundesrates – auf Verfassungsstufe auch nicht als

«Bundesgerichtsverordnung» oder «Bundesratsverordnung» bezeichnet sind. In der Praxis wird sich dieser Begriff der Parlamentsverordnung möglicherweise einbürgern. Nun hat Frau Beerli einen Rückweisungsantrag gestellt. Ich bitte sie, ihn zu begründen, damit ich anschliessend darauf antworten kann, bevor wir dann die Beratung fortsetzen und darüber abstimmen.

**Beerli** Christine (R, BE): Erlauben Sie mir kurz zwei Vorbe-merkungen:

1. Ich habe einen Rückweisungsantrag gestellt, weil ich nicht Mitglied der Kommission bin und es deshalb als vermessen angesehen hätte, wenn ich Ihnen hier von aussen einen formulierten Antrag unterbreitet hätte. Mir ist jedoch klar, wie ich persönlich den Verfassungsartikel formuliert haben möchte, und ich werde mir erlauben, Ihnen am Schluss eine solche Fassung vorzulesen.

2. Ich glaube nicht, dass es richtig ist, heute zu sagen: Man kann auf diese Rückweisungsantrag nicht eingehen, weil uns eine Rückweisung den Terminplan über den Haufen werfen würde. Es ist gut möglich, dass sich die Kommission dieser Frage bis zur Junisession noch einmal annimmt und dass wir die Schlussabstimmung über diesen Teil der Verfassungsrevision im Juni vornehmen können. Ich glaube nicht, dass dies ein grosses Problem darstellt – schon gar nicht, wenn man sieht, welche gewichtigen Differenzen im gesamten gesehen zwischen Nationalrat und Ständerat vorliegen. Diese eher kleine und eher formale Differenz kann auf jeden Fall in der Zeit zwischen heute und der Junisession noch bereinigt werden.

Wieso habe ich diesen Rückweisungsantrag eingereicht, wieso kann ich mich nicht mit der Version befrenden, wie sie uns von der Kommission unterbreitet wird? Für mich ist die Version der Kommission sehr kompliziert. Sie knüpft nicht nur durchgehend – was auch richtig wäre – am Kriterium der Referendumpflicht an, sondern sie geht auch durchgehend davon aus, dass zwischen rechtsetzenden und nicht rechtsetzenden Erlassen unterschieden werden muss. Dies ist gerade bei Beschlüssen der Bundesversammlung ohne Referendum recht problematisch, denn heute werden der Unterschied und die Grenze zwischen Rechtsetzung und sogenannten Einzelakten immer fließender. Sehr häufig werden in der Praxis – wir sehen dies im täglichen Leben – keine eigentlichen Rechtssätze mehr erlassen, sondern diese Einzelbeschlüsse werden praktisch in Gesetzesform verpackt. Ich erinnere an Programme, an Zielartikel, an Ausgabenbeschlüsse, an Anweisungen an die Verwaltung; es wird in diesen Fällen ein Einzelbeschluss in Gesetzesform verpackt. Der Begriff des Rechtssatzes stammt ursprünglich aus dem Zivil- und Strafrecht – es werden Rechte und Pflichten des Rechtsadressaten verbrieft –; er passt eigentlich nur auf das Verhaltensrecht.

Unbefriedigend ist für mich auch, dass das Erlassen von Verordnungen, welches wirklich ein Akt ist, der von der Exekutive ausgeht, neu auf das Parlament ausgedehnt wird. Ich glaube, hier wird eine Neuerung eingeführt, die nicht üblich ist und die im allgemeinen Leben – in der Praxis und bei uns allen – zu Verwirrungen führen wird.

Ich schlage folgendes vor: Wir unterscheiden ganz klar nur zwischen Akten, die dem Referendum unterstehen, und solchen, die nicht dem Referendum unterstehen, und dann innerhalb derjenigen, die dem Referendum unterstehen, wiederum zwischen rechtsetzenden und nicht rechtsetzenden – nämlich zwischen Bundesgesetz und Bundesbeschluss –; weiter belassen wir bei denjenigen Akten, die nicht dem Referendum unterstehen, die Bezeichnung «einfacher Bundesbeschluss». Diese Regelung ist viel klarer, viel einfacher; sie unterscheidet im Bereich der Erlasse, die nicht dem Referendum unterstehen, nicht zwei weitere Erlassformen, sondern sie belässt es beim einfachen Bundesbeschluss. Sie nimmt den Begriff «Parlamentsverordnung», der bis heute nicht gebraucht worden ist, nicht auf. Die Regelung ist klar, einfach und praktikabel.

Ich möchte Ihnen kurz vorlesen, wie ich mir einen Artikel 153a vorstelle: «Die Bundesversammlung erlässt referen-

dumpflichtige Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder des Bundesbeschlusses. Nicht referendumpflichtige Bestimmungen ergehen in der Form des einfachen Bundesbeschlusses.» Damit hätten wir die ganze Palette abgedeckt, hätten aber nicht eine unnötige Aufteilung bei den nicht referendumpflichtigen Bestimmungen.

Ich bitte Sie, diesen Artikel der Kommission zurückzugeben, damit sie ihn unter Einbezug der Leitlinien, die ich aufgezeigt habe, noch einmal überprüfen kann. Wie gesagt: Es gibt keine Verzögerung; es ist ohne weiteres möglich, dass wir im Juni entscheiden, dann die Bereinigung vornehmen und die Schlussabstimmung durchführen. Wir haben dann eine befriedigende Lösung, eine Lösung, die auch der Praxis, wie wir sie bis heute leben, entspricht und die nicht unnötige neue Komplizierungen einbaut.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich kann dazu wie folgt Stellung nehmen: Vorauszuschicken ist, dass Artikel 153a die Erlassformen der Bundesversammlung regelt und nicht jene des Bundesrates; diese sind bei den Kompetenzen des Bundesrates angesiedelt. Nun sagt Frau Beerli zunächst folgendes: Es sei nur ein Kriterium anzuwenden, es sei nur noch die Frage der Referendumsfähigkeit massgebend und nicht mehr die Frage, ob rechtsetzend oder nicht.

Wir haben in der Kommission die Ideen, die Frau Beerli heute unterbreitet hat, gründlich behandelt. Dabei haben wir entschieden, dass wir beide Unterscheidungen machen wollen; dies, weil sie mehrheitlich heute noch gängig und für den Anwender, auch für das Parlament, leicht verständlich ist. Es ist klar, dass viele Erlasse Rechtsanwendung und Rechtsetzung enthalten. Dort geht das Kriterium der Rechtsetzung vor.

Die Frage ist, ob Sie zurückweisen sollen. Genau jene Überlegungen und Argumente, die Frau Beerli angestellt hat, haben wir in der Kommission sehr lange beraten. Wir erinnern uns an die intensive Beratung, an der auch der Kommissionspräsident teilgenommen hat und nach der wir uns zugunsten der vorliegenden Fassung entschieden haben. Rückweisung an eine Kommission heisst ja, etwas Neues prüfen zu lassen. Das Modell, das Frau Beerli anregt, ist im Papier des Bundesamtes für Justiz bereits enthalten. Es ist das Modell 1, das uns dort vorgeschlagen wird, genau mit den Argumenten, wie sie Frau Beerli jetzt vorträgt. Es ist ein Modell, das wir bereits gründlich geprüft und dann verworfen haben.

Nachdem man von diesen Vorschlägen des Bundesamtes für Justiz bereits Kenntnis hat und in der Kommission bereits ausführlich auch über den Vorschlag von Frau Beerli gesprochen hat, macht es keinen Sinn, das Ganze an die Kommission zurückzuweisen.

Die Kommission hat bewusst den vorliegenden Entscheid getroffen. Aus diesem Grund hätte es, so meine ich, auch möglich sein müssen, heute einen Antrag vorzulegen und nicht einfach die Rückweisung zu verlangen. Die Kommission kann gar keinen solchen Auftrag entgegennehmen. Sie hat die Prüfung bereits gemacht und der anderen Lösung den Vorzug gegeben.

Das zeitliche Element kommt hinzu; es ist jedoch nicht ausschlaggebend. Nachdem die Kommission beraten und entschieden hat, macht es keinen Sinn, jetzt die ganz Übung nochmals um drei Monate zu verzögern. Es wäre die einzige Bestimmung, die wir heute nicht verabschieden könnten; das würde dazu führen, dass wir in bezug auf die Behandlung der Vorlage A wiederum drei Monate verlieren würden.

Schliesslich ist beizufügen, dass der Vorschlag von Frau Beerli nur eine Auswirkung hätte: Er eliminiert den Begriff der Verordnung; das ist, glaube ich, auch ihr Hauptbestreben. Der Begriff der Verordnung für Erlasse der Bundesversammlung stört sie. Es ist in der Tat ein neuer rechtlicher Begriff, es ist aber inhaltlich eben der richtige. Wenn das Parlament gestützt auf ein Gesetz ergänzende Bestimmungen erlässt, macht es dasselbe wie der Bundesrat und das Bundesgericht, die auch gestützt auf ein Gesetz ergänzende Bestimmungen erlassen; diese nennen wir dann Verordnung. Also ist es konsequent, wenn wir das auf seiten des Parlamentes auch tun und sie als Verordnung bezeichnen.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, darauf zu verzichten, das Ganze an die Kommission zurückzuweisen.

**Rhinow René (R, BL):** Ich weiche hier etwas vom Votum des Berichterstatters ab und bitte ihn um Nachsicht dafür. Ich möchte zur zeitlichen Dimension eine kurze Anmerkung einfügen.

Wir haben gestern zusammen mit Herrn Nationalrat Deiss die zeitlichen Probleme besprochen; es ist durchaus möglich, dass die Kommission diese Frage nochmals prüft, weil wir zu Beginn der Sommersession die Gesamtabstimmung immer noch durchführen können. Anders gesagt: Wir können in der Sommersession diese Frage durchaus noch prüfen, wir haben entsprechende Kommissionssitzungen anberaumt. Es würde also aus zeitlichen Gründen nichts entgegenstehen; das ganze Verfahren würde dadurch nicht blockiert.

Zur Sache selber möchte ich mich als Kommissionspräsident nicht äussern; Herr Frick hat Ihnen die Meinung der Mehrheit dargelegt. Die Mitglieder der Kommission wissen, dass mein Herz für den Antrag Beerli schlägt und ich mit der von der Kommission beschlossenen Fassung meine Mühe habe. Aber eben: Das hätte ich nur gesagt, wenn ich nicht Kommissionspräsident wäre ....

**Koller Arnold, Bundesrat:** Der Bundesrat ist hier in einer etwas besonderen Situation, weil dieser Artikel 153a im bundesrätlichen Entwurf noch nicht enthalten war. Dem Bundesrat war dann aber, als die Kommissionen dieses Problem der Gesetzgebung von Rechtsformen aufgenommen haben, an sich klar – da stimmt auch Frau Beerli mit allen überein –, dass das heutige System recht unbefriedigend ist.

Das war der Ausgangspunkt der Bemühungen der beiden Verfassungskommissionen, in enger Zusammenarbeit mit meinem Bundesamt für Justiz hier zu einem einfacheren und erstmals geschlossenen System der Rechtsetzungsformen zu kommen. Beim bisherigen Zustand befriedigt ja vor allem das Nebeneinander von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen referendumsfähigen Bundesbeschlüssen nicht, und es befriedigt am bisherigen System auch nicht, dass anlässlich der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes 1962 der allgemeinverbindliche referendumsfähige Bundesbeschluss auf rechtsetzende Bestimmungen eingeschränkt wurde.

Weil das geltende System somit zweifellos verbesserungsfähig und -würdig ist, hat der Bundesrat gegen diese Verbesserungen nichts einzuwenden.

Die Frage, ob es sich lohnt, die Sache gemäss Antrag Beerli noch einmal zu prüfen, müssen Sie entscheiden. Ich muss Ihnen offen eingestehen, dass ich da an die Grenzen meiner Kompetenz komme. Persönlich hatte ich nicht die nötige Zeit, die ganze Thematik zu verinnerlichen.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ein letztes Wort zur zeitlichen Komponente: Natürlich können wir dies in unserer Kommission vielleicht bis zum Sommer bewerkstelligen. Aber es ist ja nicht der Ständerat allein, der darüber entscheidet. Ich möchte daran erinnern, dass beide Kommissionen parallel und in Kontakt miteinander in Subkommissionen für diese Bestimmung mehrere Monate brauchten. Wenn wir wieder von vorne anfangen, muss auch der Nationalrat wieder von vorne anfangen. Das bedingt eine zusätzliche Verzögerung. Aus diesem Grunde meine ich: Es gibt Lösungen, die tauglich sind. Die vorliegende der Kommission ist eine. Wenn sie nach vielen Bemühungen entstanden ist und eine Mehrheit gefunden hat, sollten wir einen Schlusspunkt machen und nicht ein Jahr später wieder von vorne beginnen!

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	22 Stimmen
Für den Antrag Beerli	13 Stimmen

Art. 130 Abs. 1 Bst. d; 131 Abs. 1 Bst. b, c, cbis; 150 Abs. 3, 4  
Art. 130 al. 1 let. d; 131 al. 1 let. b, c, cbis; 150 al. 3, 4

**Präsident:** Formal sind noch drei Bestimmungen anzupassen, die wir zurückgestellt haben. Es sind die Änderungen

vorzunehmen, wie sie der Nationalrat bereits beschlossen hat.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir haben diese Bestimmungen immer mit dem Hinweis zurückgestellt, dass der Beschluss bei Artikel 153a auch der Entscheid über diese Bestimmungen sei.

#### Angenommen – Adopté

##### Art. 154

Antrag der Kommission

Abs. 1, 1bis, 2

BBl

Abs. 1ter

Streichen

##### Art. 154

Proposition de la commission

Al. 1, 1bis, 2

FF

Al. 1ter

Biffer

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 154 geht auf die Arbeiten der Staatspolitischen Kommissionen zurück und gibt erstmals in der Verfassung die Definition und Umschreibung der Bundesgesetze. Dies erfolgt in Absatz 1bis. Absatz 2 regelt danach die Möglichkeit, Rechtsetzungsbefugnisse auf das Parlament oder eben auf den Bundesrat zu übertragen. Absatz 1bis regelt, was Gegenstand eines Bundesgesetzes sein muss. Genannt wird ein Katalog von sieben Bestimmungen, welche bereits heute geltendes Recht sind; dieser Katalog entspricht der heutigen Lehre und Praxis, ist also reine Nachführung. Mit dem Wort «insbesondere» haben wir sichergestellt und auch zum Ausdruck gegeben, dass wir einer Rechtsentwicklung nicht im Wege stehen. Absatz 1, die erstmalige Normierung des Gesetzesbegriffes und seiner Kriterien auf Verfassungsebene, bringt drei wesentliche Vorteile und Klärungen: Zum ersten wird erstmals klar und transparent gemacht, was Gegenstand eines Gesetzes ist. Zum zweiten werden Garantien zur Demokratie und zum Rechtsstaat gesetzt, weil daraus erkenntlich wird, was ein Gesetz ist, was in diese grundlegende Rechtsform zu kleiden ist. Zum dritten wird leicht verständlich, welches die Tragweite eines Referendums ist, weil nämlich dann bei all diesen Gesetzen, die nach diesen Kriterien zu erlassen sind, klar ist, dass das Referendum möglich ist.

Gegenüber der Fassung des Nationalrates hat unsere Kommission zwei Änderungen vorgenommen: Zum ersten wird Absatz 1ter gestrichen. Ein Antrag Vallender hat ihm in der nationalrätlichen Beratung zum Durchbruch verholfen. Was will dieser Absatz 1ter, und warum haben wir ihn gestrichen? Es ist in der Tat so, dass rechtsetzende Verordnungen einer Ermächtigung bedürfen, wenn das Parlament sie erlässt. Frau Vallender sagte nun, es brauche eine ausdrückliche Ermächtigung in der Bundesverfassung oder in Bundesgesetzen; eine stillschweigende genügt also nicht mehr.

Wenn Absatz 1ter die besondere Ermächtigung des Parlamentes verlangt, bedeutet das folgendes: Das Parlament darf die Kompetenz, rechtsetzende Erlasse in Vollzug oder Ergänzung eines Bundesgesetzes zu beschliessen, nicht mehr stillschweigend ableiten. Es darf dies nur, wenn eine besondere, eine ausdrückliche Ermächtigung besteht. Damit wird klar, dass Absatz 1ter eigentlich eine Misstrauensbestimmung gegenüber National- und Ständerat ist. Dieses Misstrauen ist aber nicht nötig; das Parlament muss hier nicht zurückgebunden werden. National- und Ständerat haben bisher nur sehr zurückhaltend von diesem «Verordnungsrecht» Gebrauch gemacht. Sie brauchen diese «Bremse» nicht, denn es ist bereits in Absatz 2 sachlich enthalten, was die Kompetenz des Parlamentes ist.

In Absatz 2 streicht unsere Kommission den zweiten Satz, nämlich: «Die ermächtigende Bestimmung muss die Grundzüge der Regelung festlegen.» Dieser Satz ist an sich richtig,

er ist aber im neuen System von National- und Ständerat überflüssig geworden. Wenn wir in Absatz 1bis bereits den Katalog nennen, muss in Absatz 2 diese Regelung nicht wiederholt werden.

Ich bitte Sie daher, der Fassung der Kommission zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 155**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Die dringliche Gesetzgebung bedarf keiner Erläuterungen mehr. Es wird das heute geltende Recht mit der neuen Terminologie übernommen, die wir bei Artikel 153a beschlossen haben.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 156**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

#### **Art. 172 Abs. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Forster)

*BBI*

*Abs. 2*

*BBI*

#### **Art. 172 al. 1, 2**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Forster)

*FF*

*Al. 2*

*FF*

**Präsident:** Diese Bestimmungen werden gemeinsam diskutiert, weil beide sachlich zusammengehören.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich bitte darum, dass wir die Absätze getrennt behandeln, weil sie nicht genau denselben Stoff betreffen.

Es geht in Artikel 156 um die Frage: Wer führt die Gestaltung der Beziehungen der Schweiz zum Ausland? Heute liegt die Kompetenz zur Gestaltung klar beim Bundesrat. Das Parlament hat dort eine Mitwirkungsmöglichkeit, wo es sie wahrnehmen will. Das Parlament kann also Ziele in der Aussenpolitik festlegen, aber es muss nicht.

Heute liegt die Führungsrolle klar beim Bundesrat; überall dort, wo das Parlament den Bundesrat nicht bindet, ist er frei. Das Parlament nimmt heute Kenntnis von den Berichten des Bundesrates, von seinen aussenpolitischen Zielen. Wenn wir nun das System ändern, wie es die Minderheit will – ich bedaure es, Frau Forster, dass ich die Begründung gegen Ihren Antrag anführen muss, bevor Sie ihn selber erklärt haben –, müsste das Parlament alle Ziele festlegen. Das ist ein entscheidender Systemwechsel. Heute kann das Parlament die Ziele festlegen, wo es will, aber es muss nicht. Neu müsste das Parlament die Ziele in allen wichtigen Bereichen festlegen. Diesen Systemwechsel hat unsere Kommission mit überwiegender Mehrheit abgelehnt. Sie möchte die Führungsrolle in der Aussenpolitik weiterhin beim Bundesrat belassen. Wir glauben auch, dass dieser Systemwechsel mit

der Nachführung an sich nicht mehr vereinbar wäre. Es wäre auch ein wesentlicher Systemwechsel der rechtlichen Pflichten, weil nun das Parlament die aussenpolitische Führungsrolle übernehmen müsste.

Aus diesen Gründen – ich habe die Antwort auf die Begründung der Minderheit leider bereits im voraus geben müssen – bitte ich Sie, Artikel 156 Absatz 1 in der Fassung der Mehrheit zu genehmigen.

**Forster Erika (R, SG):** Anfänglich wurde der Minderheitsantrag, wie er auf der Fahne steht, von den verschiedensten Seiten unterstützt. Die SPK und die APK beider Räte haben sich in diesem Sinne ausgesprochen, ebenso die Mehrheit der Verfassungskommission des Nationalrates. Erst im Nationalrat ist der Antrag mit 86 zu 48 Stimmen abgelehnt worden.

Die Bundesversammlung hat heute schon die Kompetenz, aussenpolitische Ziele festzulegen, nur hat sie davon in der Regel keinen Gebrauch gemacht. Insofern bewegt sich der Minderheitsantrag also durchaus im Rahmen der rechtlichen Nachführung.

Wir sind uns darüber im klaren, dass auf dem Gebiet der Aussenpolitik keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung möglich ist, sondern dass es um parallele, sich überlappende Zuständigkeiten geht. Bundesrat und Parlament sind daher auf Kooperation und Zusammenwirkung angewiesen.

Ausdruck dieses neuen Verständnisses der Zusammenarbeit war ja wohl die Präzisierung des Geschäftsverkehrsgesetzes durch Artikel 47bis a, der nach Meinung des Bundesrates ein recht weitgehendes Mitwirkungsrecht beinhaltet. Der Bundesrat sieht denn auch keinen weiteren Handlungsbedarf. Ich sehe das allerdings anders.

Es ist doch eine unbestrittene Tatsache, dass die Aussenpolitik je länger, je mehr in die Innenpolitik eingreift. Aussenpolitik und Innenpolitik sind vielfach kaum mehr voneinander zu trennen und überlappen sich in vielen Bereichen. Während wir als Parlament in der Innenpolitik den Gang der Dinge wesentlich bestimmen, können wir in Sachen Aussenpolitik nur am Rande mitreden. Gewiss, wir werden konsultiert, aber eine eigentliche Mitsprache ist uns verwehrt. Deshalb bedarf es – das ist meine tiefe Überzeugung – in Sachen Aussenpolitik kompensatorischer Einflussmöglichkeiten des Parlamentes. Diese wären mit meinem Antrag gegeben.

Sie haben gehört, dass die Mehrheit der Kommission nicht grundsätzlich gegen eine vermehrte Mitwirkung des Parlamentes in Sachen Aussenpolitik ist. Der Präsident hat ausgeführt, dass die Mehrheit der Kommission aber der Meinung ist, dass das über die Nachführung hinausgeht.

Um der Sache zu dienen und auch deshalb, weil dieses Thema – davon gehe ich aus – in der Staatsleitungsreform, die ja nun beschlossene Sache ist, wieder aufgenommen werden wird, ziehe ich meinen Minderheitsantrag zurück. Ich werde dann aber darauf achten, dass diese Fragen in der Staatsleitungsreform in meinem Sinne geregelt werden.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich möchte Frau Forster danken, dass sie den Minderheitsantrag zurückgezogen hat, weil sich damit vor allem auch heikle Begriffsprobleme gestellt hätten. Es ist einfach nie ganz klar geworden, was mit diesen «grundlegenden Zielen der Aussenpolitik» gemeint war, nachdem schon im Kompetenzzerteil in Artikel 49 wichtige aussenpolitische Ziele festgelegt sind.

Ich möchte zuhänden des Protokolls festhalten, dass sich der Bundesrat bewusst ist und daran interessiert ist, dass das Parlament an der Aussenpolitik vermehrt mitwirkt. Wir haben das auch in Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes neuestens gesetzlich abgesichert. Der Bundesrat kann für sich in Anspruch nehmen – auf jeden Fall in der letzten Zeit, vor allem seit der Ablehnung des EWR-Vertrages –, dass er sich um eine vermehrte und intensive Kontaktaufnahme und Mitarbeit des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik bemüht hat. Ich erinnere an die Botschaft vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm, wo wir unsere integrationspolitischen Absichten dargelegt haben. 1995 hat der Bundesrat erneut

einen Zwischenbericht zur Integrationspolitik vorgelegt. Die sektoriellen Verhandlungen mit der EU werden in ständiger Konsultation und Abstimmung mit den Aussenpolitischen Kommissionen und den Bundesratsparteien geführt. Auch bei der Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden, die als politische Massnahme nach der geltenden Verfassung in die Kompetenz des Bundesrates fällt, hat der Bundesrat schon sehr frühzeitig den Kontakt mit den Aussenpolitischen Kommissionen gesucht und aufgenommen.

Im übrigen sind wir selbstverständlich bereit, auch im Bereich der Staatsleitungsreform diese Probleme wieder mit Ihnen zu behandeln.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: In Artikel 156 Absatz 2 geht es um eine politisch sehr interessante Frage: Soll der Bundesrat selber entscheiden, welche Staatsverträge er dem Parlament zur Genehmigung vorlegt, oder gibt es objektive Kriterien dafür? In der heutigen Praxis handhabt der Bundesrat die Bestimmungen, die er selber entwickelt hat, recht frei. Der Bundesrat entscheidet immer im Einzelfall selber, ob es sich um einen Staatsvertrag von untergeordneter Bedeutung handelt – den der Bundesrat selber genehmigen kann – oder ob er erhöhte Bedeutung hat, so dass die Zustimmung des Parlamentes eingeholt werden muss.

Die Kommissionsmehrheit ist wie der Nationalrat der Meinung, dass es objektive Kriterien dafür gibt, welche in einem Gesetz zu normieren sind. Die Minderheit will das nicht; die Minderheit will es weiterhin dem Ermessen und Belieben des Bundesrates anheimstellen, ob das Parlament über einen Staatsvertrag in der Genehmigung befinden kann oder nicht. Das heutige System ist ein Zirkelschluss, weil der Bundesrat immer selber entscheidet, was wichtig ist, und dem Parlament nur nach seinem Gutdünken Staatsverträge zur Genehmigung vorlegt. Die Mehrheit ist der Überzeugung, dass es hierfür objektive Kriterien braucht, welche der heutigen Lehre entsprechen. Diese deckt sich grösstenteils auch mit der Praxis des Bundesrates; wir unterstellen dem Bundesrat nicht, dass er missbräuchlich handelt, aber die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass diese objektiven Kriterien transparent zu machen sind und nicht nur dem Belieben eines Bundesamtes zugänglich sein dürfen. Eine rechtliche Neuerung, die über die Nachführung hinausgeht, ist das nicht. Bereits nach heutigem Recht ist das möglich. Nach heutigem Recht könnten wir im Geschäftsverkehrsgesetz regeln, nach welchen Kriterien Staatsverträge dem Parlament vorzulegen sind. Insofern geht die Mehrheit nicht über das geltende Recht hinaus; sie sagt lediglich, dass man nun tun soll, was man eigentlich schon seit einiger Zeit hätte tun müssen.

**Inderkum Hansheiri (C, UR)**: Nach dem Willen der Mehrheit sollen nur solche völkerrechtlichen Verträge von der Genehmigungspflicht der Bundesversammlung ausgenommen sein, welche aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen. Die Zuständigkeit des Bundesrates zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge soll zudem in einem eigens zu schaffenden Gesetz geregelt werden.

Demgegenüber schlägt Ihnen die Minderheit vor, bei der Formulierung des Bundesrates zu bleiben; mit anderen Worten: Auch die Verfassung ist als Rechtsgrundlage zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen durch den Bundesrat zu betrachten, ohne dass diese Verträge der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfen. Es entspricht – und dies ist nicht unwichtig – der Praxis, dass seit 1987 drei Kategorien von Verträgen im sogenannten vereinfachten Abschlussverfahren, d. h. ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung, geschlossen werden; nämlich erstens Verträge, welche der Schweiz nur Rechte, aber keine Verpflichtungen bringen, und Verträge über die Vollziehung früherer Verträge; zweitens provisorische und dringliche Verträge und drittens Verträge, zu deren Abschluss der Bundesrat aufgrund einer Ermächtigung, sei dies in einem Bundesgesetz oder sei dies in einem Staatsvertrag, zuständig ist.

Hier muss ich nun dem Berichterstatter widersprechen: Diese Kriterien, auch wenn sie nicht in einem generell-ab-

strakten Gesetz oder Erlass festgeschrieben sind, sind natürlich auch objektiv. Diese Praxis wird, wenn auch mit gewissen Differenzierungen, gar als Verfassungsgewohnheitsrecht bezeichnet. Ich gestatte mir, in diesem Zusammenhang auf den Kommentar von Professor Schindler zu Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung zu verweisen.

Zur Nachführung gehört auch, dass die Rechtsentwicklung nachgezeichnet, dass rechtliche Grauzonen erhellt, begriffliche Inkohärenzen ausgeräumt und Streitfragen anhand der herrschenden Lehre und der gelebten Behördenpraxis nach Möglichkeit geklärt werden. Wenn es, mit anderen Worten, schon einer langjährigen und klaren Praxis entspricht, dass der Bundesrat gewisse Kategorien von Staatsverträgen von sich aus, ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung, abschliessen kann, wenn über die Art dieser Verträge ein allgemeiner Konsens besteht und wenn diese Praxis von einem beachtlichen Teil der Lehre sogar als Verfassungsgewohnheitsrecht bezeichnet wird, dann dürfte es zweifelsohne gerechtfertigt erscheinen, im Rahmen der Nachführung auch die Verfassung als Rechtsgrundlage in Artikel 156 Absatz 2 aufzunehmen; dies zumal dann, wenn man Artikel 172 Absatz 2 in die Betrachtung einbezieht, was man ja tun muss. Danach kann der Bundesrat völkerrechtliche Verträge provisorisch anwenden und solche von geringer Tragweite selbst abschliessen, ohne dass diese Verträge eben der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfen.

Diese Kompetenz entspricht, wie erwähnt, einer gefestigten Praxis und damit der Verfassungswirklichkeit. Ich meine daher, dass diese Lösung den Vorzug verdient: Die Gefahr einer Überdehnung besteht nicht, und die Lösung hat erst noch den Vorteil, dass auf den Erlass eines eigens zu schaffenden Gesetzes verzichtet werden kann.

**Rhinow René (R, BL)**: Ich darf das Votum des Berichterstatters kurz ergänzen. Herr Inderkum hat mit Recht darauf hingewiesen, dass es in diesem Bereich eine Praxis gebe. Diese Praxis ist unbestritten geblieben, das ist auch richtig. Ob sich diese Praxis zu Gewohnheitsrecht verdichtet hat, darüber könnte man unter Juristen streiten, doch möchte ich das hier nicht tun. Ich möchte Sie vielmehr darauf hinweisen, dass wir mit dem Anspruch antreten, eine Verfassung nachzuführen, und dabei gilt es eben auch, das ungeschriebene Verfassungsrecht zu positivieren, d. h. im Text zum Ausdruck zu bringen.

Nun ist es aber schwierig, solche Themen detailliert in die Verfassung aufzunehmen. Mit der Formulierung der Kommissionsmehrheit, das Gesetz dafür einzusetzen, kommen wir dem Anspruch der Nachführung besser nach als der Bundesrat. Die Minderheit verweist einfach auf eine Praxis, die überdies – sagen wir es ehrlich – vor allem vom Bundesrat selbst und seiner Direktion für Völkerrecht entwickelt worden ist. Im Bereich der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat ist es nicht unproblematisch, wenn man einem Organ, nämlich dem Bundesrat, in der Praxis weiterhin zugesteht, seine Zuständigkeit selbst zu definieren. Das tun wir aber, wenn wir wie bis anhin die Verfassungspraxis in diesem Sinne fortschreiben.

Es handelt sich gewiss nicht um eine weltbewegende Angelegenheit, aber mir scheint es im Sinne der Nachführung konsequent, wenn wir hier für die Kommissionsmehrheit und den Nationalrat entscheiden.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es ist gut, dass wir uns hier mit diesem Absatz 2 auseinandersetzen. Im Nationalrat ist er vollständig untergegangen, weil der Kampf um die Frage der aussenpolitischen Ziele derart dominiert hat.

Es geht hier um die Zuständigkeit für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge. Der erste Satz von Absatz 2 hält den Grundsatz fest, wonach die Genehmigung solcher Verträge in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fällt. In der Regel erfolgt die Genehmigung zeitlich nach der Vertragsunterzeichnung und vor der Ratifikation durch den Bundesrat. Die Genehmigung bedeutet ja die Ermächtigung zur Ratifikation.

Der zweite Satz von Absatz 2 enthält nun die Ausnahmen und damit diejenigen Fälle, in welchen der Bundesrat selber zuständig ist. Es handelt sich um drei Fälle:

1. Die sogenannten Bagatellverträge, d. h. Verträge untergeordneter Bedeutung, wie beispielsweise solche mit rein verwaltungstechnischem Inhalt, welche keinen Verzicht auf Rechte beinhalten und keine neuen Pflichten begründen. Solche Verträge werden der Bundesversammlung nachträglich im Rahmen des Geschäftsberichtes zur Kenntnis gebracht.

2. Wenn es zur Wahrung wesentlicher schweizerischer Interessen erforderlich ist, kann der Bundesrat einen Staatsvertrag provisorisch anwenden. Die nachträgliche Genehmigung durch die Bundesversammlung bleibt aber vorbehalten. Es geht nicht um einen provisorischen Vertragsschluss, sondern bloss um dessen Anwendung. Eine endgültige Bindung der Schweiz ist damit nicht verbunden, weil das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vorsieht, dass die provisorische Anwendung jederzeit formlos beendet werden kann. Die Genehmigungskompetenz der Bundesversammlung wird hier deshalb nicht tangiert.

3. In den weitaus meisten Fällen, in etwa 80 Prozent der bisher durch den Bundesrat abgeschlossenen Abkommen, wird der Bundesrat gesetzlich ermächtigt, einen bestimmten Staatsvertrag abzuschliessen. Die Notwendigkeit der Entlastung des Parlamentes hat zum häufigen Gebrauch dieser Möglichkeit geführt. Derartige Ermächtigungen kennen wir heute beispielsweise im Umweltschutzgesetz, im Forschungsgesetz, im Anag, wo wir die Kompetenz für Rückführungsabkommen haben, oder auch im Luftfahrtgesetz.

Ihre Kommission beantragt nun, die verfassungsunmittelbare Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates nicht in die nachgeführte Verfassung zu übernehmen und statt dessen die Fälle, in welchen der Bundesrat selbständige Staatsverträge abschliessen kann, gesetzlich zu regeln. Da dies, wie ausgeführt, bereits heute in der Vielzahl der vom Bundesrat abgeschlossenen Staatsverträge der Fall ist – weil sie sich auf eine gesetzliche Ermächtigungsnorm stützen –, fände dies nur bei den restlichen etwa 20 Prozent der Verträge Anwendung. Betroffen wären primär die Bagatellverträge.

Ich würde Ihnen daher empfehlen, dass Sie den Minderheitsantrag unterstützen. Nachdem diese Praxis bisher wirklich zu keinerlei Problemen Anlass gegeben hat, macht es wenig Sinn, ein Gesetz zu schaffen, das wahrscheinlich immer noch das Risiko in sich trägt, für gewisse Fälle – gerade in der Aussenpolitik ist die Flexibilität besonders wichtig – keine abschliessende Regelung zu bringen.

Das ist der Grund, weshalb Ihnen der Bundesrat empfiehlt, der Minderheit zuzustimmen.

*Art. 156 Abs. 1; 172 Abs. 1 – Art. 156 al. 1; 172 al. 1*

**Präsident:** Frau Forster hat den Minderheitsantrag zu Artikel 156 Absatz 1 zurückgezogen. Ich nehme an, das gleiche gilt für Artikel 172 Absatz 1.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Art. 156 Abs. 2; 172 Abs. 2 – Art. 156 al. 2; 172 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	14 Stimmen

#### **Art. 157**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

#### **Art. 158**

*Antrag der Kommission  
Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

*BBI*

#### **Art. 158**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

*Al. 2*

*FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich möchte mich zu den Artikeln 157 bis 159 gesamthaft äussern. Die Artikel 157, Finanzen, und 158, Wahlen, geben nur das geltende Recht wieder. Ich brauche nichts beizufügen.

Über Artikel 159, Oberaufsicht, haben wir bereits am 9. März dieses Jahres bei der Behandlung von Artikel 144 entschieden.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 159a**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Die Kommission hat sich in Zusammenarbeit mit der nationalrätlichen Kommission entschieden, die Evaluation – auf deutsch die Überprüfung der Wirksamkeit – in einem besonderen Artikel zu regeln und nicht bloss als Absatz 1 von Artikel 159 «Oberaufsicht» zu normieren.

Der Grund ist folgender: Die Evaluation hat eine selbständige Bedeutung. Sie geht über die Oberaufsicht hinaus, weil nämlich nicht nur Massnahmen des Bundesrates und der Bundesverwaltung auf die Wirksamkeit überprüft werden, sondern das Parlament auch eine Überprüfung der eigenen Massnahmen oder der Gesetzgebung an sich veranlassen kann. Es geht also um weit mehr als um die blossе Oberaufsicht. Darum schlagen wir vor, einen eigenen Artikel dafür zu setzen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 160**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 160 «Beziehungen zwischen Bund und Kantonen» wird auf Antrag der Staatspolitischen Kommission geändert. Die Bundesversammlung beaufsichtigt nicht nur die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, sondern sie sorgt aktiv dafür. Das tun wir ja auch, indem wir in der Kommissionsarbeit dafür sorgen. Wir ergreifen auch gesetzgeberische Massnahmen, damit diese Beziehungen gut funktionieren. Also deckt sich die sprachliche Änderung mit der heutigen Rechtswirklichkeit.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 161**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich möchte wiederum bitten, Artikel 161 absatzweise bzw. die Minderheitsanträge einzeln zu behandeln.

Zuerst eine Erläuterung zu Absatz 1 Buchstabe c: Der Nationalrat will Buchstabe c streichen. Wir lassen ihn stehen und passen ihn der Terminologie der Erlasse nach Artikel 153a an. Ausserdem geht es um den Unterschied zum normalen Dringlichkeitsrecht gemäss Artikel 155. Aufgrund der Bestimmung von Buchstabe c kann das Parlament nach unserer Fassung Dringlichkeitsrecht erlassen, wo es die äussere Sicherheit in besonderen Krisensituationen verlangt. Wenn es nach dem normalen Dringlichkeitsrecht ginge, müsste bereits nach einem Jahr das Referendum möglich sein. Buchstabe c ist also eine besondere Art von Dringlichkeitsrecht, das die Möglichkeit bietet, eine Massnahme auf längere Zeit dem



Referendum zu entziehen. Wir haben uns in der Kommission gesagt, dass ja nicht bei jeder internationalen Krise von Anfang an bereits beurteilt werden kann, wie lange sie dauert. Daher kann man Dringlichkeitsrecht im internationalen Rahmen nicht zwangsläufig nach einem Jahr dem Referendum unterstellen; vielmehr sollte es während der ganzen Krise der Verantwortung des Parlamentes anheimgestellt sein, ob es in Kraft bleibt oder nicht.

Ein Abstimmungskampf über ein Dringlichkeitsrecht im internationalen Verhältnis könnte für die Schweiz auch aussenpolitisch unklug sein und Schaden anrichten. Wir wollten also in unserer Kommission mit – meiner Erinnerung nach – Einstimmigkeit dieses besondere Dringlichkeitsrecht regeln.

Eine zweite Überlegung ist zu machen: Wozu führt das, wenn wir Buchstabe c streichen? Das führt dazu, dass der Bundesrat von seinem Dringlichkeitsrecht mehr Gebrauch macht, wie es in den Artikeln 172 und 173 vorgesehen ist. Also würde die Kompetenz einfach auf den Bundesrat verlagert. Der Bundesrat würde dann seinerseits das Notrecht anrufen. Dieses ist ja nach dem Antrag der Kommission der Genehmigung des Parlamentes entzogen. Die Fassung des Nationalrates ist unter diesem Gesichtspunkt eher ein Eigengoal, weil es das Parlament schwächt und Kompetenzen in Notsituationen zusätzlich auf den Bundesrat verlagert.

Ich habe zu den Buchstaben g, gbis und gter in Absatz 1 nichts beizufügen. Wir schliessen uns diesen Änderungen des Nationalrates an. Buchstabe g ist bereits im Gesetzgebungsbegriff von Artikel 154 enthalten. Die Buchstaben gbis und gter sind Ergänzungen, welche die Staatspolitische Kommission des Nationalrates zu Recht beantragt hat. Wir schliessen uns an.

*Abs. 1 Einleitung, Bst. a–gter*  
*Al. 1 introduction, let. a–gter*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 Bst. gquater – Al. 1 let. gquater*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich bin bei der Minderheit, werde aber die Mehrheitsmeinung loyal vertreten. Ich kann dies aber erst tun, wenn ich von Frau Forster gehört habe, warum der Buchstabe gquater eingeführt werden soll.

**Forster Erika (R, SG):** Beide Räte haben in der Wintersession 1996 einer parlamentarischen Initiative der PUK PKB betreffend den «Auftrag» Folge gegeben. Die Geschäftsprüfungskommission hat sich ebenso klar und unmissverständlich für den Auftrag ausgesprochen. Im Rahmen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes wurde der Auftrag, bezogen auf die Leitungsaufträge des Bundes, auch bereits eingeführt – wie Sie wissen, auch damals schon gegen den heftigen Widerstand des Bundesrates. Es handelt sich hier meines Erachtens, ähnlich wie bei Artikel 156, um ein Gewaltenverständnis, nämlich um eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten verbunden mit dem Kooperationsprinzip. Der rasche Rhythmus sowie das von uns ausdrücklich begründete New Public Management gehen mit der Tatsache einher, dass sich das Parlament in Gesetzgebungsverfahren mehr und mehr auf die Rahmenbedingungen beschränkt bzw. beschränken muss. Dadurch entstehen zunehmend Freiräume für den Bundesrat und die Verwaltung. Das Instrument des Auftrages würde dem Parlament gewissermassen kompensatorisch Einflussmöglichkeiten zurückgeben – wohlverstanden mit einem Instrument, das im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates nur den Charakter einer Richtlinie hat, von der in begründeten Fällen abgewichen werden kann. In allen anderen Fällen würde der Auftrag als gültige Weisung gelten. Der Auftrag ist deshalb für mich eine Chance, eine Reform also, mit der Fehlentwicklungen in der Politik relativ rasch und wirksam korrigiert werden könnten.

Mit der vorgeschlagenen Verankerung würde verfassungsmässig geklärt – und nicht vermischt, wie das da und dort behauptet wird –, dass die Bundesversammlung in die Zuständigkeit des Bundesrates einwirken kann respektive wie weit sie einwirken kann. Während bekanntlich in Artikel 25 des

Geschäftsreglementes unseres Rates klar umschrieben ist, was mit einer Motion verlangt werden kann, kennt der Nationalrat eben keine entsprechende Regelung. Dieser Mangel könnte ein für allemal behoben und den unfruchtbaren Diskussionen über formelle Zuständigkeiten ein Ende gesetzt werden.

Oft wird auch argumentiert, dass mit dem vorgesehenen Instrument eine Umgehung der ordentlichen Gesetzgebung und damit der Volksrechte gegeben werde. Dem ist nicht so. Ein Auftrag kann vom Bundesrat ja keine Massnahme verlangen, die keine gesetzliche Grundlage hat. Fehlt diese, so kann, ja muss der Bundesrat die Ausführung des Auftrages mit gutem Grund ablehnen.

Ich verstehe auch nicht, weshalb der Nationalrat den Auftrag auf den Bereich der Oberaufsicht beschränken will. Die Beschränkung des Auftrages auf den Bereich der Oberaufsicht würde bedeuten, dass das Parlament lediglich nachträglich Korrekturen einbringen und auch nachträglich einwirken könnte. Eine prospektive Einflussnahme wäre nicht möglich. Der Beschluss des Nationalrates erfolgte meines Erachtens aus dem Bemühen heraus, einen Kompromiss zu finden; er scheint mir aber nicht durchdacht. Wir haben ihm zu Recht nicht zugestimmt.

Die Mehrheit der Kommission war auch hier nicht grundsätzlich gegen das Instrument des Auftrages. Sie möchte aber die Problematik der Zusammenarbeit zwischen den Gewalten im anstehenden Reformpaket «Staatsleitungsreform» angehen.

Aufgrund der Vorgeschichte plagen mich allerdings Zweifel, ob uns seitens des Bundesrates in der Staatsleitungsreform Vorschläge unterbreitet werden, die unser Anliegen aufnehmen. Der Bundesrat hat ja in der Kommission deutlich zu verstehen gegeben, dass er dem Vorschlag wenig Sympathie entgegenzubringen vermag.

Deshalb bin ich der Auffassung, dass wir daran festhalten sollten, den Auftrag einzuführen; dies um so mehr, als die Aufnahme dieses Artikels in die Nachführung der Verfassung wohl kaum bewirkt, dass deswegen das ganze Projekt Bundesverfassungsreform scheitern könnte.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Es geht eigentlich nur um die alte Streitfrage, ob das Parlament dem Bundesrat in seinem angestammten Bereich mehr oder minder verbindlich Weisungen erteilen kann. Das ist keine neue Frage, das ist eine ganz alte Streitfrage.

Nun wollen wir das entscheiden. Die Kommissionsminderheit will normieren, dass der Bundesrat Aufträge entgegennehmen muss, von denen er aber in begründeten Fällen abweichen kann. Das Parlament soll ihm Weisung erteilen können, in seinem Bereich zu handeln. Er kann aber abweichen, allerdings mit Begründungspflicht.

Der Nationalrat will das im Grundsatz ebenfalls. Nachdem darüber eine grosse Diskussion gewagt hatte, entschied er sich für die «weichgespülte» Fassung und hat sein Anliegen bei der Oberaufsicht plazierte. In unserer Kommission ist der Antrag, dies bei der Oberaufsicht zu normieren, wie es der Nationalrat getan hat, mit überwiegendem Mehr zurückgewiesen worden. Warum will die Mehrheit nicht, dass das in Artikel 161 Absatz 1 als selbständiger Buchstabe gquater geregelt wird?

Erstens wird die Befürchtung des Bundesrates geteilt, es finde ein Eingriff in seinen angestammten Kompetenzbereich statt. Der Bundesrat erachtet die Begründungspflicht als zu schwerwiegend. Die Mehrheit bejaht dies und schliesst sich dem Bundesrat an.

Zweitens sagt die Mehrheit weiter, heute sei der Auftrag im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ausdrücklich geregelt. Er soll aber vorderhand auf diesen Bereich beschränkt bleiben. Für die übrigen Bereiche sei dies noch nicht zu entscheiden.

Drittens sagt die Kommissionsmehrheit, im Geschäftsreglement des Ständerates sei zurzeit die Bestimmung enthalten, wonach das Parlament für den Bereich des Bundesrates nur

Empfehlungen – «recommandations» –, aber keine weitergehenden Weisungen abgeben könne.

Man möchte also diese Streiffrage zurzeit nicht entscheiden. Es sind auch Zweifel aufgekommen, ob Buchstabe gquater mit der Nachführung noch vereinbar sei oder bereits darüber hinausgehe.

Das sind die Gründe, warum sich die Mehrheit entschieden hat, den Buchstaben gquater – leider, sage ich persönlich – nicht aufzunehmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen hier ganz entschieden, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Zunächst möchte ich zum Formellen festhalten: Es ist jedermann klar und unbestritten, dass es sich hier um eine rechtspolitische Neuerung handelt, die eindeutig weit über die Nachführung hinausgeht. Es ist zudem – auch das möchte ich gleich von Anfang an klarstellen – nicht eine konsensfähige Neuerung, weil der Bundesrat entschieden dagegen ist. Sie müssen sich auch folgendes vorstellen: Es wäre schlicht nicht kommunizierbar, wenn ich allen Beteiligten an diesem Nachführungsprozess zwar immer wieder erklären muss, dass wir uns strikt an das Nachführungskonzept halten – das Parlament hat höchstens bei sogenannten konsensfähigen Neuerungen Ausnahmen gemacht –, während Sie hier nun ein Präjudiz einer wichtigen rechtspolitischen Neuerung schaffen würden, die nicht konsensfähig ist. Warum ist die Neuerung nicht konsensfähig?

1. Der Bundesrat ist der Meinung, dass der Auftrag ein in sich problematisches Instrument ist, weil mit dem gleichen Begriff zwei ganz unterschiedliche Tatbestände bezeichnet werden. Dies ist generell keine gute Gesetzgebung. Sie unterscheiden zwar in bezug auf die Wirkung dieses Auftrages danach, ob der Auftrag als verbindliche Weisung oder in der Zuständigkeit des Bundesrates nur als Richtlinie wirken soll, von der begründet abgewichen werden darf. In der Wirkung ist der Auftrag also im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates und des Parlamentes etwas ganz Verschiedenes; verschiedene Dinge soll man aber nicht mit dem gleichen Begriff bezeichnen.

2. Der Bundesrat hat aber auch inhaltliche Bedenken. Wir sind überzeugt, dass ein solcher Auftrag, generell eingeführt, zu einer schwerwiegenden Vermischung der Kompetenzen zwischen Bundesrat und Bundesversammlung führen würde. Er scheint uns auch mit dem Legalitätsprinzip kaum vereinbar zu sein.

Die Bundesversammlung muss die politischen Konzepte aufgrund des Legalitätsprinzips vor allem über Gesetze steuern, und ein Weisungsrecht ist eigentlich nur dort angebracht, wo die Gesetzgebung nicht wirkt. Dies ist beispielsweise auf dem Gebiete der inneren und äusseren Sicherheit der Fall, wo wir keine konkretisierende Gesetzgebung haben. Wir sind durchaus bereit, die ganze Thematik im Rahmen der Staatsleitungsreform wiederaufzunehmen, denn auch der Bundesrat ist an sich an einer Klärung der Frage von echten und unechten Motionen interessiert.

Die generelle Einführung dieses Instrumentes des Auftrages scheint uns dafür aber wirklich nicht der geeignete Weg zu sein. Richtigerweise müsste nämlich klarer zwischen dem Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung und jenem des Bundesrates unterschieden werden. Eine Differenzierung hätte auch hinsichtlich der Bezeichnung des Instrumentes zu erfolgen, wenn wir Missverständnisse vermeiden wollen, vor allem aber hinsichtlich des Verfahrens.

Wenn Sie meinen, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates sei das nur eine Richtlinie, so ist dazu zu sagen: In einem Einigungsprozess, wie er bei der Überweisung einer Motion vorgesehen ist, ist nachher der politische Druck auf den Bundesrat so gross, dass er kaum mehr ausweichen kann. Ich glaube, es liegt im Interesse von niemandem, hier zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten Anlass zu geben. Es ist auch logisch nicht consequent, dem Bundesrat beispielsweise in Gesetzen Ermessensspielräume einzuräumen und dann über den Auftrag wieder direkt auf die Ausübung dieses Ermessens Einfluss zu nehmen. Hingegen gebe ich gerne zu: In jenen Bereichen, wo die Steuerung über die Gesetzge-

bung nicht greift, sind wir bereit, das Problem im Rahmen der Staatsleitungsreform wiederaufzunehmen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

22 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

6 Stimmen

*Abs. 1 Bst. h, i; 2, 3 – Al. 1 let. h, i; 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 162**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Sie haben vorhin bekräftigt, dass es keine Einbrüche in die Kompetenz des Bundesrates gibt. Also ist Artikel 162 um so mehr gerechtfertigt.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 163**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2, 2bis*

*BBI*

*Abs. 3*

*Mehrheit*

*BBI*

*Minderheit*

(Büttiker, Forster, Leumann)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Danioth*

*Abs. 3*

Die Landesgegenden, die kulturellen Regionen sowie die gesellschaftlichen Gruppierungen sollen im Bundesrat angemessen vertreten sein.

*Antrag Aeby*

*Abs. 3*

Von den sieben Mitgliedern des Bundesrates dürfen nur zwei aus demselben Kanton stammen.

#### **Art. 163**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2, 2bis*

*FF*

*Al. 3*

*Majorité*

*FF*

*Minorité*

(Büttiker, Forster, Leumann)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Danioth*

*Al. 3*

Les régions du pays, les régions culturelles, ainsi que les groupements sociaux doivent être représentés au Conseil fédéral d'une manière équitable.

*Proposition Aeby*

*Al. 3*

Des sept membres du Conseil fédéral, seuls deux d'entre eux peuvent provenir du même canton.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich schlage vor, dass wir Artikel 163 absatzweise behandeln.

Die Absätze 1 und 2 sind unbestritten; sie geben bisheriges Recht wieder. Gemäss dem unveränderten Absatz 1 besteht

der Bundesrat weiterhin aus sieben Mitgliedern. Bei Absatz 2 haben wir die Wahl des Bundeskanzlers nicht mehr aufgenommen. Diese Bestimmung soll herabgestuft und auf Gesetzesebene geregelt werden.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Es ist besser, wenn Herr Büttiker zuerst den Antrag der Minderheit begründet, weil sie etwas will, das wir nicht wollen.

**Büttiker Rolf (R, SO):** In Absatz 2bis geht es um die Gesamterneuerungswahl des Bundesrates. Wir wissen nicht erst seit heute, dass die Bundesratswahlen in der heutigen Form nicht befriedigen können. Die Bundesratswahlen und ihre Durchführung sind auch kein Ruhmesblatt unserer Verfassungsgeschichte, vor allem werden im nachhinein immer Änderungsvorschläge eingereicht. Bisher hat sich aber nichts bewegt, alles ist immer abgeblockt worden. Man darf etwas Selbstkritik üben und ohne Übertreibung sagen: Vor allem der Ständerat hat sich in der Bremsfunktion ausgetobt.

Nun muss ich in bezug auf den Antrag der Minderheit zu Artikel 163 Absatz 2bis sagen, dass er – mit der Gesamterneuerung des Bundesrates, die ja auch ausserordentlich stattfinden kann – zu radikal ist; das gebe ich gerne zu – wobei die Radikalen im Hinblick auf 1848 eine gute Rolle gespielt haben, je nachdem, mit welcher Brille man das anschaut. Ich gebe auch zu, dass es einen Systemwechsel mit sich bringt, wenn man das einführt, und man vielleicht andererseits dem Bundesrat auch die Kompetenz einräumen müsste, das Parlament aufzulösen. Ich gebe auch gerne zu, Herr Bundesrat Koller, dass diese Bestimmung eindeutig über die Nachführung hinausgeht, weil sie einen ganzen Systemwechsel und «Rattenschwanz» nach sich zieht. Ich zweifle auch nicht daran, dass diese Bestimmung mindestens für den Bundesrat nicht akzeptabel ist, d. h. nicht konsensfähig, und auch in diesem Sinne über die Nachführung hinausgeht. Ich möchte dem Bundesrat keine schlaflosen Nächte bereiten, und ich möchte, dass er mich nach wie vor ins Abendgebet einschliesst.

Aus all diesen Gründen – wobei ich in der Sache nach wie vor der Meinung bin, dass es bei den Bundesratswahlen etwas ertragen könnte – ziehe ich diesen Antrag zurück und konzentriere die Kräfte auf Absatz 3.

**Präsident:** Der Rat nimmt von diesem nicht nachhaltigen Rückzug Kenntnis.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Nachdem die «Revolution Büttiker» nicht stattfinden kann, gehen wir zur Kantonsklausel über. Seit einigen Jahren ist in jeder Bundesratswahl die Kantonsklausel das grosse Thema, erstmals – wie wir uns erinnern – bei der Wahl von Bundesrätin Dreifuss, dann wieder bei der jüngsten Wahl von Bundesrat Couchepin.

Die Kommissionsmehrheit will bei der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung bleiben. Der Nationalrat hat sie mit einer guten Mehrheit gestrichen.

Es gibt zwei Bereiche, auf die eine Antwort zu finden ist. Der erste: Was ist Nachführung? Der zweite: Wie erreicht man eine rasche Änderung der Kantonsklausel, wenn man sie will? Ich gehe diesen beiden Fragen nach.

Eine Streichung oder eine Änderung der Kantonsklausel, wie sie der Einzelantrag Aeby formuliert, geht über die Nachführung hinaus. Es ist ein wesentlicher Bestandteil des Schutzes der Kantone, insbesondere auch der kleinen vor dem Übergewicht der grossen, wenn pro Kanton nur ein Bundesrat gewählt werden darf. Wenn auch Massnahmen ergriffen wurden, die vielfach sogar als Missbrauch qualifiziert worden

sind, um den Wohnsitz in den richtigen Kanton zu verlegen, so heisst das nicht, dass eine Änderung der Bestimmung mit der Nachführung vereinbar wäre. Sie ist es nach der überwiegenden Mehrheit der Kommission nicht. Es wäre eine wesentliche rechtspolitische Änderung, die nicht im Rahmen der Nachführung erfolgen darf, so wie wir auch andere Bestimmungen zurückgebunden haben. Aus dieser Überlegung hat der Nationalrat gestern ebenfalls den Bistumsartikel in der Verfassung belassen. Weil es über die Nachführung hinausginge, soll Absatz 3 also nicht gestrichen werden.

Zum zweiten: Was ist in zeitlicher Hinsicht die gute Lösung? Die Kommission kann Ihnen eine bessere Lösung anbieten, als sie der Streichungsantrag Büttiker will. Wie kann diese Bestimmung rasch geändert werden? Wenn wir sie ändern wollen – vorausgesetzt, Sie wollen das, was aber eine andere Frage ist –, dann muss ja die Änderung auf die Gesamterneuerungswahl des Bundesrates im Herbst 1999 in Kraft treten. Kann das mit dieser Streichung geschehen?

Es gibt drei Varianten, um das zu tun, drei Schienen, die auf die Aufhebung der Kantonsklausel hinführen. Ich möchte sie Ihnen darlegen, ich möchte auch sagen, in welchem «Baustadium» sie sind und welches die schnellste Lösung ist:

Wir haben 1993 der parlamentarischen Initiative Schiesser betreffend Streichung der Kantonsklausel (93.407) Folge gegeben, aber mit der Behandlung noch zugewartet, bis die Verfassungsrevision abgeschlossen ist. Sie ist also im Anfangsstadium. Sie ist noch nicht zur Norm geworden. Sie braucht, wenn wir sie nach der Verfassungsrevision wieder aufnehmen, sicher noch gegen zwei Jahre bis zur Volksabstimmung, wonach sie erst in Kraft treten könnte. Also kann sie auf Herbst 1999 nicht rechtswirksam sein.

Die zweite Schiene ist die Verfassungsreform. Sie kann im guten Fall im Laufe des Jahres 1999 von der Bundesversammlung verabschiedet werden. Es ist aber fraglich, ob die Abstimmung noch im gleichen Jahr stattfinden kann. Eher dürfte die neue Verfassung im Jahre 2000 zur Abstimmung kommen. Es wird also auch wieder eher zu spät. Hinzu kommt, dass eine Streichung mit dem Makel behaftet ist, dass wir damit über die Nachführung hinausgehen, die Vorlage also belasten; sollte die Verfassung abgelehnt werden, stehen wir sowieso vor einem Scherbenhaufen. So wäre auch die Streichung gemäss Minderheit Büttiker nicht die schnelle Lösung.

Es gibt eine dritte Lösung: Der Nationalrat hat auf Anregung seiner Staatspolitischen Kommission die Aufhebung der Kantonsklausel beschlossen. Diese parlamentarische Initiative (93.452, «Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat», AB 1995 S 970) lag uns im Jahr 1995 vor, und wir haben Nichteintreten beschlossen. Damit ist die Vorlage an den Nationalrat zurückgegangen; der Nationalrat bzw. seine Staatspolitische Kommission wollte auch noch die Verfassungsreform abwarten. Bis er über Festhalten an seiner Vorlage entscheidet, halten wir an Nichteintreten fest.

Nun hat auf Anregung der Verfassungskommission die Präsidentin unserer Staatspolitischen Kommission, Frau Spoerry, einen Brief an die nationalrätliche Staatspolitische Kommission geschrieben, mit dem Inhalt, der Nationalrat möge – wenn er die Sache vorantreiben wolle – auf dieser Schiene weiterfahren. Beide Kommissionen stehen diesem Vorgehen mehrheitlich positiv gegenüber. Wenn der Nationalrat nun an seiner parlamentarischen Initiative festhält, liegt sie bereits im Herbst 1998 wieder unserem Rat vor. Dann stellt sich uns bloss die Frage: Stimmen wir dem Entwurf zu, ja oder nein? Die Schlussabstimmung ist also bereits im Herbst oder Winter 1998 möglich, und die Volksabstimmung über die Verfassungsänderung kann bereits im Frühjahr 1999, spätestens im Sommer 1999 stattfinden. Auf dieser Schiene fährt der Schnellzug; er kommt vor den Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates am Ziel an.

Aus diesem Grunde empfiehlt Ihnen auch die Verfassungskommission, diesen Weg zu benutzen; er führt rascher ans Ziel.

Ein Weiterfahren auf der Schiene der Totalrevision blockiert erstens die Verfassungsrevision – wir würden damit auf ein

Hindernis auflaufen –, und zum zweiten führt es zeitlich nicht zum Ziel, weil der Weg viel länger ist.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die zahlenmässig satte Mehrheit der Verfassungskommission, die Kantonsklausel hier nicht zu streichen, sondern sie im Rahmen der Nachführung zu belassen und den Zug auf der anderen Schiene fahren zu lassen. Jener Zug kommt nämlich vor dem Herbst 1999 ins Ziel und erreicht so das, was eine grosse Zahl von Mitgliedern unseres Rates ebenfalls will.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Ich kann weitgehend das Gleiche sagen wie mein Vorredner, Herr Frick. In der SPK und auch in unserem Rat bestehen materiell grosse Sympathien für den Entscheid des Nationalrates, die Kantonsklausel zu streichen. Ich möchte Sie daran erinnern, dass unser Rat vor vier Jahren mit 16 zu 12 Stimmen beschlossen hat, der Initiative Schiesser Folge zu geben. Diese Initiative verlangt ja bekanntlich die Aufhebung der Kantonsklausel. Wie dargelegt, hat aber die Verfassungskommission jetzt mit grossem Mehr entschieden, diese Frage nicht in der Nachführung zu lösen. Man ist der Ansicht, dass die Streichung der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung eine brisante materielle Änderung wäre, hat doch die Kantonsklausel in der Verfassung schwergewichtige historische Gründe.

Es wurde aber in unserer Kommission deutlich, dass wir bereit wären, die Frage im Rahmen einer Partialrevision zu lösen, und ein solcher Entwurf liegt ja bei der SPK des Nationalrates. Wir haben deshalb der SPK des Nationalrates einen Brief geschrieben, und ich gestatte mir, Ihnen diesen Brief vorzulesen: «Unsere Kommission (die SPK des Ständerates) hat im Jahre 1995 die von Ihrer Kommission (der SPK des Nationalrates) ausgearbeitete Vorlage 93.452 für eine Partialrevision der Bundesverfassung zwecks Streichung der Kantonsklausel als Kommission des Zweitrates vorberaten. Wir haben damals unserem Rat Nichteintreten beantragt, dies mehrheitlich nicht aus materiellen Gründen, sondern weil zum damaligen Zeitpunkt der Einbau dieses Anliegens im Rahmen einer umfassenden Vorlage 'Totalrevision Bundesverfassung' oder 'Regierungsreform' zweckmässig erschien.

Das Konzept der Verfassungsreform, wie es heute mit den verschiedenen Paketen und der Nachführung vorliegt, war zum damaligen Zeitpunkt noch nicht klar ersichtlich. Die Analyse der veränderten heutigen Situation führt uns dazu, die damals gefällten Verfahrensentscheide zu überdenken. Die Verfassungskommission des Ständerates ist zum Schluss gekommen, dass die Revision der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung nicht opportun wäre. Die SPK des Ständerates will zwar die Regierungs- und Staatsleitungsreform nach Kräften vorantreiben, auch im besten Fall wird aber deren Realisierung voraussichtlich noch einige Zeit auf sich warten lassen. Aus diesem Grunde wäre unsere Kommission (die SPK des Ständerates) heute bereit, auf eine Revision der Kantonsklausel in Form einer Partialrevision der Bundesverfassung einzutreten. Da die Vorlage 93.452 im Nationalrat hängig geblieben ist, möchten wir Sie einladen, die Beratung dieser Vorlage wiederaufzunehmen.»

Wie Herr Frick schon ausgeführt hat, sind wir der Meinung, dass die Frage der Kantonsklausel im Rahmen einer Partialrevision rascher entschieden werden kann als im Rahmen der Nachführung. Aus diesem Grunde wäre es aus der Sicht der SPK zweckmässig, sich heute gemäss Antrag der Mehrheit bei Artikel 163 Absatz 3 dem Bundesrat anzuschliessen, d. h., vorläufig die Kantonsklausel in der nachgeführten Verfassung zu belassen und damit auch die Differenz gegenüber dem Nationalrat. Wir sind aber in der SPK entschlossen, die Partialrevision voranzutreiben.

In diesem Sinne würde unsere Kommission es als sinnvoll erachten, wenn über alle vorliegenden Abänderungsanträge, den Antrag der Minderheit Büttiker, den Antrag Daniöth und den Antrag Aeby, heute nicht materiell entschieden würde.

Sollte sich das Vorgehen im Rahmen der Partialrevision entgegen unseren Erwartungen verzögern und nicht zum Resultat führen, von dem wir heute ausgehen, sind alle Antragstel-

ler frei, ihre Anliegen bei der nächsten Diskussion der Nachführung in unserem Rat noch einmal zu deponieren. Wenn wir jedoch gleichzeitig die Partialrevision verfolgen und im Rahmen der Nachführung diese Anträge einbringen, schaffen wir Doppelspurigkeiten, die im Sinne einer effizienten Ratsarbeit zu vermeiden sind.

Die SPK beantragt Ihnen deshalb, heute bei Artikel 163 Absatz 3 dem Entwurf des Bundesrates zu folgen und dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen – dies mit der Präzisierung, dass es sich nicht um einen materiellen Entscheid gegen die Aufhebung der Kantonsklausel handelt, sondern dass es darum geht, das zweckmässigste formelle Vorgehen zu wählen und den materiellen Entscheid im Rahmen der Partialrevision zu treffen.

**Präsident:** Wir stehen angesichts des Votums vor einer nicht alltäglichen Ausgangslage. Ich versuche die Dinge nochmals klarzustellen:

Der Kommissionsprecher und die Präsidentin der SPK machen darauf aufmerksam, dass mit Blick auf die hängige parlamentarische Initiative 93.452 im Nationalrat die Kantonsklausel jetzt aus formalen Gründen gemäss Entwurf des Bundesrates bestätigt werden und eine Differenz geschaffen werden sollte.

Unter diesen Umständen – falls Sie diesen formalen Entscheid fällen sollten – beantragt Frau Spoerry, die von der Mehrheit abweichenden Anträge nicht zur Abstimmung zu bringen.

Andererseits scheint es mir unabdingbar zu sein, den Antragstellern das Wort zu geben, damit sie ihre Anträge wenigstens begründen können. Denn diese Überlegungen müssten ja in die Beratungen des Nationalrates über die hängige parlamentarische Initiative einfließen können. Betreffend den Inhalt einer allfälligen neuen Bestimmung mit einer anderen Kantonsklausel ist nichts präjudiziert.

Ich bitte die Antragsteller, auch zum geplanten Vorgehen Stellung zu nehmen.

**Büttiker Rolf (R, SO):** Ich kann im voraus sagen und werde es am Schluss noch begründen: Ich kann mich einem solchen Vorgehen anschliessen, falls die anderen Antragsteller, Herr Aeby und Herr Daniöth, auch einverstanden sind, dass wir nur einen Vorgehensentscheid und keinen materiellen Entscheid fällen. Ich nehme die Gelegenheit gerne wahr, meine Haltung bzw. die Haltung der Minderheit zu dieser Kantonsklausel darzulegen.

Die Kantonsklausel ist ein alter Zopf, der bei Bundesratswahlen immer wieder die Wahl der besten Persönlichkeiten verhindert.

Ich möchte einleitend ein paar Gedanken zur Bedeutung der Kantonsklausel in der Vergangenheit äussern. Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung hält fest, dass nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrates aus dem gleichen Kanton stammen darf. Diese Bestimmung bedeutet eine Einschränkung des Kreises der Kandidatinnen und Kandidaten, welche sich der Bundesversammlung zur Wahl stellen können. Wiederholt wurden mit dieser Bestimmung valable Kandidaturen für einen freiwerdenden Sitz im Bundesrat verhindert. Dies ist um so bedauerlicher, als die Bestimmung heute nicht mehr dieselbe Bedeutung hat wie in den Anfängen des Bundesstaates, als sie Eingang in die Verfassung fand. Damals ging es darum, eine Dominanz der grossen Kantone im Bundesstaat zu verhindern.

Zwar ist es nach wie vor nicht wünschenswert, dass die Landesregierung aus Angehörigen weniger Kantone besteht. Die alten Konfliktlinien zwischen den Kantonen sind heute jedoch weitgehend verschwunden. Die Bundesversammlung wird zudem auch ohne formelle Vorschrift dafür besorgt sein, dass die Mitglieder des Bundesrates möglichst aus verschiedenen Kantonen stammen, so wie sie auch ohne irgendwelche Vorschriften dafür sorgt, dass die verschiedenen Sprachregionen vertreten sind.

Der Bundesversammlung sollte genügend Spielraum gegeben werden, damit sie die geeignete Persönlichkeit in die Regierung wählen kann. Die ersatzlose Streichung von Arti-

kel 96 Absatz 1 zweiter Satz der geltenden Bundesverfassung stellt deshalb die beste Lösung dar.

Die Kantonsklausel verhindert valable Kandidaturen bei Ersatzwahlen in den Bundesrat: Anlässlich der Ersatzwahl in den Bundesrat vom 3. bzw. 10. März 1993 hat sich einmal mehr gezeigt, dass Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung die Bundesversammlung in ihrer Wahlfreiheit unzweckmässig einschränkt, indem geeignete Persönlichkeiten aufgrund ihrer Kantonszugehörigkeit nicht wählbar sind.

Schon bei früheren Ersatzwahlen in den Bundesrat wurde beklagt, dass die sogenannte Kantonsklausel für die Wahl geeigneter Kandidaten oder Kandidatinnen ein Hindernis darstelle. So schied z. B. 1983 der St. Galler Hans Schmid als Kandidat für die Nachfolge von Bundesrat Ritschard aus, weil St. Gallen bereits durch Bundesrat Furgler vertreten war. Zehn Jahre zuvor musste der Solothurner Schürmann seine Kandidatur kurzfristig zurückziehen, weil am gleichen Wahltag der Solothurner Ritschard gewählt wurde.

Im März 1993 sind im Nationalrat nicht weniger als fünf parlamentarische Initiativen eingereicht worden, welche die Lockerung bzw. die Abschaffung der Kantonsklausel verlangen. Die Initiative der LdU/EVP-Fraktion und die parlamentarischen Initiativen von Nationalrat Wanner und Nationalrat Ruf verlangen alle eine Lockerung der Kantonsklausel in dem Sinne, dass nicht mehr als zwei Mitglieder aus dem gleichen Kanton gewählt werden dürfen; dies entspricht dem Inhalt des heutigen Antrages Aeby. Die parlamentarische Initiative Haller will das Problem mit einer Revision des Garantiegesetzes angehen, während Nationalrat Ducret die ersatzlose Streichung von Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung verlangt.

Zum Vorgehen: Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hörte die Initianten und Initiantinnen an ihrer Sitzung vom 15./16. April 1993 an. Das Anliegen fand in der Kommission breite Unterstützung. Die Kommission war der Ansicht, dass das Problem jetzt angegangen und nicht mit dem Hinweis auf eine mögliche Totalrevision der Bundesverfassung oder auf die geplante grundlegende Regierungsreform auf Verfassungsebene auf die lange Bank geschoben werden sollte.

Das Argument, dass Artikel 96 der Bundesverfassung nicht isoliert, sondern im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung geändert werden sollte, wurde bereits 1976 anlässlich der Beratung einer Kommissionsinitiative, welche die Aufhebung der Kantonsklausel forderte, vorgebracht. Weitsichtig setzte sich der damalige Bundesrat Furgler für ein rasches Vorgehen ein. Ich zitiere: «Wichtig ist, dass endlich einmal entschieden wird. Ein weiterer Aufschub erscheint dem Bundesrat als unerträglich.» Trotz der Unterstützung durch den Bundesrat fand die Kommission damals mit ihrem Antrag, die Kantonsklausel aufzuheben, bei der Ratsmehrheit kein Gehör.

An ihrer Sitzung vom 9./10. September 1993 prüfte die Kommission verschiedene Lösungsvarianten. In einer Eventualabstimmung gab sie der ersatzlosen Streichung von Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz mit 14 zu 2 Stimmen den Vorzug gegenüber der Formulierung, wonach «in der Regel» nicht mehr als ein Mitglied aus dem gleichen Kanton stammen darf. Sie beschloss mit 14 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen einen Entwurf in diesem Sinne. Das ist der Entwurf, auf den Frau Spoerry Bezug genommen hat und der hängig ist.

Interessant ist noch folgendes: Der Bericht des EJPD vom Mai 1994 zeigt die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. 15 Kantone stimmten der Aufhebung der Kantonsklausel vorbehaltlos zu. 7 Kantone waren nicht einverstanden, nämlich die Kantone Uri, Obwalden, Graubünden, Waadt, Wallis, Neuenburg und Jura. 4 Kantone waren zwar grundsätzlich einverstanden, brachten aber Vorbehalte an: Lockerung statt Streichung der Kantonsklausel, Regelung im Zusammenhang mit der Regierungsreform und/oder mit der Totalrevision der Bundesverfassung.

Im übrigen ist auch die SPK der Ansicht, dass Handlungsbedarf besteht. An ihrer Sitzung vom 22./23. März 1993 bean-

tragte die SPK Ihrem Rat ohne Gegenstimme, der parlamentarischen Initiative Schiesser auf Streichung der Kantonsklausel Folge zu geben. Der Ständerat folgte am 30. September 1993 dem Antrag der Kommission, d. h., es wurde in dem Sinne Folge gegeben, dass im Rahmen einer Regierungsreform auf Verfassungsebene eine Revision von Artikel 96 der Bundesverfassung vorgenommen werden solle.

Die Beurteilung der Notwendigkeit einer Kantonsklausel aus heutiger Sicht: Heute präsentiert sich die Lage völlig anders. Der Bundesstaat blickt auf eine 150jährige Geschichte zurück, in deren Verlauf die Kantone alte Konfliktlinien überwunden haben. Die Mitglieder des Bundesrates repräsentieren heute in erster Linie die Landesregierung und nicht ihren Herkunftskanton. Kommt hinzu, dass in einer mobilen Gesellschaft die Zuordnung einer Person zu einem Kanton oftmals gar nicht mehr so einfach ist. Wir haben das bei der letzten Bundesratswahl wieder erlebt, und es hat sich schon bei verschiedenen Ersatzwahlen in den Bundesrat gezeigt.

Die Aufhebung der Kantonsklausel bedeutet nicht, dass dem Föderalismusprinzip heute weniger Beachtung geschenkt würde. Allerdings wird dem Föderalismus kaum durch eine Bestimmung wie die Kantonsklausel Nachachtung verschafft als vielmehr durch eine sinnvolle Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Im Verlaufe der Geschichte wurden andere Kriterien für die Bundesratswahlen wichtig. Dazu zählen die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei, zu einer bestimmten Sprachregion oder neuerdings auch zu einem bestimmten Geschlecht.

Wahlkriterien mögen in einer bestimmten politischen und gesellschaftlichen Situation angebracht sein, zu einem späteren Zeitpunkt jedoch ihre Aktualität verlieren. Sie sollten deshalb nicht in die Verfassung aufgenommen werden. Sonst besteht die Gefahr, dass ein veraltetes, aber verfassungsmässig verankertes Wahlkriterium die Bundesversammlung daran hindert, den aktuellen Bedürfnissen zu entsprechen.

Der Bundesversammlung als vom Volk gewähltem Wahlorgan des Bundesrates kommt die Verantwortung zu, die in einer bestimmten Situation geeignete Person in die Regierung zu wählen. Dabei hat sie einerseits Kriterien der persönlichen Qualifikation der Kandidatinnen und Kandidaten zu berücksichtigen. Andererseits spielen auch Kriterien eine Rolle, die sich aus der aktuellen gesellschaftlichen und politischen Lage ergeben. Diese Verantwortung kann die Bundesversammlung am besten wahrnehmen, wenn sie durch keine verfassungsmässigen Bestimmungen in ihrer Wahlfreiheit eingeschränkt wird. Die ihren Wählerinnen und Wählern gegenüber verantwortlichen Mitglieder der Bundesversammlung werden es sicher unterlassen, einen Bundesrat zu wählen, der beispielsweise nur aus Angehörigen der Kantone Zürich, Bern und Waadt zusammengesetzt ist.

Die Erfahrungen seit 1986 haben gezeigt, dass auch die Revision des Garantiegesetzes die Probleme nicht gelöst hat, die sich für die Bundesversammlung bei Bundesratswahlen aus der verfassungsmässigen Existenz der Kantonsklausel ergeben.

Eine Revision von Artikel 96 der Bundesversammlung ist deshalb Voraussetzung dafür, dass die Bundesversammlung ihre Verantwortung wahrnehmen und die fähigsten Personen in den Bundesrat wählen kann.

Ich komme zur Frage «Lockerung oder Streichung?»: Eine Formulierung wie im Antrag Danioth, wonach die Landesgebenden, die kulturellen Regionen und die gesellschaftlichen Gruppierungen im Bundesrat angemessen vertreten sein sollten, erachte ich als sehr schwammig, unklar definiert und gegenüber dem Volk als sehr erklärungsbedürftig. In der Bundesverfassung sollte auf solche unklare Formulierungen verzichtet werden, da sie den Eindruck von Willkür wecken und in der praktischen Anwendung mehr Fragen aufwerfen als klären.

Herr Danioth, gegen Zwischenlösungen irgendwelcher Art hat sich übrigens schon 1976 der damalige Bundesrat Furgler ausgesprochen, indem er den Nationalrat aufforderte, die Kantonsklausel ersatzlos zu streichen oder dann so beizubehalten, wie sie sei: «Bei realistischer Betrachtung gibt es nach Auffassung des Bundesrates nur zwei Wege, die poli-

tisch als gangbar erscheinen: entweder die Wahlschranke unverändert beizubehalten oder sie ersatzlos fallenzulassen. Zwischenlösungen hätten nach Auffassung des Bundesrates kaum Aussicht auf Erfolg.» Das gilt auch für den Antrag Aeby.

Aus all diesen Gründen möchte ich Ihnen beliebt machen, die Kantonsklausel aus der Bundesverfassung zu entfernen. Ich meine, dass der Weg, den die SPK im Interesse der Sache vorschlägt, der rascheste Weg ist, der am schnellsten zum Ziele führt und die Revision der Bundesverfassung nicht zusätzlich belastet.

Ich möchte Herrn Bundesrat Koller trotzdem auffordern, vor allem zum Vorgehen und zu diesem neuen Weg Stellung zu nehmen. Es würde mich interessieren, was der Bundesrat zu diesem neuen Weg sagt. Denn das Argument, dass das Anliegen die Nachführung ritze, stimmt natürlich mit dem neuen Vorgehen nicht mehr.

Deshalb möchte ich Ihnen beliebt machen, dem Vorgehen zuzustimmen, das Herr Präsident Zimmerli skizziert hat, damit die ganze Sache zu deblockieren und dem Nationalrat für die Entfernung der Kantonsklausel grünes Licht zu geben.

**Danioth Hans (C, UR):** Bei einzelnen Voten konnte ich mich eines leichten Schmunzels nicht erwehren. Vor allem habe ich heute den Eindruck erhalten – ich weiss nicht, ob das allen anderen gewöhnlichen Ständeratsmitgliedern, also Nichtmitgliedern der Verfassungskommission und der SPK, auch so ergangen ist –, dass etwas viel Hektik und viel Taktik im Spiel ist, um Anträge, die seit Monaten auf dem Tisch liegen – mein Antrag wurde Anfang März eingereicht – irgendwie auszuromanövrieren, vor allem aber, um keine klare Stellung zu beziehen.

Ich möchte den Satz an die Spitze stellen, den ich für den Schluss vorgesehen habe: Was wäre das für ein Land, das sich an der Jahrtausendwende nicht einmal auf die Regeln einigen kann, nach denen seine Regierung bestimmt wird? Das müssen wir uns fragen.

Herr Frick, wenn Sie von den drei Schienen sprechen, die zum Ziel führen könnten, wäre es durchaus möglich, dass eine dieser Schienen dann eben auf ein Stumpengeleise führt und uns nichts bringt. Ich bin dem Präsidenten unseres Rates dankbar, dass er die Proportionen wiederhergestellt hat und uns zumindest das Wort gewährt, damit wir unsere Position begründen können. Ich werde das kurz versuchen. Die kürzliche Bundesratswahl ist Grund genug, um einmal mehr Handlungsbedarf aufzuzeigen. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass der Ständerat an der berühmten und für mich unvergesslichen Genfer Session im Herbst 1993 eine parlamentarische Initiative auf Streichung der Kantonsklausel relativ knapp mit 16 zu 12 Stimmen überwiesen hat. In dieser Vorlage ist die ersatzlose Streichung enthalten. Kollege Schiesser räumte ein – ich habe mich noch im Amtlichen Bulletin vergewissert –, dass er mit dem Antrag auf Streichung eine Extremlösung gewählt habe. Er gehe indessen davon aus, dass es der Kommission unbenommen sei, eine weniger weit gehende Lösung anzustreben. Das ist jetzt bald fünf Jahre her. Seither ging das Geschäft im Pingpong-Verfahren hin und her. Ich persönlich habe mich damals diesem Antrag ziemlich energisch widersetzt und bin ehrenvoll unterlegen.

Ich habe darauf hingewiesen, die Kantonsklausel habe bisher nicht verhindert, dass der Bundesrat tendenziell vorab nach machtpolitischen und wirtschaftlichen Überlegungen der grossen Zentren und Städte zusammengesetzt werde. Ich möchte auch auf den Verfassungskommentar Fleiner/Giacometti hinweisen, in dem die Entstehungsgeschichte dieser Kantonsklausel dargelegt ist. Gesagt wird dort, mit dieser Klausel habe man verhindern wollen, dass die grössten Kantone einen ausschlaggebenden Einfluss im Bundesrat erlangten, und eine Garantie schaffen wollen, dass die Bundesratsitze nach Möglichkeit auf die verschiedenen Landesgegenden verteilt würden. Das ist keine schwammige Formulierung, Herr Büttiker!

Handlungsbedarf anerkannte in der Folge auch der Bundesrat, der sagte, die Kantonsklausel müsse überprüft werden,

der aber die Partialrevision nicht für den geeigneten Weg hielt. Der Nationalrat und in der Folge auch der Ständerat schlossen sich dem an und gaben dies auf den Weg der Totalrevision, die wir heute haben, auch wenn es eine Nachführung ist. Jetzt heisst es: «Rechtsumkehrt, vorwärts Marsch!» Dies müssen Sie dann dem Volk erklären!

Wie wir bisher erfahren haben – ich habe das im Verlaufe der Debatte zur Verfassungsrevision sehr aufmerksam verfolgt –, sind über die Nachführung hinaus in Fragen, die nicht kontrovers sind oder worüber ein breiter Konsens besteht, auch gewisse Reformschritte möglich. Worüber besteht ein breiter Konsens?

Die Kommissionen sind sich darin uneinig, ob die Klausel beibehalten oder tel quel gestrichen werden soll. Das sind die Extrempositionen, die durch die unterschiedlichen, gegensätzlichen Beschlüsse im Nationalrat und in der Ständeratskommission zum Ausdruck kommen. Dies betrifft aber nicht die Reformbedürftigkeit; die scheint nun wirklich unbestritten zu sein. Ich zitiere hier keinen Geringeren als den Präsidenten der Verfassungskommission. Es freut mich, Herrn Rhinow zitieren zu dürfen. Im Amtlichen Bulletin der Genfer Session von 1993, Seite 734, können Sie das nachlesen, wo Sie sagten: «Wir verbauen uns also keine andere Möglichkeit, und ich darf Sie versichern, dass auch in der Staatspolitischen Kommission einige Votanten zum Ausdruck gebracht haben, dass für sie eine reine, ersatzlose Streichung nicht in Frage kommt.»

Die Beibehaltung gewisser Kriterien für die Zusammensetzung der Landesregierung nach schweizerischem Modell ist durchaus angezeigt. Die heutige starre Regelung mit der Kantonsklausel, vorab in der Interpretation des Kantonswohnsitzes für nicht dem Parlament angehörende Kandidaten, ist nur auf dem Papier starr. Die Praxis zeigt, dass sie mit einem raschen Domizilwechsel jederzeit umgangen werden kann. Damit wird aber dem inneren Sinn und Zweck der seinerzeitigen Verfassungsgeber zuwidergehandelt.

Ich stelle die Frage: Besteht nicht ein breiter Konsens darüber, dass wir diesen der Würde eines nationalen Parlamentes abträglichen Missstand beseitigen sollten? Ein Bundesrat – wie immer auch das Regierungssystem der Zukunft nach der Staatsleitungsreform aussehen mag – muss alle massgeblichen Kräfte in die Regierungsverantwortung einbinden. Nur so können das föderalistische Einvernehmen und der soziale Friede gewahrt werden. Auf dieser Erkenntnis basiert nun mein Antrag. Er will ein Dreifaches garantieren:

Anstelle der negativen Kantonsklausel sollen positive Kriterien genannt werden. Innerhalb derselben soll der oder die Tüchtigste gewählt werden. Zu berücksichtigen sind die verschiedenen Landesgegenden, also die Kantone, sodann die kulturell-sprachlichen Gebiete und schliesslich die gesellschaftlich-sozialen Kräfte. Die Kriterien sind Richtlinien und nicht Verbote. Es braucht, Herr Büttiker, hier nicht den Rechenschieber. Aber es braucht gewisse ethische Normen, die der Verfassung sehr wohl anstehen.

Man hat mich gefragt, wie viele Bundesräte es pro Kanton vertragen würde. Sicher wären zwei Mitglieder der Landesregierung aus ein und demselben Kanton als Ausnahme durchaus möglich; doch sollte es eine Ausnahme sein. Herr Aeby möchte nun das Problem einfach mit der Erhöhung auf zwei Sitze lösen und damit einen neuen Besitzstand kreieren, was meiner Auffassung genau entgegenläuft. Ich könnte mir ausnahmsweise durchaus zwei Zürcher, zwei Berner, zwei Waadtländer oder zwei Genfer Bundesratsmitglieder vorstellen oder – hören und staunen Sie! – vielleicht sogar einmal zwei Urner, nachdem wir bisher noch nie in dieser obersten Landesbehörde vertreten waren. Doch Spass beiseite.

Nachdem neben den Landesgegenden auch die kulturellen Regionen genannt sind, kann weiterhin gewährleistet werden, dass die Romandie und die ganze übrige lateinische Schweiz auch in Zukunft angemessen vertreten sein werden. Das ist für mich ein absolutes Erfordernis. Der Begriff «angemessene Berücksichtigung» ermöglicht auch eine zeitliche Staffelung in der Berücksichtigung einzelner Regionen, sonst müssten wir ja die Zahl der Bundesratsmitglieder auf 26 erhöhen, und das wäre nun doch zuviel.

Die Erwähnung der gesellschaftlichen Gruppierungen soll die Wahl von Vertretern unterschiedlicher Altersstufen und Berufsgattungen ermöglichen. Warum nicht wieder einmal ein Gewerbetreibender oder ein aktiver Bauer wie Rudolf Minger? Mit der Erwähnung der beiden Geschlechter wäre die hängige Initiative zur Einführung einer Frauenquote im Kerngehalt sinnvoll umgesetzt und könnte abgeschrieben werden. Die Formulierung ist schliesslich politisch neutral, zurückhaltend und beinhaltet keine Zementierung der sogenannten Zauberformel.

Die Reaktionen auf meinen Antrag haben mich ermutigt. Ich bin der Meinung, dass wir darüber diskutieren sollten. Insbesondere hat mich gefreut, dass der Staatsrechtslehrer und ehemalige Ständerat Jean-François Aubert in einem Interview mit der Tessiner Zeitung «Giornale del Popolo» meine Formulierung positiv gewürdigt und unterstützt hat.

Ich meine, dass wir nun im Rahmen dieser Verfassungsrevision doch daran gehen sollten, eine mehrheitsfähige Lösung zu finden.

Hinsichtlich der Frage, ob das Anliegen zur Entscheidung ausgelagert wird, möchte ich nicht auf die Barrikaden gehen. Ich bin nur dagegen, dass man das Problem mit schönen Formulierungen auf die lange Bank schiebt.

Die Wahl der Landesregierung soll aufgewertet werden, indem sich die Erwartungen und Hoffnungen möglichst vieler Menschen in diesem Land verwirklichen lassen. Es sollen keine Gesellschaftsspiele veranstaltet werden. Nicht Gerangel um Kantonsitze und um Frauenquoten und – ich sage das deutlich – auch keine Volksveranstaltungen sind gefragt, sondern die in grösstmöglicher Freiheit wahrgenommene Verantwortung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, zum Wohle unseres Landes die bestmögliche Regierung zu wählen.

**Aeby Pierre (S, FR):** J'aimerais, avant de développer ma proposition, qui d'ailleurs mérite beaucoup moins d'explications que les propositions de mes préopinants, étant donné qu'elle est beaucoup plus simple, aisément compréhensible, parler de la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Nous sommes la deuxième Chambre. Le Conseil national a supprimé l'alinéa 3, c'est-à-dire ce qu'on appelle «la clause des cantons». Nous avons aujourd'hui à décider soit de nous rallier au Conseil national, soit de maintenir notre décision comme le propose la majorité de notre commission, c'est-à-dire de préférer la version du Conseil fédéral qui inclut la clause cantonale pour les raisons que vous connaissez: mise à jour, etc. A mon sens, nous ne pouvons pas prendre d'autre décision. Nous pouvons, éventuellement, voter la proposition de minorité Büttiker et nous rallier à la décision du Conseil national, ou voter la proposition Danioth, ou la mienne, mais il n'y a pas de «décision sous réserve», dans le sens où j'ai compris l'intervention de Mme Spoerry. Si nous décidons de maintenir la clause cantonale, elle est maintenue.

En ce qui me concerne, et je n'ai pas peur de le dire, je suis partisan du maintien de cette clause cantonale. Donc, je partage le point de vue de la majorité de la commission, tel qu'il est exprimé et tel qu'il figure sur le dépliant.

Je considère que ce n'est pas par cet alinéa de la constitution qu'on va réformer le fédéralisme. Si on veut réformer le fédéralisme, il y a des domaines beaucoup plus importants: il y a tout le domaine fiscal où on ne touche pas aux obstacles de nature fédéraliste; il y a tout le domaine de l'instruction publique, qui reste tabou et où la Suisse est encore très cantonaliste. Et là, on voudrait tout à coup que le Gouvernement de notre pays ne ressemble plus à son Parlement. Nous avons un Parlement avec un Conseil national élu au système proportionnel pour pouvoir défendre les minorités. Nous avons une deuxième Chambre, qui est la Chambre des cantons, qui est là pour défendre la structure fédéraliste. Et nous voulons ouvrir la porte, théoriquement, à un Conseil fédéral qui serait composé de membres provenant des deux ou trois plus grands cantons ou plus grands centres de décisions économiques, ou des centres où sont situés les médias.

Parce que je crois que l'influence des médias dans ce débat n'est pas insignifiante et n'est pas innocente. Pourquoi est-ce qu'on dit que l'élection au Conseil fédéral est insatisfaisante?

C'est parce que depuis un certain nombre d'années elle fait l'objet dans les médias de vastes campagnes; parce que tout est filmé de A à Z; parce qu'on s'intéresse de façon très détaillée à la vie des candidats. On doit admettre, si l'on compare les campagnes d'il y a dix ou quinze ans avec celles que nous avons vécues ces dernières années, qu'il y a une très grande influence des médias dans l'élection au Conseil fédéral, et il faut en prendre note. Et où sont concentrés les médias dans notre pays? A Berne, à Zurich, à Genève et à Lausanne.

Je prétends que supprimer la clause cantonale, c'est ouvrir une voie royale à la possibilité de voir le Conseil fédéral presque exclusivement composé de membres provenant de ces quatre cantons et de ces quatre centres, et je ne peux pas être d'accord avec cette solution.

Je vous propose donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Je ne m'oppose pas à ce qu'on réexamine cette question, mais alors cela signifie éventuellement un nouveau renvoi de cette disposition à la commission. Cette dernière a pourtant clairement dit qu'elle ne veut pas d'un nouveau renvoi. Nous ne pouvons pas voter présentement sous réserve de la reprise de l'examen d'une initiative parlementaire. A mon avis, ça n'est pas défendable – il me semble d'ailleurs que le président de notre conseil y a fait allusion.

J'en viens à ma proposition. Je l'ai déposée après avoir pris connaissance de la proposition Danioth, qui est intéressante et dont je partage tout à fait la philosophie. Je considère néanmoins qu'elle mérite d'être approfondie et qu'on ne peut pas voter une disposition assez vague finalement, même si les principes énumérés semblent clairs. Je considère que cette proposition n'est pas suffisante pour entreprendre un réexamen de la question de la composition du Conseil fédéral.

Ma proposition, c'est le statu quo avec la possibilité d'une exception, et d'une seule. Je voudrais bien qu'elle soit comprise dans ce sens et je ne suis pas sûr que M. Danioth l'ait comprise. On ne peut pas avoir trois fois deux membres du Conseil fédéral qui proviennent de trois cantons. Je crois que le texte est assez clair. En principe, c'est un conseiller fédéral par canton, mais on peut faire une exception, et une seule, pour un canton et pas pour plusieurs. Je crois que ça doit être compris dans ce sens-là et je ne voudrais pas qu'il y ait un malentendu sur ce point.

Par conséquent, je suis prêt – Mme Spoerry et M. Büttiker m'ont posé la question – s'il le faut à retirer ma proposition dans la mesure où, dans un vote préliminaire, la solution de la majorité l'emporte. Mais, si le Conseil rejette la proposition de majorité, ma proposition reste valable et je reprendrai la parole à ce moment-là pour la développer plus en détail.

**Präsident:** Es gibt nun zwei Möglichkeiten: Die eine besteht darin, aus formellen Gründen ohne weiteres der Mehrheit zuzustimmen, eine Differenz zu schaffen und den Nationalrat damit einzuladen, sich uns anzuschliessen und gleichzeitig unverzüglich die Vorlage zur Abstimmung zu bringen, welche die Kantonsklausel zum Gegenstand hat. Das würde heissen, dass heute nicht abgestimmt wird, dass die Antragsteller heute auf ihre Anträge verzichten, allerdings mit dem klaren Hinweis darauf, dass die gleichen Anträge im Differenzbereinigungsverfahren wieder eingebracht werden, wenn die Differenz nicht in unserem Sinn ausgeräumt wird. Ebenfalls können die Antragsteller ihre Anträge im Rahmen der separaten Vorlage betreffend die Kantonsklausel wieder einbringen, wenn diese Vorlage nicht ihren Wünschen entspricht.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass wir nun die Diskussion durchführen und Eventualabstimmungen vornehmen. In einer ersten Abstimmung würde der Antrag Danioth dem Antrag Aeby gegenübergestellt; das Ergebnis würde der Mehrheit gegenübergestellt, und dieses letzte Ergebnis dem Streichungsantrag der Minderheit Büttiker.

Ich beantrage Ihnen, den ersten Weg zu wählen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Der Bundesrat ist froh, wenn Sie diese Frage der Elimination der Kantonsklausel als Sepa-

ratur auf eine Teilrevision verweisen. Denn es ist ganz klar, dass die Elimination der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung konzeptwidrig wäre.

Es wäre eindeutig eine wichtige rechtspolitische Neuerung. Ihre kurze Diskussion, die Sie jetzt geführt haben, hat auch gezeigt, dass das eine Belastung in der Volksabstimmung wäre. Die Frage des föderalen Gleichgewichtes stellt sich trotz allem nach wie vor auch bei der Regierungsbildung. Der Bundesrat hat seinerzeit gesagt, er möchte das Problem am liebsten im Rahmen des kommenden Paketes über die Staatsleitungsreform angehen, weil dort auch die Fragen der Zahl der Bundesräte und überhaupt der ganzen Organisation des Bundesrates anstehen. Ich habe aber Verständnis, wenn Sie nicht länger warten wollen, denn bis die Staatsleitungsreform realisiert werden kann, wird es doch noch einige Zeit dauern. Ich verstehe durchaus, dass man sich zum Ziel nimmt, die Frage jetzt über die parlamentarische Initiative 93.452 möglichst speditiv anzugehen und nicht die Staatsleitungsreform abzuwarten.

Das ist aber auch der Grund, Herr Büttiker, dass ich Ihnen jetzt noch keine Stellungnahme des Bundesrates zu dieser ganzen Frage abgeben kann. Weil Sie aber vielleicht der Ungeduldigste sind, möchte ich einfach noch meinen heute abwesenden Landsmann Ständerat Carlo Schmid zitieren. Er hat in einem Bericht über die letzte Session geschrieben: «Die besten Bundesräte sind immer noch jene, die ihre Tauglichkeit mangels Wahl nie unter Beweis stellen mussten.» (*Heiterkeit*) Spass beiseite, ich möchte damit nur auf eines hinweisen: Ich bin mir natürlich im klaren, dass der Ruf nach der besten und wägststen Person ebenfalls nach Elimination der Kantonsklausel nie verklingen wird. Das weiss man auch aus Staaten mit Volkswahl. Man wird sich nie einig sein, wer die beste und wägstste Person ist.

**Schiesser** Fritz (R, GL): Als Urheber der parlamentarischen Initiative erlaube ich mir zwei, drei Bemerkungen, nicht im Sinne einer materiellen Diskussion. Ich kann mir vorstellen, dass die vom Präsidenten vorgeschlagene erste Variante durchaus ein Weg ist, den man beschreiten kann.

Ich bin doch etwas erstaunt über die Entwicklung, die sich in den letzten fünf Jahren abgespielt hat. Herr Daniöth hat die Debatte, die wir in Genf geführt haben, auszugsweise nachgezeichnet. Sie haben in diesem Rat zweimal die Frist für die Behandlung meiner parlamentarischen Initiative verlängern müssen. Der Rat hat das jeweils gemacht. Dabei hat man eigentlich immer wieder betont, dass diese Frage in einem grösseren Zusammenhang behandelt werden müsse, weil sie – das ist das Interessante – von ihrer Tragweite her nicht Gegenstand einer einzelnen Vorlage sein könne. Hier hat sich offenbar ein erheblicher Sinneswandel ergeben. Offenbar ist die Frage doch von einer solchen Tragweite, dass man jetzt im Rahmen dieses Nachführungsverfahrens und vielleicht auch unter dem Eindruck der letzten Bundesratswahl erkannt hat, dass hier Handlungsbedarf gegeben ist und dass man einen Konsens darüber erzielt hat, dass auch diese Frage Gegenstand einer einzelnen Vorlage sein kann. So jedenfalls habe ich die Diskussion und auch die Äusserung von Herrn Bundesrat Koller verstanden, nämlich dass man nicht mehr am Standpunkt festhält, dass das im Rahmen einer grösseren Vorlage geschehen müsse. Das ist für mich eine Entwicklung, die doch bemerkenswert ist. Ich war auch froh über den Satz von Herrn Daniöth, der sagte, dass er dagegen sei, dass man das Problem mit schönen Formulierungen – weiterhin – auf die lange Bank schiebe.

Ich hoffe also als Initiant – ob das über meine parlamentarische Initiative geht oder über einen Weg, wie er vom Nationalrat eingeschlagen worden ist, ist gleichgültig –, dass in dieser Frage dann, wenn wir der ersten Variante des Präsidenten folgen, wirklich vorwärtsgemacht wird, dass wirklich einmal eine Vorlage auf den Tisch kommt, wobei ich offenlasse, wie sie inhaltlich aussieht. Diese Frage muss nun wirklich einmal einer Entscheidung zugeführt werden, Volk und Stände müssen Stellung beziehen können. Die heutige Debatte ist für mich doch ein kleiner Höhepunkt. Aber der Beweis muss noch erbracht werden.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Ich möchte mich zum Verfahren äussern, möchte aber vorausschicken, dass ich mich zu jenen Parlamentsmitgliedern und Staatsbürgern zähle, die grosse Bedenken gegenüber einer ersatzlosen Streichung der Kantonsklausel angemeldet haben. Ich habe mich auch im Rahmen der SPK entsprechend geäussert und engagiert. Eine ersatzlose Streichung kommt für mich überhaupt nicht in Frage. Das könnte zur Folge haben – Kollege Büttiker hat uns mathematische Beispiele vorgetragen –, dass zwei Zürcher plus zwei Berner plus drei Waadtländer das Bundesratskollegium bilden würden. Mathematischen Rechenbeispielen sind ja Tür und Tor geöffnet. Eine Streichung im Rahmen der Verfassungsreform kommt für mich aber auch aus Gründen der Beachtung des Nachführungsprinzips nicht in Frage.

Ob die von Frau Spoerry angetönte Lösung im Rahmen einer Partialrevision die bessere sei, möchte ich auch nachhaltig bezweifeln. Meines Erachtens müssen wir eine Lösung im Rahmen der angelaufenen Staatsleitungsreform suchen, wo zunächst doch die überaus wichtige, die fundamentale Frage geklärt werden muss, wie viele Bundesräte wir in Zukunft überhaupt haben werden. Sind es fünf plus einige Minister? Sind es sieben wie heute? Sind es neun oder noch eine andere Zahl? Falls wir uns für das Zwei-Ebenen-Regierungssystem entscheiden, stellt sich die Frage, was mit den Ministern passiert, ob für sie ebenfalls irgendeine Kantonsklausel gilt oder nicht.

Im übrigen, Herr Büttiker, bin ich der Meinung, dass die Kantonsklausel nicht unbedingt ein alter Zopf ist. Nehmen Sie doch die letzten beiden Bundesratswahlen, wo die Kantonsklausel hineingespielt hat:

Erster Fall: Die Matthey-Dreifuss-Wahl von 1993: Da wurde doch mit Herrn Matthey problemlos ein valabler Kandidat gewählt; nur passte es der SP damals nicht, weshalb der Wirbel mit der fragwürdigen Verlegung der Schriften von Frau Dreifuss nach Genf inszeniert wurde.

Zweiter Fall: Die Wahl von Herrn Couchepin in diesem Jahr, wo mit Herrn Petitpierre ein zweiter Genfer im Alleingang seine Kandidatur angemeldet hatte: Sie sind mit mir einig, dass die Chancen von Herrn Petitpierre doch von Anfang an minim waren. Die Kantonsklausel hätte überhaupt nicht geritzt werden müssen, wo immer Herr Petitpierre seinen Wohnsitz gehabt hätte.

Deshalb scheint mir der richtige Weg zu sein, es heute beim Ist-Zustand bewenden zu lassen. Das entspricht auch dem Gebot der Nachführung. Zeitliche Dringlichkeit besteht meines Erachtens nicht. Die Staatsleitungsreform ist der richtige Ort, um das Problem in Ruhe, seriös und vor allem ganzheitlich anzupacken. Das ist eine Frage von vielleicht zwei, drei Jahren. Dabei befürworte ich eine Lösung, die in Richtung der Ideen der Herren Daniöth und Aeby geht.

Wenn wir überhaupt ein Problem mit der Zusammensetzung des Bundesrates haben, ist es doch wegen der Zauberformel. Wenn ich etwas einen alten Zopf nennen würde, wäre es diese Zauberformel. Aber um diese zu revidieren oder zu brechen, brauchen wir keine Verfassungsreform.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Es mag Sie erstaunen, dass ich als Akademiker die Debatte nun doch zum Teil als etwas akademisch bezeichnen muss.

Ich möchte zwei Dinge zum Verfahren sagen. Das eine ist: Die Argumentation von Frau Spoerry und Herrn Frick bezüglich des raschesten Weges zum Ziel hat mich nicht überzeugt, im Gegenteil. Es hat mir bewiesen, dass wir eigentlich heute Herrn Büttiker folgen sollten. Es ist für mich nämlich nicht verständlich, wie man sagen kann: Wir haben einen Weg, der schon nächstes Jahr zum Ziel führt, und weil wir den haben, schreiben wir jetzt in die Verfassung noch etwas anderes hinein, das dann im Jahr darauf zur Abstimmung kommt. Das kommt mir vor, als hätte man logisch nicht ganz sauber gedacht. Wenn man ja willens ist, wie die Staatspolitische Kommission und Herr Frick, die Bestimmung im nächsten Jahr zu ändern, dann sehe ich wirklich nicht ein, weshalb man in einem Projekt, das diese Zeit überschreitet und ein oder zwei Jahre später erst stehen soll, noch etwas anderes hineinschreibt. Wenn dieser schnelle Weg wirklich zum



Ziel führt – das ist offenbar die Meinung –, ist es doch nur weise Voraussicht, dass man in dem Projekt, das ein, zwei Jahre später fertig wird, schon das gleiche hineinschreibt wie das, was man für nächstes Jahr anstrebt. Das ist das eine. Das andere betrifft den erwähnten akademischen Charakter der Diskussion: Mir scheint, de facto ist die Kantonsklausel bereits abgeschafft. Die Geschichte der letzten Bundesratswahlen zeigt, dass eine Person gewählt werden kann, auch wenn sie aufgrund der Kantonsklausel – in ihrer ursprünglichen, engen Fassung – eigentlich nicht wählbar wäre. Wir haben eine Person, die in Bern domiziliert war, als Vertreterin Genfs gewählt; dafür musste dann vier Jahre später jemand, der in Genf domiziliert war, seinen Wohnsitz nach Neuenburg verlegen. Er wäre also allenfalls als Neuenburger gewählt worden – aber gewählt hätte er werden können. Auch die erstgenannte Kandidatin ist ja schliesslich gewählt worden. So, denke ich, ist es de facto heute jedem überall möglich, seinen Wohnsitz – wenn es die Politik will – so zu verlegen, dass die Kantonsklausel de facto gar keine Rolle mehr spielt. Etwas, was nur noch auf dem Papier steht, zu einem Grundsatz emporzustilisieren, der in der alltäglichen Politik jedesmal unterlaufen wird – einmal so, einmal anders –, das scheint mir nicht logisch zu sein.

Ich bin deshalb der Meinung, es sei heute Zeit, Herrn Büttiker und dem Nationalrat zu folgen und diese Klausel zu streichen. Das ist der allerschnellste Weg zum Ziel; er hat den Vorteil, dass damit erst noch eine konsistente Politik auf den verschiedenen Schienen verfolgt werden kann, wie Herr Frick auch angekündigt hat. Ich würde mich gegen den ersten Vorschlag des Präsidenten zur Wehr setzen.

**Rhinow René (R, BL):** Ich bedaure das Votum von Herrn Plattner; ich bedaure es ausserordentlich. Zum einen stimmt es nicht, dass die Kantonsklausel praktisch abgeschafft ist, Herr Kollege. Die umstrittenen Fälle bezogen sich auf Kandidaturen, die eine besondere Kategorie darstellten. Sie waren nämlich nicht Mitglieder des eidgenössischen oder eines kantonalen Parlamentes oder einer kantonalen Regierung. Deshalb musste auf den Wohnsitz abgestellt werden. Weil dieses Wohnsitzkriterium nicht klar definiert ist, gab es diese Zweifelsfälle, gab es dieses unschöne Fragen nach der Verschiebung und Verlegung von Schriften. In allen anderen Fällen spielte aber die Kantonsklausel voll und ganz. Also kann man nicht sagen, die Diskussion sei akademisch.

Zum zweiten geht es doch darum, dass wir uns nochmals vergegenwärtigen müssen, dass wir im Rahmen der Nachführung Probleme bekommen werden, wenn wir dieses Anliegen hier behandeln wollen. Ich weiss nicht, wie das Resultat aussehen wird. Aber Probleme werden nicht zu vermeiden sein, weil in dieser Frage gerade kein allgemeiner Konsens besteht.

Als Präsident der Verfassungskommission muss ich Sie nochmals darauf hinweisen: Unabhängig davon, ob das Herz nun für die Aufhebung oder für eine mittlere Lösung schlägt – in beiden Fällen würden wir klar über dieses Kriterium des Konsenses hinausgehen, weil es in diesem Lande Regionen gibt, die – wenn ich «noch» sage, ist es möglicherweise etwas provokativ, aber ich sage es trotzdem – noch nicht so weit sind, dass sie diesen Schritt tun können. Andere wollen ihn tun oder hätten ihn schon längst tun wollen.

In diesem Fall, meine ich auch, ist es der richtige Weg, eine Partialrevision beförderlich an die Hand zu nehmen. In diesem Rahmen können verschiedene Gesichtspunkte behandelt werden, und es wird vor allem möglich sein, die neue Regelung bereits für die nächste Erneuerungswahl des Bundesrates im Herbst 1999 in Kraft zu setzen. Eine solche Lösung ist in diesem Fall deshalb sicher der geeignetere Weg.

Ich trete auch dafür ein, zuerst über diese Frage abzustimmen und die Detailberatung erst nachher zu führen, falls sich keine Mehrheit für das vorgeschlagene Vorgehen ergeben sollte.

**Präsident:** Wir könnten nun die Diskussion zur Kantonsklausel weiterführen. Formal muss ich über die Anträge abstimmen lassen, solange sie aufrechterhalten bleiben. Wenn die

Anträge allerdings mit der von mir ausgeführten Begründung zurückgezogen würden, wäre die Sache in Sinne der Schaffung einer Differenz erledigt.

Ich frage die Antragsteller an, ob sie bereit sind, zurzeit ihre Anträge zurückzuziehen.

**Büttiker Rolf (R, SO):** Ich habe es bereits gesagt: Ich bin dazu bereit, weil ich überzeugt bin, dass die Partialrevision der richtige Weg, der schnellere Weg ist und die Nachführung nicht belastet. Im anderen Fall greifen wir in der Nachführung ein Problem auf, bei dem eindeutig nicht Konsens herrscht und die Nachführung bricht. Falls die beiden Antragsteller Danioth und Aeby ebenfalls zurzeit auf ihre Anträge verzichten bzw. sie in diesem Sinne des ersten Weges zurückziehen, hiesse dies Freigabe, also grünes Licht für den Nationalrat, jetzt diese Vorlage beförderlich zu behandeln, vorwärtszumachen und eine Differenz zu schaffen. Die Differenz gibt uns ja die Möglichkeit und hält den Druck aufrecht, dass wir auch in einem späteren Zeitpunkt noch einmal darauf zurückkommen können, wenn wir sehen, dass der Nationalrat nicht in unserem Sinne vorwärtsmacht. Deshalb bin ich für den ersten Weg und bereit, meinen Antrag in diesem Sinne behandeln zu lassen.

**Danioth Hans (C, UR):** Ich stelle fest, dass die Konsensfähigkeit nicht so gross ist, wie ich sie als Optimist vor allem für meinen heutigen Antrag angenommen habe. Ich stimme der Zielsetzung und der Begründung der ersten Variante durch unseren Präsidenten zu. Ich möchte zum Ausdruck bringen, dass ich den Antrag dormalen mit der Bitte zurückziehe, dass man, wenn er an irgendeine der Kommissionen zurückgeht, vom ersten vielleicht in den zweiten Gang überschaltet und dann das Jahr 2000 erreicht, woran ich etwas Zweifel hege.

**Aeby Pierre (S, FR):** Je vais suivre la sagesse de MM. Büttiker et Danioth, mais si je retire ma proposition, ça m'amène à faire une précision, d'autant plus si ces propositions doivent être ensuite débattues en commission.

Ma proposition ne s'oppose pas à la proposition Danioth: elle peut très bien être acceptée en parallèle à la proposition Danioth. Elle donne une précision supplémentaire à la proposition Danioth, et cela je l'aurais expliqué avant le vote si vous aviez poursuivi la procédure.

Ceci étant dit, je suis d'accord avec ce que vous avez présenté comme étant la première variante et je retire ma proposition dans les mêmes conditions que mes préopinants.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich möchte den drei einzigen Antragstellern danken: Sie ebnen den Weg zur richtigen Lösung. Es ist jetzt der Weg frei, der die Totalrevision als Nachführung nicht unnötig belastet und womit wir das eigene Konzept nicht umstürzen. Betreffend die Weiterbehandlung ist überhaupt nichts präjudiziert, aber wir haben den Weg geebnet, damit es rasch und ohne Belastung der Totalrevision vorwärtsgeht.

Weiter zeichnet sich heute die Meinung ab – und das ist erfreulich –, dass eine Partialrevision der richtige Weg ist. Ich unterstütze diesen Weg und ziehe ihn der Staatsleitungsreform vor. Jene wäre in Anbetracht unserer Bekenntnisse politisch nicht ganz redlich. Wir haben erklärt, das Problem lösen zu wollen; also gehen wir es rasch an, und lassen wir Parlament und Volk abstimmen! Schieben wir es nicht immer wieder hinaus! Da gebe ich Herrn Schiesser recht. Er hat neben sich hier im Ratssaal eine lange Bank stehen, aber ihm ist sein Stuhl lieber als diese lange Bank.

Ich habe festgestellt, dass diese Kantonsklausel materiell schon sehr umstritten ist. Wir dürfen uns heute – und für die Öffentlichkeit gilt dasselbe – nicht der Illusion hingeben, dass die Kantonsklausel leichthin gestrichen oder abgeändert wird. Wir haben eine harte Auseinandersetzung vor uns, und diese wollen wir nächstes Jahr intensiv führen.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 164, 165**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

**Art. 166**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 166 regelt die Auslagerung von Verwaltungsausgaben an private Organisationen, also neudeutsch das Outsourcing.

Der Nationalrat hat zusammen mit dem Bundesrat folgende Lösung verabschiedet: Aufgaben können nur dann ausgelagert werden, wenn sie konkret durch ein Gesetz zur Auslagerung freigegeben werden. Unsere Kommission möchte auf Anregung der Staatspolitischen Kommission einen anderen Weg einschlagen; es soll nämlich eine allgemeine Bestimmung geschaffen werden, gemäss welcher diese Aufgaben ausgelagert werden können. Das ist mit Artikel 166 Absatz 3 der Verfassung der Fall.

Absatz 3 gibt die Generalkompetenz zur Auslagerung von Staatsausgaben. Bundesrat und Nationalrat wollen diese Kompetenz nur im Einzelfall geben. Das ist natürlich von politischer Tragweite: Wenn Sie die Kompetenz nur im Einzelfall geben, können Sie in jedem Fall das Referendum ergreifen. Wenn Sie der Lösung des Ständerates folgen, kann das Referendum nicht mehr ergriffen werden, weil diese Auslagerung durch einen einfachen Bundesbeschluss erfolgen würde, der nicht dem Referendum untersteht.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich stelle hier keinen Antrag, aber ich mache Sie darauf aufmerksam, dass sich eine recht gewichtige politische Differenz zum Bundesrat und zum Nationalrat ergibt, wenn Sie jetzt Ihrer Kommission zustimmen. Das deswegen, weil die bisherige Praxis in jedem Fall – auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – ein formelles Gesetz verlangt. Darüber gab es im Nationalrat eine grosse Debatte. Darauf möchte ich jetzt schon hingewiesen haben.

Angenommen – Adopté

**Art. 167**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 167 beinhaltet zum einen eine materielle Änderung und zum andern eine sprachliche Zusammenfassung der beiden Absätze.

Bisher waren die Parlamentsdienste nach dem Buchstaben der Verfassung dem Bundeskanzler und damit dem Bundesrat unterstellt. Faktisch aber stehen die Parlamentsdienste seit Jahrzehnten direkt unter dem unmittelbaren Einfluss und im Entscheidungsbereich der Bundesversammlung. Wenn wir die Parlamentsdienste aus Artikel 167 und damit von der Bundeskanzlei weglösen, vollziehen wir in der Verfassung das, was seit Jahrzehnten Rechtswirklichkeit ist. Dies ist also nur eine sachliche Anpassung ohne materiellrechtliche Änderung.

Wir bitten Sie, dem Beschluss des Nationalrates zu folgen.

Angenommen – Adopté

**Art. 168–171**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Ich möchte nur der Vollständigkeit halber darauf hinweisen, dass Artikel 169 jetzt der Terminologie von Artikel 153a angepasst ist.

Angenommen – Adopté

**Art. 172 Abs. 3 – Art. 172 al. 3**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Präsident:** Die Absätze 1 und 2 von Artikel 172 sind zusammen mit Artikel 156 behandelt worden.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Bei Absatz 3 haben wir noch eine materielle Änderung zu begründen. Es geht um das Notverordnungs- und Notverfügungsrecht des Bundesrates. Der Nationalrat hat gegenüber dem Bundesrat zwei Änderungen vorgenommen. Er normiert in Absatz 3 allgemein das Notverordnungs- und Notverfügungsrecht. Nun hat der Nationalrat zwei Ergänzungen eingebaut: Erstens sind solche Akte nachträglich von der Bundesversammlung zu genehmigen, und zweitens sind sie zu befristen.

Die Begründung, die im Plenum des Nationalrates gegeben wurde, ist folgende: Es gehe darum, allfällige Missbräuche des Bundesrates zu verhindern; es handle sich bei diesen Noterlassen um Eingriffe in Grundrechte der Bürger, Eingriffe in die Sozialrechte, Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit usw. Diese seien vom Parlament zu genehmigen und zu befristen. Unsere Kommission ist für die Befristung, spricht sich aber gegen die Genehmigungspflicht aus. Eine Befristung ist für Notverfügungen und Notverordnungen sachlich angezeigt; eine Genehmigung ist aber nicht nötig, und zwar aus zwei Gründen:

1. In der Geschichte ist noch nie ein Missbrauch durch den Bundesrat ruchbar geworden.

2. Diese Notverfügungen und Notverordnungen betreffen die Beziehungen zum Ausland. Wenn diese Notverfügungen gegenüber dem Ausland im Parlament nochmals in aller Breite auf dem «Marktplatz der Öffentlichkeit» diskutiert werden, dann kann das aus staatspolitischen Überlegungen für die Schweiz sehr unklug und gefährlich sein.

Aus diesen Zweckmässigkeitsüberlegungen sprechen wir uns nur für die Befristung der Noterlasse, aber gegen die Genehmigungspflicht durch die Bundesversammlung aus.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Wir sind Ihnen dankbar, wenn Sie hier eine Differenz zum Nationalrat schaffen. Wir sind mit dem Antrag Ihrer Kommission, dass solche Notverordnungen zu befristen sind, einverstanden. Das Bundesgericht hat sich auch in jüngeren Entscheiden in dieser Richtung ausgesprochen.

Dagegen wäre eine Genehmigungspflicht, wie sie der Nationalrat beschlossen hat, in keiner Weise adäquat. Eine nachträgliche Genehmigung solcher Notverordnungen würde nach unserer Auffassung die Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit solcher Notverordnungen schwer beeinträchtigen, weil deren Verbindlichkeit bis zum Moment der parlamentarischen Genehmigung in der Schwebe bliebe. Wie aber beispielsweise ein Handelsverbot oder die Einfrierung von Bankkonten durchgesetzt werden könnte, solange dieser Schwebezustand anhalten würde, ist nicht zu sehen.

Wir würden auch komplett die Möglichkeit verlieren, auf sich rasch ändernde Situationen adäquat zu reagieren. Ich möchte Ihnen das anhand eines Beispiels zeigen: Der Bundesrat hat am 3. Oktober 1994 eine Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und anderen serbisch kontrollierten Gebieten erlassen, diese am 24. November 1995 teilsistiert, am 4. März 1996 ganz sistiert und schliesslich am 15. Dezember 1996 ausser Kraft gesetzt.

Wo wir auf solche Notverordnungen angewiesen sind, müssen wir unbedingt einerseits Handlungsfähigkeit und Flexibilität, andererseits aber auch für alle betroffenen Parteien Berechenbarkeit haben. Das würde hinfällig, wenn diese Notverordnungen jedesmal noch vom Parlament genehmigt werden müssten. Mit der Befristung hingegen bin ich einverstanden.

Angenommen – Adopté

**Art. 173**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Im vorangehenden Artikel ging es um die Beziehungen zum Ausland, hier geht es um die äussere und innere Sicherheit.

In Absatz 3 stellt sich wiederum die Frage der Noterlasse durch den Bundesrat. Da müssen wir das System durchhalten. Die Befristung durch den Bundesrat ist Pflicht, aber die Genehmigung durch das Parlament entfällt.

In Absatz 4, wo es um das Truppenaufgebot für den Aktivdienst geht, beantragt Ihnen unsere Kommission einstimmig, die Zahl 2000 zu streichen. Warum?

Zum ersten: Was mit dem Begriff «Aktivdienst» zusammenhängt, ist Sache des Gesetzes und nicht der Verfassung. Es macht keinen grossen Sinn, auf Verfassungsstufe eine Zahl mit einem Begriff zu verknüpfen, der erst auf Gesetzesstufe definiert wird.

Zum zweiten: Die Zahl 2000 hat heute eine völlig andere Bedeutung als im Jahre 1848, als ein Aufgebot von 2000 Mann oder die Androhung eines solchen Aufgebotes genügte, um einen unbotmässigen Kanton zur Räsion zu zwingen. Heute hat diese Zahl eine völlig andere Bedeutung. Die Zahl von 2000 Mann sagt wenig darüber aus, was diese Truppe ausrichten kann. Eine Truppe von 2000 Mann mit Panzern ist etwas völlig anderes als eine Hilfstruppe – Sanität, Genie –, die mit 2000 Mann in einem Katastrophenfall, vielleicht im Rahmen des Aktivdienstes, Hilfe leisten muss.

Diese Zahl ist auf der Stufe des Militärgesetzes geregelt. Dort gehört sie hin, und deshalb wollen wir sie hier eliminieren. Ich hoffe, dass sich der Bundesrat dieser Änderung ebenfalls anschliessen kann.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Den letzten Wunsch kann ich aus Gründen der Konsequenz nicht erfüllen. Ich stelle hier jedoch auch keinen Antrag. Ich glaube, dieses Problem müssen wir dann bei der Differenzvereinbarung erledigen.

Im Nationalrat ist darüber auch wieder eine grosse Debatte geführt worden. Es scheint, dass es sich beim Truppenaufgebot zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung um einen sehr sensiblen Bereich handelt. Deshalb hat der Bundesrat – seiner Linie folgend, überall dort möglichst nah bei der Nachführung zu bleiben, wo es um sehr sensible politische Bereiche geht – die Zahl unverändert belassen. Es ist ein Thema, das wir in der Differenzvereinbarung nochmals angehen werden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 174**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 174 ändern wir zusammen mit dem Nationalrat nur in Absatz 4, wo wir als Korrelat zu Artikel 160 wiederum «sorgen für» und nicht «wachen über» sagen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 175**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

*Angenommen – Adopté*

**Art. 176**

Antrag der Kommission  
Abs. 1–3  
BBI  
Abs. 4  
Streichen

Antrag Brunner Christiane

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 176**

Proposition de la commission

Al. 1–3

FF

Al. 4

Biffer

Proposition Brunner Christiane

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: In Artikel 176 fügt der Nationalrat die Absätze 3 und 4 ein.

Absatz 3 regelt, dass das Bundesgericht seine Verwaltung selber bestellt. Das ist bereits heute Rechtswirklichkeit. Es ist also nur eine Heraufstufung auf Verfassungsebene. Dagegen haben wir nichts einzuwenden und schliessen uns an.

Absatz 4 hat uns hingegen nicht überzeugt. Es ist wohl eine gute und achtbare Idee, dass bei der Wahl der Richterinnen und Richter auf die Vertretung der Amtssprachen Rücksicht genommen werden soll. Die Idee einer repräsentativen Vertretung der Sprachen und damit auch der Landesteile in der Schweiz ist richtig. Aus folgenden Gründen hat sich aber die Kommission praktisch einstimmig entschlossen, Absatz 4 zu streichen. Zum ersten ist diese Vertretung bereits heute Praxis. Es ist also nicht nötig, dies in der Verfassung nochmals zu normieren. Weiter stellt sich die Frage, warum von Sprachen und nicht von Landesteilen die Rede ist, weil heute die Landesteile vertreten sein sollen. Seit das Bundesgericht existiert, ist es Praxis, dass immer drei, nach Möglichkeit sogar alle vier Sprachen – auch das Rätoromanische – vertreten sind.

Weil diese Bestimmung nur das Bundesgericht betrifft, wirft dies die grosse Frage auf: Geht es dabei um ein qualifiziertes Schweigen der Verfassung gegenüber anderen Gremien des Bundes? Das war der Hauptgrund dafür, dass wir sagen: Diese Bestimmung deckt sich an sich mit der Realität; in ihrer Formulierung und in ihrer ausschliesslichen Normierung beim Bundesgericht aber wirft sie mehr Fragen auf, als sie löst. Deshalb haben wir sie gestrichen.

Frau Brunner stellt den Antrag, dem Nationalrat zu folgen. Es gibt gute Gründe dafür, aber nach der Wertung der Gründe hat sich die Kommission aus den genannten Erwägungen doch für Streichung ausgesprochen.

**Brunner Christiane (S, GE)**: L'actuel article 107 alinéa 1er de la constitution dispose que «les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues officielles de la Confédération y soient représentées». La loi fédérale d'organisation judiciaire est rédigée, finalement, comme une disposition d'exécution de cette garantie constitutionnelle puisqu'elle reprend au niveau législatif le critère de la répartition linguistique.

Le projet du Conseil fédéral, appuyé par la commission, s'écarte de la volonté du précédent constituant pour le motif que la prise en compte des langues officielles est suffisamment garantie au niveau législatif, d'une part, et dans la pratique actuelle, comme je viens de l'entendre, d'autre part. A l'instar du Conseil national, je ne partage pas cette position et je plaide en faveur de l'inscription, au niveau constitutionnel, d'un critère de répartition linguistique applicable à la composition du Tribunal fédéral.

Chaque fois que j'entre dans ce Parlement, il y a un symbole qui s'offre à nos regards, celui du monument qui représente les trois Suisses. Alors, on peut interpréter les trois Suisses de toutes sortes de manières, mais si on actualise ce symbole, pour moi, il représente les trois aires linguistiques principales de la Suisse.

Le projet du Conseil fédéral et la proposition de la commission m'obligent à rappeler – je le regrette – que non seule-

ment la Suisse est multiculturelle – ce qui me plaît –, mais qu'il me faut entrer dans le débat relatif à la hiérarchie des normes, car la solution du Conseil fédéral conduit à contester l'égalité, garantie au niveau constitutionnel, entre les différentes langues et cultures du pays. Les langues officielles sont l'allemand, le français et l'italien, et leur énumération au niveau constitutionnel garantit une égalité entre elles, c'est-à-dire que la constitution garantit le droit pour les personnes vivant dans notre pays de s'adresser aux autorités dans l'une des langues officielles et qu'elle leur garantit aussi le droit de recevoir une réponse dans l'une de ces langues officielles. Garantir au niveau constitutionnel le critère de la répartition linguistique signifie garantir à chaque justiciable le droit de pouvoir s'adresser à un juge s'exprimant dans la même langue, pour autant que cette langue soit une langue officielle.

J'aimerais dire que la langue est le bon critère, et ce n'est pas une question de régions. La langue ne se limite pas à un simple critère d'expression. La langue est aussi le reflet de l'identité des êtres humains puisqu'elle implique l'appartenance à une nation, à une culture, à une mentalité qui résultent de siècles d'histoire. Le critère de la langue est particulièrement important pour les minorités, car leur reconnaître le droit de s'exprimer et de se voir répondre dans leur langue conduit à leur conférer un statut d'égalité avec la majorité, et il implique d'accepter et de reconnaître leur propre identité culturelle.

Les particularités d'état d'esprit, de mentalité, de références culturelle et historique dues à l'usage d'une langue valent non seulement pour les justiciables qui s'adressent au Tribunal fédéral, mais cela vaut également pour les juges qui sont appelés à statuer. Par exemple, il est patent qu'un juge allemand s'orientera plus volontiers sur la doctrine allemande, alors qu'un juge romand sera plus enclin à se rapprocher des sources francophones. Ces affinités, ces sensibilités des juges résultant de leur appartenance à diverses cultures ne sont pas des détails. Au contraire, elles ont une grande importance pour l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral, de notre cour suprême. Et je rappelle, si besoin est, que la loi fédérale d'organisation judiciaire dispose que les recours au Tribunal fédéral doivent être rédigés dans l'une des langues nationales, que la règle observée par toutes les juridictions fédérales, y compris le Tribunal fédéral, est que les recours soient instruits dans la langue utilisée par l'autorité de première instance. C'est une règle qui protège les administrés, en particulier les administrés des minorités linguistiques.

Au regard du principe incontesté de l'égalité érigée en norme constitutionnelle entre les langues officielles, de l'égalité entre les différentes cultures du pays, les minorités doivent se voir garantir, au niveau constitutionnel également, qu'elles ne devront pas à l'avenir se contenter de prendre acte de décisions d'un Tribunal fédéral qui pourrait être teinté d'une culture et d'un état d'esprit germanophones. Renvoyer le critère de la répartition linguistique au Tribunal fédéral au niveau législatif n'offrirait plus une telle garantie aux minorités, l'égalité de traitement entre les justiciables pouvant être remise en cause sans qu'il soit nécessaire d'obtenir la double majorité du peuple et des cantons.

En conclusion, ce n'est pas tellement par chauvinisme romand, ni parce que je suis motivée par des préoccupations doctrinaires ou dogmatiques que je vous demande d'accepter ma proposition de vous rallier à la décision du Conseil national. Mais c'est justement pour pouvoir, à l'avenir encore, regarder en rentrant dans le Palais du Parlement le monument des trois Suisses en ayant la conviction qu'il représente bien le présent et l'avenir de notre pays avec ses trois composantes linguistiques principales, puisqu'il me plaît d'interpréter le symbole des trois Suisses de cette manière.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Auf der Fahne sehen Sie, dass auch der Bundesrat auf die Aufnahme dieser Bestimmung, die sich heute in Artikel 107 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung findet, verzichtet hat. Wir waren der Meinung, man sollte das vielleicht besser im Gesetz regeln. Wenn wir es nur für das Bundesgericht regeln, könnte man sich fragen,

warum man es beispielsweise nicht auch für den Bundesrat regelt.

Ich sehe, dass hier eine Sensibilität der Romandie besteht. Deshalb würde ich Ihnen vorschlagen, dass wir uns überall dort, wo wir politische Sensibilitäten feststellen, möglichst an die geltende Verfassung anlehnen; das wäre sicher klug. Ich empfehle Ihnen deshalb, dem Antrag Brunner Christiane zuzustimmen.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Aufgrund des Votums von Herrn Bundesrat Koller möchte ich erwähnen, dass in der Kommission ein Vertreter einer lateinischen Sprache die Streichung begehrt hat. Es gibt offensichtlich auch unter den Nichtdeutschsprachigen unterschiedliche Auffassungen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Brunner Christiane

18 Stimmen

Für den Antrag der Kommission

9 Stimmen

**Art. 177–180**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Gestatten Sie, dass ich die Artikel 177 bis 180 gesamthaft erläutere. Es handelt sich um die letzten übriggebliebenen Bestimmungen. Die Artikel 181ff. haben wir bereits am 9. März 1998 genehmigt.

Zu den einzelnen Artikeln folgendes: Artikel 177 nennt in Absatz 1 Litera b die Gemeindeautonomie ausdrücklich. Im Entwurf des Bundesrates war sie verklausuliert. Nun ist sie ausdrücklich genannt. Der Nationalrat hat so beschlossen. Wir schliessen uns jenem Beschluss an.

Zu Artikel 178 habe ich keine Bemerkungen. Das ist geltendes Recht. Es liegen keine Änderungen vor.

Zu Artikel 179: Hier wird die Bestimmung über die Bundesassisen gestrichen. Wir glauben, dass wir diese Bestimmung streichen können, ohne das Konzept der Nachführung zu verletzen, zumal die Bundesassisen in der Verfassung zwar genannt, in der Rechtswirklichkeit jedoch ohne jede Bedeutung sind. Meines Wissens sind sie in den letzten 60 Jahren nie aufgeboden worden. Es ist auch nicht anzunehmen, dass sie in den nächsten Jahrzehnten aufgeboden werden. Gestützt auf die Rechtswirklichkeit und auf die einhellige Überzeugung in der Kommission und auch im Nationalrat können wir Artikel 179 streichen.

Zu Artikel 180: Es handelt sich hier lediglich um eine Anpassung der Terminologie an Artikel 153a.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Wir sind damit am Ende der Beratungen über den Entwurf A angelangt.

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

30 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*

95.306

## Standesinitiative Jura Kantonsbildungen und Veränderungen von Kantonsgebieten

### Initiative du canton du Jura Modification du nombre et du territoire des cantons

#### Abschreibung – Classement

Siehe Jahrgang 1996, Seite 291 – Voir année 1996, page 291

Beschluss des Nationalrates vom 29. April 1998  
Décision du Conseil national du 29 avril 1998

**Rhinow** René (R, BL) unterbreitet im Namen der Verfassungskommission (VK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### 1. Anliegen der Initiative

Mit der am 1. September 1995 eingereichten Standesinitiative verlangt der Kanton Jura eine verfassungsrechtliche Regelung des Vorgehens bei Änderungen im Gebiet und im Bestand der Kantone. Insbesondere sollen Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen nicht mehr dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstellt werden; dafür soll nur noch die Zustimmung der Bundesversammlung erforderlich sein.

#### 2. Behandlung im Parlament

Auf Antrag der vorprüfenden Kommission beschloss der Ständerat am 3. Juni 1996, der Initiative Folge zu geben. Der Nationalrat gab der Initiative am 16. September 1996 Folge. In ihrem Bericht vertrat die Staatspolitische Kommission die Auffassung, dass das Anliegen am sinnvollsten im Rahmen des Projekts der Totalrevision der Bundesverfassung verwirklicht werden sollte. Sollte das Anliegen bei der Totalrevision nicht berücksichtigt werden, so bliebe der Auftrag im Hinblick auf eine allfällige Partialrevision der Bundesverfassung bestehen.

#### 3. Behandlung in der Verfassungskommission

Die Büros beschlossen am 25. November 1996, die Initiative den Verfassungskommissionen zuzuweisen, damit diese gemäss Artikel 21novies bzw. 21quater GVG eine Vorlage ausarbeiten. Die Verfassungskommission des Ständerates hat am 30. April 1997 Artikel 44 des Verfassungsentwurfes des Bundesrates betreffend Bestand und Gebiet der Kantone beraten. Dabei hat sie Artikel 44 Absatz 3 dahingehend geändert, dass Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen nicht mehr der Zustimmung von Volk und Ständen bedürfen, sondern dass dafür ein dem Referendum unterstellter Beschluss der Bundesversammlung ausreicht. Damit erfüllt sie das Anliegen der Standesinitiative Jura, wonach für solche, häufig unbestrittene Gebietsveränderungen nicht mehr automatisch das Volk an die Urne bemüht werden soll. Für bestrittene Fälle bleibt die Möglichkeit eines Volksentscheides mittels des fakultativen Referendums erhalten. Die nationalrätliche Kommission schloss sich an ihrer Sitzung vom 5. September dem Beschluss der Kommission des Ständerates an.

**Rhinow** René (R, BL) présente au nom de la Commission de la révision constitutionnelle (CRC) le rapport écrit suivant:

#### 1. Objectifs de l'initiative

Le 1er septembre 1995, le canton du Jura a déposé une initiative visant à inscrire une disposition dans la Constitution fédérale, de façon à réglementer la procédure de modification du nombre et du territoire des cantons. Désormais, les modifications de territoire entre les cantons ne seront plus soumises à l'approbation du peuple et des cantons, mais elles requerront celle de l'Assemblée fédérale.

#### 2. Délibérations au sein du Parlement

Sur demande de la commission chargée de l'examen préalable, les 3 juin et 16 septembre 1996, le Conseil des Etats et

le Conseil national ont respectivement décidé de donner suite à l'initiative. Dans son rapport, la Commission des institutions politiques a estimé que les objectifs de l'initiative pouvaient être le mieux concrétisés dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale. Dans l'hypothèse où les objectifs ne pourraient pas être pris en compte dans la révision totale, il y aurait toujours la perspective d'un mandat d'une révision partielle de la constitution.

#### 3. Délibérations au sein de la Commission de la révision constitutionnelle

Le 25 novembre 1996, les Bureaux ont décidé d'attribuer l'initiative aux Commissions de la révision constitutionnelle, afin qu'elles élaborent un projet conformément aux articles 21novies et 21quater LREC. Le 30 avril 1997, la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats a délibéré au sujet de l'article 44 du projet de constitution du Conseil fédéral sur le nombre et les territoires des cantons. Elle a modifié l'article 44 alinéa 3, de façon que les modifications de territoire entre les cantons ne requièrent plus l'approbation du peuple et des cantons, mais uniquement un arrêté de l'Assemblée fédérale soumis à un référendum. La commission concrétise ainsi l'objectif de l'initiative du canton du Jura, selon lequel, pour de telles modifications de territoire – souvent indiscutables – le peuple n'est pas automatiquement prié de se rendre aux urnes. Pour les cas litigieux, le peuple a toujours la possibilité de décider au moyen d'un référendum facultatif. Réunie le 5 septembre, la commission du Conseil national a suivi la décision de la commission du Conseil des Etats.

#### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Initiative als erfüllt abzuschreiben.

#### Proposition de la commission

La commission propose de classer l'initiative en considérant qu'elle est réalisée.

#### Angenommen – Adopté

## Petitionen

### Pétitions

97.2021

#### Petition Schweizerischer Gemeindeverband und Schweizerischer Städteverband Revision der Bundesverfassung

#### Pétition Association des communes suisses et Union des villes suisses Révision de la Constitution fédérale

**Rhinow** René (R, BL) unterbreitet im Namen der Verfassungskommission (VK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### Anliegen der Petenten

Mit Eingabe vom 25. April 1997 verlangen die Petenten die Aufnahme von Bestimmungen folgenden Inhalts in die neue Bundesverfassung:

1. Bund, Kantone und Gemeinden teilen sich die Aufgaben des gesamtstaatlichen Gemeinwesens. Sie unterstützen sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und schulden sich Rücksicht und Beistand.

2. Der Bund nimmt bei der Schaffung von neuen Rechtsgrundlagen und bei der Verwirklichung von Werken auf die möglichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden Rücksicht.

3. Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe der Gesetzgebung der Kantone und des Bundes gewährleistet. Die Gemeinden gestalten ihren Teil der Aufgaben selbständig.

4. Verfassungsgerichtsbarkeit: Beschwerderecht der Gemeinden der Gemeindeautonomie (Bestätigung der heutigen Gerichtspraxis).

#### *Erwägungen der Kommission*

Die Verfassungskommission befasste sich an ihren Sitzungen vom 30. April und 1. Mai, vom 1. September sowie vom 17.–19. September 1997 im Rahmen der Beratungen der Artikel 34 bis 41 sowie von Artikel 177 des Verfassungsentwurfes mit den Anliegen der Petenten. Sie hat dabei folgende Ergänzungen am Entwurf des Bundesrates vorgenommen, die den Anliegen der Petenten entsprechen:

1. In Artikel 41 Absatz 2 wird festgehalten, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden zu nehmen hat (Ziff. 2 der Petition).

2. Im weiteren hat die Kommission eine Änderung von Artikel 177 Absatz 1 Buchstabe b des bundesrätlichen Entwurfes beschlossen, indem hier klar festgehalten wird, dass das Bundesgericht Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie zu beurteilen hat (Ziff. 4 der Petition).

Hingegen verzichtete die Kommission darauf, die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden verfassungsmässig zu verankern, da ihrer Ansicht nach der direkte Ansprechpartner des Bundes die Kantone und nicht die Gemeinden sind.

**Rhinow** René (R, BL) présente au nom de la Commission de la révision constitutionnelle (CRC) le rapport écrit suivant:

#### *Objectifs des auteurs de la pétition*

Par lettre du 25 avril 1997, les auteurs de la pétition ont demandé l'inscription des dispositions suivantes dans la nouvelle Constitution fédérale:

1. La Confédération, les cantons et les communes se répartissent les tâches de la communauté étatique. Ils se soutiennent mutuellement dans l'accomplissement de leurs tâches et se doivent égard et assistance.

2. Lorsqu'elle établit de nouvelles normes juridiques et entreprend des travaux, la Confédération prend en considération leurs effets éventuels sur les cantons et les communes.

3. La législation des cantons et de la Confédération garantit l'autonomie communale. Les communes règlent librement les tâches qui leur incombent.

4. Juridiction constitutionnelle: les communes ont un droit de recours contre les atteintes à l'autonomie communale (confirme la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral).

#### *Considérations de la commission*

A ses séances des 30 avril, 1er mai, 1er septembre, 17–19 septembre 1997, la commission a procédé à l'examen de la pétition, dans le cadre des délibérations au sujet des articles 34 à 41 et de l'article 177 du projet de la constitution. Elle a complété le projet du Conseil fédéral comme suit, prenant ainsi en compte les objectifs visés par la pétition:

1. L'article 41 alinéa 2 fixe que, dans son activité, la Confédération tient compte des conséquences éventuelles pour les communes (ch. 2 de la pétition).

2. Par ailleurs, la commission avait décidé une modification de l'article 177 alinéa 1er lettre b du projet du Conseil fédéral, selon laquelle le Tribunal fédéral doit statuer sur les réclamations pour violation de l'autonomie communale (ch. 4 de la pétition).

En revanche, la commission a renoncé à inscrire dans la constitution une disposition sur la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes, estimant que les cantons et non les communes sont le partenaire direct de la Confédération.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen und sie als teilweise erfüllt abzuschreiben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose de prendre acte de la pétition et de la classer en considérant qu'elle est partiellement réalisée.

#### *Angenommen – Adopté*

## 98.2003

### **Petition Reinhard Max Ausdrückliche Erwähnung der Schweiz in geographischer Hinsicht**

### **Pétition Reinhard Max Mention expresse du contour géographique de la Suisse**

**Rhinow** René (R, BL) unterbreitet im Namen der Verfassungskommission (VK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### 1. Anliegen der Petition

Mit Eingabe vom 22. Dezember 1997 verlangt der Petent, in Artikel 1 der Bundesverfassung einen Absatz 2 einzufügen: «Zur Eidgenossenschaft gehören die Flächen aller Kantone bis zur schweizerischen Landesgrenze gemäss der Landeskarte der Schweiz, der nutzbare Untergrund sowie die Luftsäule nach internationalem Recht.»

#### 2. Behandlung in der Verfassungskommission

Die Verfassungskommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 24. März 1998 mit dieser Petition. Sie hatte dazu eine Stellungnahme des EJPD eingeholt und gelangt mit diesem zu folgenden Schlüssen:

Die Grenzen der Schweizerischen Eidgenossenschaft bestimmen sich nach dem Völkerrecht (Staatsverträge, Schiedssprüche sowie Gewohnheit und historische Überlieferung). Ihre Erwähnung in der Verfassung wäre nur von deklaratorischem Wert. Nach schweizerischer Verfassungstradition umschreibt die Bundesverfassung die Grenzen der Schweiz nicht. Ein Verweis auf die Schweizer Landeskarte wäre verfassungsuntypisch. Auch die Verfassungen anderer Staaten verzichten in aller Regel auf entsprechende Ausführungen. Eine Ausnahme bilden die Verfassungen Portugals und Irlands, die das Staatsgebiet umschreiben. Diese beiden Staaten unterscheiden sich jedoch in ihrer geographischen Lage (Küsten-/Inselstaaten) und in ihrer historischen Entwicklung stark von der Schweiz.

Ein im Sinne des Petenten ergänzter Artikel 1 der Bundesverfassung bringt weder eine Klärung allenfalls offener Fragen, noch hätte die Ergänzung normativen Charakter. Sie entspräche auch nicht dem bisherigen Verfassungsverständnis. Ein Bedürfnis nach einer entsprechenden Norm ist in keiner namhaften politischen Strömung auszumachen.

**Rhinow** René (R, BL) présente au nom de la Commission de la révision constitutionnelle (CRC) le rapport écrit suivant:

#### 1. Objectif visé par la pétition

Par sa lettre datée du 22 décembre 1997, l'auteur de la pétition demande qu'à l'article 1er de la future Constitution fédérale révisée soit ajouté un alinéa 2, dont la teneur serait la suivante: «La Confédération est constituée des territoires de tous les cantons jusqu'à la frontière nationale, conformément à la carte géographique de la Suisse, ainsi que du sous-sol utile et de l'espace aérien, conformément au droit international.»

2. Examen par la Commission de la révision constitutionnelle  
La Commission de la révision constitutionnelle a examiné cette pétition à sa séance du 24 mars 1998. Se fondant sur

un avis écrit qu'elle avait demandé au DFJP sur cette question, la commission est arrivée aux conclusions suivantes: Les frontières de la Confédération suisse sont déterminées par le droit international public (traités internationaux, sentances arbitrales, coutume et tradition). Leur mention dans la constitution n'aurait qu'une valeur déclaratoire. L'usage suisse veut que la constitution ne décrive pas les frontières du pays. Un renvoi à une carte géographique de la Suisse serait constitutionnellement atypique. D'ailleurs, généralement, les constitutions étrangères se taisent, elles aussi, sur la question; à part celles du Portugal et de l'Irlande. Mais ces deux pays se distinguent fortement de la Suisse par leur situation géographique (vaste zone côtière/île), ainsi que par leur développement historique. Un complément de l'article 1er de la constitution allant dans le sens voulu par l'auteur de la pétition ne saurait clarifier d'éventuelles questions restées ouvertes et n'aurait pas un caractère normatif. Il ne correspondrait pas non plus à l'entendement constitutionnel actuel. Aucun mouvement politique de renom n'éprouve le besoin d'instaurer une norme à ce propos.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose de prendre acte de la pétition sans y donner suite.

*Angenommen – Adopté*

### 98.2004

#### **Petition Reinhard Max Erwähnung von Schweizerkreuz und Fahne in der Bundesverfassung**

#### **Pétition Reinhard Max Mention de la croix et du drapeau suisses dans la constitution**

**Rhinow** René (R, BL) unterbreitet im Namen der Verfassungskommission (VK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### 1. Anliegen der Petition

Mit Eingabe vom 22. Dezember 1997 verlangt der Petent, in Artikel 1 der Bundesverfassung seien Kreuz und Fahne als «höchste Symbole unseres Landes» ausdrücklich zu verankern und im Bild wiederzugeben.

#### 2. Behandlung in der Verfassungskommission

Die Verfassungskommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 24. März 1998 mit dieser Petition. Sie hatte dazu eine Stellungnahme des EJPD eingeholt und gelangt mit diesem zu folgenden Schlüssen:

Eine Umschreibung der Flagge in der Verfassung wäre im Ersten Titel mit den ontologischen Bestimmungen grundsätzlich denkbar. Folgende Staaten umschreiben sie in der Verfassung: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal, Spanien und Irland (keine europäische Verfassung zeigt die Flagge im Bild). Die Umschreibung der Flagge entspricht aber nicht der schweizerischen Verfassungstradition. In der Volksdiskussion über den Verfassungsentwurf von 1995 ist kein Begehren zur Aufnahme der Nationalflagge in die Verfassung gestellt worden; die politischen Parteien und die interessierten Organisationen haben kein entsprechendes Bedürfnis geäußert. Die Flagge hat zwar einen gewissen Symbolgehalt im Zusammenhang mit der Identifikation mit der Schweiz. Die Verfassungsreform hat jedoch nicht zuletzt zum Ziel, den Verfassungstext auf das wirklich Notwendige zu konzentrieren, wozu die Form der Flagge nicht zu zählen ist.

**Rhinow** René (R, BL) présente au nom de la Commission de la révision constitutionnelle (CRC) le rapport écrit suivant:

#### 1. Objectif visé par la pétition

Par sa lettre datée du 22 décembre 1997, l'auteur de la pétition demande que la croix et le drapeau suisses soient expressément mentionnés dans l'article 1er de la constitution comme étant «les symboles les plus élevés de notre pays», et qu'ils soient représentés par une illustration.

#### 2. Examen par la Commission de la révision constitutionnelle

La Commission de la révision constitutionnelle a examiné cette pétition à sa séance du 24 mars 1998. Se fondant sur un avis écrit qu'elle avait demandé au DFJP sur cette question, la commission est arrivée aux conclusions suivantes:

Une description du drapeau national dans la constitution serait en principe envisageable au Titre premier, dans le cadre des dispositions ontologiques. Les Etats suivants décrivent leur drapeau: l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Irlande et le Portugal (mais aucune constitution européenne n'en présente d'illustration). Une description du drapeau ne s'inscrit toutefois pas dans la tradition constitutionnelle suisse. Au cours du débat populaire sur le projet de constitution de 1995, personne n'a demandé l'insertion du drapeau national dans la constitution; l'existence d'un besoin en la matière n'a été suggérée par aucun parti politique et par aucune organisation intéressée. Certes, le drapeau national a une certaine valeur symbolique qui favorise l'identification à la Suisse. La réforme a cependant pour objectif, notamment, de réduire la teneur de la constitution à l'essentiel, un rang auquel ne peut prétendre la description du drapeau.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, de prendre acte de la pétition sans y donner suite.

*Angenommen – Adopté*

### 98.2005

#### **Petition Zuegg-Ruch Robert Selbstverständlichkeiten für eine moderne Verfassung**

#### **Pétition Zuegg-Ruch Robert Evidences devant figurer dans une constitution moderne**

**Rhinow** René (R, BL) unterbreitet im Namen der Verfassungskommission (VK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### 1. Anliegen der Petition

Mit Eingabe vom 18. Januar 1998 verlangen die Petenten aus dem Umkreis der Rudolf-Steiner-Schulbewegung, dass die Grundrechtsbestimmungen in der neuen Bundesverfassung durch einige «Selbstverständlichkeiten für eine zeitgemässe Verfassung» ergänzt werden sollen (siehe die einzelnen Punkte unter Ziff. 2).

#### 2. Behandlung in der Verfassungskommission

Die Verfassungskommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 24. März 1998 mit dieser Petition. Sie hatte dazu eine Stellungnahme des EJPD eingeholt und gelangt mit diesem betreffend die vorgeschlagenen Ergänzungen zu folgenden Schlüssen:

– Grundrecht auf Erziehung (Art. 12): Die Kommission geht davon aus, dass das in Artikel 12 verankerte Recht auf Ehe umfassend zu verstehen ist. Es schliesst neben dem Recht auf Eheschliessung das Recht ein, eine Familie zu gründen,

d. h. Kinder zu zeugen und zu erziehen. Auf eine Ergänzung im Sinne der Petition kann daher verzichtet werden.

– Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 16a): Die Verfassungskommission des Nationalrates hat einen entsprechenden Artikel 16a im Grundrechtskatalog bereits beschlossen. Auch der Ständerat anerkennt diesen Anspruch als verfassungsmässiges Recht (Art. 57a).

– Freiheit des Unterrichts (Art. 17): Die Petition postuliert neben der Freiheit der wissenschaftlichen Forschung und Lehre auch jene des Unterrichts. Der Begriff der Unterrichtsfreiheit ist unscharf. Der Uno-Pakt gibt ihm nicht dieselbe Bedeutung wie die kantonalen Verfassungen. Auch in der Literatur wird der Begriff mit unterschiedlichen Inhalten verwendet. Werden unter Unterrichtsfreiheit die Privatschulfreiheit und die Schulfreiheit verstanden, kann der Grundrechtskatalog in der neuen Verfassung ohne weiteres ergänzt werden, ohne dass der Grundsatz der Nachführung des geltenden Rechts verletzt würde. Die so verstandene Unterrichtsfreiheit entspricht dann dem Uno-Pakt I (Art. 13 Abs. 3). Die Lehr- und Lernfreiheit, die die Petition ebenfalls erfassen möchte, ist dagegen von dieser Bestimmung nicht erfasst. Auf Bundesebene sind diese Aspekte durch die Meinungsäusserungsfreiheit und die Wirtschaftsfreiheit weitestgehend abgedeckt. Eine zusätzliche Erwähnung ist nicht opportun, weil sie ein Segment der Grundrechtsträger in einer Weise hervorheben würde, die sachlich nicht gerechtfertigt wäre.

– Bindung an die Grundrechte bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Art. 31 Abs. 2): Die Petition verlangt, dass auch jene Individuen oder privaten Institutionen zur Beachtung der Grundrechte verpflichtet werden, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Wer staatliche Aufgaben erfüllt, ist an die Grundrechte gebunden (Art. 31 Abs. 2). Dabei spielt es keine Rolle, ob die Aufgaben von einem staatlichen Organ oder von privaten Institutionen wahrgenommen werden. In der Petition wird nun unterschieden zwischen staatlichen und öffentlichen Aufgaben. Es ist unklar, worin der Unterschied dieser beiden Begriffe liegt. Staatliche Aufgaben sind immer auch öffentliche Aufgaben. Der Begriff «öffentliche Aufgaben» kann umfassender verstanden werden als jener Aufgabenkreis, der all jene Bereiche erfasst, die im öffentlichen Interesse liegen. Damit besteht die Gefahr, dass die Grenzen der Drittwirkung unscharf werden. Angesichts dieser Probleme ist eine solche Ergänzung abzulehnen.

– Öffentliche Aufgaben sollen staatlichen Organen nur aus zwingenden Gründen zur Erfüllung zugewiesen werden: Mit dieser Ergänzung soll der Grundsatz der Subsidiarität im Verhältnis zwischen Staat und Individuum verankert werden. Diesem Anliegen der Petition ist durch die Beschlüsse der Räte zu verschiedenen Artikeln der neuen Bundesverfassung (z. B. Art. 3b und 33 gemäss Fassung des Nationalrates, Art. 32e und 33 in der Fassung des Ständerates) weitgehend Rechnung getragen.

**Rhinow** René (R, BL) présente au nom de la Commission de la révision constitutionnelle (CRC) le rapport écrit suivant:

#### 1. Objectif visé par la pétition

Par leur lettre du 18 janvier 1998, les auteurs de la pétition, issus du mouvement scolaire Rudolf Steiner, demandent que dans la nouvelle Constitution fédérale, les dispositions relatives aux droits fondamentaux soient complétées par quelques points qui, expliquent-ils en substance, doivent à l'évidence figurer dans une constitution moderne digne de ce nom (voire liste détaillée sous ch. 2).

2. Examen par la Commission de la révision constitutionnelle  
La Commission de la révision constitutionnelle a examiné cette pétition à sa séance du 24 mars 1998. Se fondant sur un avis écrit qu'elle avait demandé au DFJP concernant les différents points proposés, la commission est arrivée aux conclusions suivantes:

– Droit à l'éducation des enfants (art. 12): la commission considère que le droit au mariage figurant à l'article 12 est un droit global qui inclut, outre le droit de contracter mariage, celui de fonder une famille, c'est-à-dire d'engendrer et d'édu-

quer des enfants. On peut dès lors renoncer à compléter cet article comme le demande la pétition.

– Droit à une scolarité de base suffisante et gratuite (art. 16a): la commission de la révision constitutionnelle du Conseil national a déjà adopté, dans le catalogue de droits fondamentaux, un article 16a qui correspond à cette demande. Le Conseil des Etats, lui aussi, reconnaît ce droit comme étant un droit constitutionnel (art. 57a).

– Liberté éducative (art. 17): la pétition part de l'idée qu'à la liberté de l'enseignement et à celle de la recherche scientifique s'ajoute la liberté éducative. Cette notion est toutefois ambiguë. Le pacte de l'ONU pertinent ne lui donne pas la même signification que les constitutions cantonales. La littérature spécialisée elle-même en donne des acceptions divergentes. Si l'on entend par liberté éducative la possibilité d'organiser une école privée et de fréquenter l'école de son choix, alors le catalogue des droits fondamentaux de la nouvelle constitution peut être aisément complété, sans qu'il soit dérogé au principe de la mise à jour du droit en vigueur. Ainsi perçue, la liberté éducative correspond à l'article 13 alinéa 3 du Pacte I de l'ONU. En revanche, la liberté d'enseignement et de formation que la pétition entend également appréhender n'est pas couverte par cette disposition. Au niveau fédéral, ces aspects de la question sont, pour l'essentiel, englobés dans la liberté d'opinion et la liberté économique. Une mention supplémentaire n'a pas lieu d'être, car elle mettrait en exergue l'un des éléments des droits fondamentaux d'une manière qui, matériellement, ne se justifie pas.

– Adéquation des tâches publiques aux droits fondamentaux (art. 31 al. 2): la pétition demande que soient aussi soumis à l'observation des droits fondamentaux tous les particuliers et toutes les institutions privées qui exécutent des tâches publiques. Quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux (art. 31 al. 2). Il n'importe pas que les tâches soient réalisées par un organisme de l'Etat ou par une institution privée. La pétition fait une distinction entre les tâches publiques et celles de l'Etat, mais la différence entre ces deux termes n'est pas claire. Les tâches de l'Etat sont aussi, et toujours, des tâches publiques. Il faut comprendre globalement par «tâches publiques» l'ensemble des missions affectant tous les domaines d'intérêt public. Le risque existe par conséquent de voir s'estomper les limites de l'effet des droits fondamentaux sur les rapports entre les tiers. Au vu de ces problèmes, un tel complément est à rejeter.

– Attribution de tâches publiques à des organismes de l'Etat uniquement pour des raisons impératives: ce complément entend instaurer le principe de la subsidiarité dans les rapports entre l'Etat et l'individu. Des décisions des Conseils relatives à divers articles de la nouvelle constitution (par ex.: art. 3b et 33 dans la version du Conseil national, art. 32e et 33 dans celle du Conseil des Etats) prennent déjà largement en compte cet aspect de la pétition.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen, sie einesteils als erfüllt abzuschreiben und ihr andernteils keine Folge zu geben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose de prendre acte de la pétition, de la classer, en partie, en considérant que certains objectifs qu'elle vise sont réalisés, et, pour le reste, de ne pas y donner suite.

#### *Angenommen – Adopté*



95.088

## Asylgesetz und Anag. Änderung

### Loi sur l'asile et LSEE. Modification

#### Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1367 – Voir année 1997, page 1367

Beschluss des Nationalrates vom 12. März 1998

Décision du Conseil national du 12 mars 1998

## A. Asylgesetz

### A. Loi sur l'asile

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, dass ich zuerst ein paar einleitende Bemerkungen mache: Unser Rat hat am 19. Dezember 1997 mit einigen bedeutenden Änderungen im Vergleich zum Nationalrat das Asylgesetz in erster Lesung verabschiedet. In der Frühjahrsession hat der Nationalrat am 12. März 1998 bereits die erste Runde des Differenzbereinigungsverfahrens abgeschlossen. Er ist uns dort gefolgt, wo es um wesentliche Neuerungen ging, wo wir insbesondere gegenüber möglichen Missbräuchen eine härtere Gangart eingeschlagen haben. Es sind aber trotzdem noch 19 Differenzen verblieben. Diese Differenzen haben wir in der Kommissionssitzung vom 7. und 8. April 1998 behandelt.

Zahlenmässig sieht es so aus: Bei acht Differenzen folgen wir dem Nationalrat, bei acht Differenzen – also bei der gleichen Zahl – halten wir fest; zweimal haben wir eine neue Lösung erarbeitet, die einen Kompromiss bzw. eine verbesserte Lösung darstellt, weil sich auch die Situation geändert hat. Beim Integrationsartikel schliesslich, der im Nationalrat an der Ausgabenbremse gescheitert ist, haben wir stillschweigend an unserer Position festgehalten.

Wir haben uns in der Kommission von folgenden Richtlinien leiten lassen: Überall dort, wo es um Fragen der Humanität ging, um die Garantie eines ethisch und flüchtlingsrechtlich anspruchsvollen Verfahrens, haben wir zugunsten der Asylbewerber entschieden. Wir haben dem Nationalrat in mehreren Punkten nachgegeben. Wo es aber um die Bekämpfung von Missbräuchen ging – und die sind offensichtlich –, haben wir uns auf unsere härtere Gangart besonnen und festgehalten. Das ist der Grundtenor.

Nun hat sich seit unserer letzten Beratung in der schweizerischen Politik einiges geändert. Zum ersten hat sich die Lage im Asylwesen stark verschärft; eine hohe Zunahme der Gesuche ist feststellbar. Es gibt Anzeichen von Bürgerkrieg in Kosovo; die Schweiz hat eine erheblich grössere Zunahme an Gesuchen, während andere Staaten wie Deutschland derzeit rückläufige Zahlen aufweisen. Diese Umstände geben Anlass zu grosser Sorge. Ich nehme an, dass Herr Bundesrat Koller einleitend etwas dazu sagen will. Er trägt sich mit der Absicht, wie wir der Presse entnommen haben, das Gesetz im Dringlichkeitsverfahren in Kraft zu setzen.

Just auf die Tage unserer Beratungen hin haben verschiedene Organisationen mit dem Referendum gedroht – nein, sie haben es klar angekündigt. Das gibt uns zu denken. Nicht dass ein Referendum ergriffen wird, sondern die Art, wie verneint wird, dass das Parlament mit sehr viel Aufwand ethisch hochstehende, asylrechtlich gute Lösungen verwirklicht, aber gleichzeitig den Missbräuchen entgegentritt. Dass diese Bestrebungen auf diese Weise torpediert werden, lässt aufhorchen; es erfüllt mich auch mit Sorge, denn es steht sehr viel auf dem Spiel.

Auf dem Spiel stehen einerseits für diese Flüchtlingsorganisationen der Rückhalt und ihre Akzeptanz in Politik und Öffentlichkeit; sie werden aufs Spiel gesetzt. Sie setzen auch die Ernsthaftigkeit und die Glaubwürdigkeit ihrer Politik aufs Spiel. Wer das Referendum durchzieht, trägt wesentlich bei

zur Verhärtung der öffentlichen Meinung und zur Verhärtung der Haltung breiter Kreise gegenüber den Flüchtlingen. Wir müssen die Missbrauchsbestimmungen hart ansetzen, um jene Asylbewerber und anerkannten Flüchtlinge, die sich an unsere Rechtsordnung halten, gegenüber den Renitenten und angesichts der Missbräuche nicht sogar lächerlich zu machen.

Ich bin überzeugt, dass unser Gesetz in asylrechtlicher und in ethischer Hinsicht sehr hohen Ansprüchen standhält. Wenn diese Kreise das Referendum ergreifen, können sie das zwar tun, ich bin aber überzeugt: Das Volk wird unserem Gesetz mit überwiegender Mehrheit zustimmen. Wenn sie das Referendum ergreifen, machen sie es jenen – auch jenen in unserem Rat – schwer, welche sich mit Überzeugung und Erfolg für ein qualitativ hochstehendes Asylverfahren eingesetzt haben. Der Entscheid für das Referendum weckt Geister, die unserer Arbeit schaden werden. Das sind die Sorgen, die uns beschäftigen, wenn wir gestern oder heute von der Referendumsankündigung gelesen haben. Das Referendum kann keinen Erfolg haben, es wird aber politisch grossen Schaden anrichten!

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es ist tatsächlich so, dass wir nach fünf Jahren relativer Stabilität und Normalität im Asylwesen erstmals seit 1991 wieder eine ganz schwierige Situation haben. Das ist auf eine Vielzahl von Gründen zurückzuführen, zunächst einmal auf die starke Zunahme der Zahl der Asylgesuche. Sie wissen, wir hatten schon einmal, Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre, eine ganz schwierige Zeit, wo wir jedes Jahr etwa 50 Prozent mehr Asylgesuche hatten, mit dem Rekord von 42 000 Gesuchen im Jahre 1991. Dann ist uns ein Trendbruch mit dem dringlichen Asylverfahrensbeschluss und mit der Personalaufstockung beim Bund und bei den Kantonen gelungen. Wir hatten dann in den letzten fünf Jahren regelmässig um die 20 000 Asylgesuche.

Nun haben wir seit dem letzten Jahr leider wieder einen sehr stark zunehmenden Trend. Wir hatten 1997 erstmals wieder 24 000 Asylgesuche, und zu Beginn dieses Jahres hat sich der Trend noch verstärkt: Im ersten Quartal hatten wir eine Zunahme von 59 Prozent und im Monat März sogar von 70 Prozent.

Leider hat zur Verschlechterung der Lage beigetragen, dass die Zahl der kriminellen Asylgesuchsteller, die wir seinerzeit mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht stark zurückdrängen und reduzieren konnten, jetzt wieder zugenommen hat.

Zudem hatten wir leider einen Rückführungsstau, vor allem gegenüber Kosovo, wo wir mangels eines Abkommens und wegen der Weigerung der Bundesrepublik Jugoslawien, ihre eigenen Landsleute zurückzunehmen, seit 1994 keinerlei Rückführungen machen konnten. Es ist uns dann im letzten Herbst mit dem Rückübernahmeabkommen ein Durchbruch gelungen; unterdessen sind etwa 1000 Personen zurückgekehrt. Sie wissen aber, wie delikat die Lage in Kosovo ist; deshalb wird sich diese Rückführung relativ langsam vollziehen, selbst wenn es nicht zu einer Erschwerung der Lage käme.

Sollte in Jugoslawien ein Bürgerkrieg ausbrechen, kämen wir ganz klar in eine riesige Notlage. Wir haben bekanntlich sehr viele Jugoslawen als Fremdarbeiter in unserem Land, und damit wäre die Schweiz eines der prädestinierten Fluchtländer, wenn es tatsächlich zum Ausbruch eines Bürgerkrieges käme.

Dann haben wir gewisse Vollzugsprobleme in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Leider werden unsere Gesetze nicht in allen Kantonen gleich konsequent vollzogen. Ich werde darauf noch zurückkommen. Schliesslich ist sicher auch ein negativer Faktor, dass wir bisher keinen Anschluss an das Schengener Abkommen und die Dublin-Konvention erreichen konnten. Das hat sich bisher noch nicht sehr nachteilig ausgewirkt, da es im Rahmen einer wirksamen Umsetzung der Dublin-Konvention, wo ja die Erstasylkompetenz festgelegt wird, auch ein Fingerabdrucksystem braucht, das die Mitgliedstaaten untereinander austauschen können. Aber das ist auf dem Wege.

In dem Moment, wo das System Eurodac auch noch funktioniert, wird die Schweiz die einzige Alternative für Flüchtlinge in ganz Westeuropa sein. Das macht mir natürlich als zuständigem Departementschef Sorgen. Ich suche daher mit allen Mitteln einen Anschluss an diese Dublin-Konvention. Man hat mir das vor einigen Jahren auch in Aussicht gestellt, wenn es einmal innerhalb der EU-Staaten operationell sei. Das ist seit letztem September der Fall. Jetzt hat man plötzlich auch für dieses Problem den Link mit den bilateralen Verhandlungen gemacht.

Dies zu den negativen Faktoren. Es gibt glücklicherweise in diesem eher düsteren Bild auch einige positive Dinge. Es ist vor allem die Rückführungsaktion nach Bosnien zu nennen, die gesamthaft gut läuft. Es sind schon etwa 6000 Flüchtlinge nach Bosnien zurückgekehrt. Es ist übrigens auch vom Konzept her international anerkannt, dass unser Rückführungskonzept nach Bosnien ein sehr gutes ist.

Aber wenn Sie die heutige Lage sehen, dann ist es ganz klar: Damit die Akzeptanz unserer Asylpolitik im Volk aufrechterhalten werden kann, muss uns wieder ein Trendbruch gelingen. Wenn man die Zunahme betrachtet – letztes Jahr waren es fast 30 Prozent, im ersten Quartal 60 Prozent und jetzt 70 Prozent –: Es muss uns wieder ein Trendbruch gelingen. Dies ist vor allem auch nötig, weil wir – der Berichterstatter Ihrer Kommission hat es angetönt – im internationalen Vergleich leider auch wieder zu attraktiv geworden sind. Wir waren das attraktivste Land zu Beginn der neunziger Jahre. Mit dem Trendbruch ist dann Deutschland bedeutend attraktiver geworden; dann hat halt auch Deutschland sehr viele Massnahmen getroffen. Jetzt findet zweifellos wieder eine gewisse Umlenkung dieser Asylbewerberströme vor allem Richtung Schweiz und auch der Niederlande statt. Die Niederlande haben wieder einen starken Zuwachs.

Diesen Trendbruch werden wir nur mit einem ganzen Bündel von Massnahmen realisieren. Es gibt kein Patentrezept. Das zeigen auch die ausländischen Erfahrungen; es gibt zwar immer wieder Leute, die meinen, sie hätten ein Patentrezept. Nur wenn es uns gelingt, ein ganzes Bündel von Massnahmen zu realisieren, werden wir miteinander einen Trendbruch erreichen.

Wir haben als Sofortmassnahme diese hundert Festungswächter zur Verstärkung des Grenzwachtkorps eingesetzt, weil sich dieses Jahr die illegalen Übertritte, vor allem im Kanton Tessin, im Vergleich zum letzten Jahr fast verdreifacht haben. Dann haben wir schon letztes Jahr zusammen mit den Kantonen eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die letzte Woche einen guten Bericht über eine bessere Zusammenarbeit zwischen meinen Ämtern und den Kantonen verfasst hat. Die Kantone werden noch vor den Sommerferien darüber entscheiden. Das wird sicher einiges bringen, vor allem, wenn die Kantone bereit sind, ein gemeinsames Controlling einzuführen, wie es die paritätische Kommission vorschlägt. Das wäre zweifellos ein Durchbruch, denn dann hätten wir Transparenz in bezug auf die Vollzugswilligkeit, die Vollzugsbereitschaft und die Vollzugsrealisierung in den einzelnen Kantonen. Hier liegt zweifellos noch eine beachtliche Handlungsreserve drin.

Eine der Massnahmen in diesem ganzen Bündel ist auch das totalrevidierte Asylgesetz. Ich prüfe zurzeit – weil wir auch zeitlich unter einem kolossalen Handlungsdruck stehen –, ob man nicht Teile des Gesetzes vielleicht sogar frühzeitig in Kraft setzen könnte, jene Teile, die vor allem Missbräuche abstellen. Das ist allerdings nicht ganz leicht zu bewerkstelligen, aber wir müssen auch diese Frage prüfen. Ich danke hier dem Berichterstatter Ihrer Kommission.

Um so unverständlicher ist es, wenn gegen dieses Gesetz, das wirklich nur erkannte Missbräuche abschaffen will, schon jetzt das Referendum beschlossen wird. Wir müssen vor dieser Referendumsabstimmung sicher keine Angst haben. Das war bei der Abstimmung über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht auch so. Sogar alle Kantone haben damals zugestimmt. Tatsächlich ist es aber politisch sehr unerfreulich, wenn man nun trotz aller unserer Bemühungen schon gegen ein solches Gesetz anrennt, bevor es von den Räten verabschiedet ist. Ich werde Ihnen heute noch bei einem Ar-

tikel ad oculos demonstrieren, dass wir uns wirklich bemühen, eine humanitäre Asylpolitik fortzusetzen, dass wir aber auch den Mut haben müssen, erkannte Missbräuche wirklich abzustellen.

Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn Sie dieses Gesetz möglichst rasch bereinigen. Es ist – wie gesagt – eine Massnahme unter vielen, die wir unbedingt brauchen, damit wir unsere Politik weiterführen können.

#### Art. 4

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Bei dieser Differenz schliessen wir uns dem Nationalrat an. Der Nationalrat hatte ja als Beispiele für die Gewährung des vorübergehenden Schutzes als Ursachen zusätzlich genannt: Erstens die Situationen allgemeiner Gewalt und zweitens systematische und schwere Verletzung der Menschenrechte.

Wir haben das vor allem aus der Überlegung gestrichen, weil schwere Menschenrechtsverletzungen ein Asylgrund und nicht nur ein Grund für vorübergehenden Schutz sind. Insofern war es ein Fehler. Nun hat der Nationalrat dies anerkannt und nur noch das Beispiel «Situationen allgemeiner Gewalt» belassen. Dem können wir uns anschliessen, allerdings mit einer Klärung:

Eine Situation allgemeiner Gewalt in einem Land ist erst dann als Tatbestand von Artikel 4 erfüllt, wenn das ganze Land oder mindestens der überwiegende Teil in einer Situation allgemeiner Gewalt ist. Solange in einem Land Ausweichmöglichkeiten in andere Gegenden bestehen, wie das in Algerien der Fall ist, besteht keine Grundlage für den vorübergehenden Schutz.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 8 Abs. 1 Bst. e, Abs. 4

*Antrag der Kommission*

Festhalten

#### Art. 8 al. 1 let. e, al. 4

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Der Ständerat hat bei Absatz 1 Buchstabe e in der ersten Lesung die allgemeine Pflicht statuiert, dass Asylbewerber bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren mitwirken müssen. Der Nationalrat bejaht diese Pflicht, aber gemäss Absatz 4 zeitlich erst ab dem Zeitpunkt, wo ein vollziehbarer Wegweisungsentscheid vorliegt.

Unsere Kommission ist einhellig der Überzeugung, dass die Mitwirkungspflicht von Anfang an besteht. Offensichtlich bestand im Nationalrat ein Missverständnis. Wir sprechen nur von der allgemeinen Mitwirkungspflicht. Von dieser ist die Frage zu unterscheiden, wann mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat des Asylbewerbers Kontakt aufgenommen wird. Das regelt Artikel 92 Absatz 2 des Asylgesetzes klar. Mit dem Heimatstaat wird erst Kontakt aufgenommen, wenn ein vollziehbarer Wegweisungsentscheid besteht.

Die Mitwirkungspflichten für Papierbeschaffung umfassen aber mehr als nur den Kontakt mit dem Heimatstaat, beispielsweise dann, wenn in einem Nachbarland Papiere vorhanden sind oder wenn man solche in der Schweiz beschaffen oder beibringen kann. Es geht vor allem darum, dass auch jene Asylbewerber die Pflicht zur Mithilfe haben, welche – leider in grosser Zahl – die Papiere direkt wegwerfen oder verstecken. Diesen Leuten gegenüber soll klar sein: Ihr habt von Anfang eine Pflicht. Mit dem Heimatstaat wird aber erst verkehrt, wenn der Wegweisungsentscheid vorliegt. Insofern müssen wir an unserer Bestimmung festhalten, und ich hoffe, das Missverständnis geklärt zu haben, welches aufgrund der Berichterstattung im Nationalrat entstand.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich kann Ihrer Kommission zustimmen. Das Problem, das man im Nationalrat aufwarf: Man wollte klarstellen, dass man nicht während des Verfahrens mit dem Heimatstaat Kontakt aufnimmt. Aber das ist in Artikel 92 Absatz 1 genügend gesichert. Deshalb kann ich Ihrer Fassung zustimmen.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wenn wir unserem System gefolgt sind, ist damit Absatz 4 des Nationalrates hinfällig; es gilt unser Buchstabe e von Absatz 1.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 11a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Rochat*

Festhalten

#### **Art. 11a**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Rochat*

Maintenir

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In der ersten Lesung haben wir auf Antrag unseres Kollegen Rochat mit 26 zu 0 Stimmen in einem neuen Artikel 11a die Vertrauensärzte im Gesetz verankert. Der Nationalrat hat die Bestimmung wieder gestrichen, dies ohne Begründung, ohne Wortmeldung und ohne Erläuterung des Berichterstatters. Wir hätten die Gründe, die dem Nationalrat dazu Anlass gaben, gerne gekannt. Nun sind wir dem Problem, wann es besonders befähigte Ärzte braucht, um während eines Asylverfahrens spezielle medizinische Fragen zu beantworten, auf den Grund gegangen. Es gibt zwei Fälle:

Erstens, wenn es darum geht, Folteropfer zu beurteilen, d. h. sich darüber Rechenschaft zu geben, ob eine Verletzung tatsächlich auf Folterung zurückzuführen ist. Um das beurteilen zu können, braucht es spezielle Kenntnisse. Verschiedene Ärzte haben eine entsprechende Ausbildung genossen und verfügen über diese Kenntnisse. Sie werden in der Regel vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) auch beigezogen.

Zweitens, wenn es um die Frage geht, ob und wann die Rückkehr ins Heimatland zumutbar ist, auch wenn medizinische Gründe geltend gemacht werden, dass jemand nicht rückreisefähig oder im Heimatstaat nicht aufenthaltsfähig sei. Wie wir nun informiert worden sind, besteht beim BFF folgendes System: In Vereinbarung zwischen dem BFF und der Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH) werden Vertrauensärzte bezeichnet. Auf Wunsch des BFF werden sie in den genannten Fällen eingesetzt. Wenn ein Arzt oder eine Behörde einen Spezialisten beiziehen will, richten sie eine Anfrage an das BFF, das einen Arzt angibt, an den sie sich wenden können. Diese Ärzte tragen aber keinen offiziellen Titel «Vertrauensarzt des Bundesamtes». Sie sind nicht amtlich ernannt, sondern vereinbarungsgemäss bezeichnet worden.

Nun hat uns Herr Rochat vorgeschlagen, die Funktion dieser Vertrauensärzte zu institutionalisieren. In der Praxis, so sind wir in der Kommission zur Überzeugung gelangt, dürfte sich kaum etwas ändern. Es dürften auch keine neuen Kosten entstehen. Wir haben mit 8 zu 3 Stimmen beschlossen, uns dem Nationalrat anzuschliessen.

Ein weiteres wichtiges Argument, das uns dazu geführt hat: Was durch Vereinbarung gut funktioniert, muss nicht gesetzlich normiert werden. Hinzu kommt, dass ein amtlich bezeichneter Vertrauensarzt für viele Asylbewerber weniger Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit besitzt als ein Arzt, der unter seinem Namen – «Doktor Rochat» – behandelt und die nötigen Kenntnisse hat, aber nicht den Stempel des Amtsarztes trägt. Denn viele Asylbewerber haben in ihren Heimatstaaten mit staatlichen Ärzten schlechte Erfahrungen gemacht und so das Vertrauen verloren haben.

Das sind die Gründe, die die Kommission dazu bewogen haben, dem Nationalrat zu folgen.

**Rochat** Eric (L, VD): Je remercie le président de la commission pour son introduction et les renseignements qu'il m'a fournis quant aux raisons qui ont amené notre commission à adhérer à la décision du Conseil national. Comme il l'a dit, le Conseil national n'a pas donné de raison, il est donc difficile de lui en inventer aujourd'hui.

J'aimerais commencer par une petite correction. M. Frick a dit qu'il ne fallait pas changer un système qui fonctionnait bien. La Fédération des médecins suisses (FMH) s'était approchée de moi, avant le premier débat, pour souligner à quel point ce système ne fonctionnait pas bien. Je tiens à le dire ici pour dissiper un malentendu. Il ne fonctionne pas bien pour les raisons suivantes.

Nous avons, dans la question médicale des requérants d'asile, deux aspects à prendre en considération:

1. M. Frick en a parlé, c'est l'aspect purement médical qui permet soit de déterminer si une blessure, une torture ou une cicatrice est présente, soit de savoir si une maladie est suffisamment importante pour justifier le maintien dans le pays de la personne et son non-renvoi lorsque la décision a été prise.  
2. L'autre aspect, qui est probablement plus important, est lié à la possibilité pour les nombreux médecins de terrain qui soignent les requérants d'asile – je ne vous apprendrai rien en disant que la fréquence des maladies, qu'elles soient physiques ou psychiques, est très élevée dans ce corps de la population et que les requérants d'asile sont très souvent soumis à des soins médicaux – d'avoir un référent à qui adresser les renseignements qu'ils possèdent lorsqu'ils doivent intervenir. Vous ne pouvez pas envoyer un certificat médical confidentiel directement à l'Office fédéral des réfugiés (ODR) qui ne comprend pas de médecin dans ses organes. Vous ne pouvez pas les envoyer directement à la Commission suisse de recours en matière d'asile qui ne comprend pas de médecin. Il existe une «Vertrauensärztin» qui travaille très occasionnellement – je l'ai encore eue au téléphone ce matin –, d'entente avec la FMH, sans base régulière et qui est sollicitée de temps en temps. Mais ce joint, ce lieu de rencontre des renseignements médicaux, est nécessaire.

Lorsque M. Frick dit que des médecins-conseils nommés par la Confédération perdraient ainsi la confiance de ceux qui les consultent, je crois pouvoir le contredire puisque cette situation du médecin-conseil existe également pour les allocations pour perte de gain, dans l'assurance-accidents, dans l'assurance-maladie, et que les médecins-conseils contribuent au contraire à faire peut-être mieux valoir les droits des assurés, parfois aussi à dénoncer des abus de la part de ces assurés.

Le rôle du médecin-conseil est un rôle très important parce qu'il est une cheville professionnelle dans le processus de décision. J'admets volontiers qu'avec l'expérience, les juristes de l'ODR puissent prendre valablement toute une série de décisions, mais l'expérience ne saurait remplacer complètement les compétences médicales.

Une dernière chose: les coûts. Actuellement, ce qui fonctionne bien entre l'ODR et la FMH, ce n'est pas les médecins-conseils, c'est une liste d'experts, une trentaine d'experts, qui peuvent être appelés de cas en cas. Mais savez-vous ce que coûte une expertise? Une expertise est un processus qui d'abord est long, et qui est coûteux. C'est une mesure judiciaire. La proposition que nous avons acceptée en première délibération vise à doter les organes qui s'occupent du statut des réfugiés de la possibilité de consulter la plupart du temps sur dossier, sur simple dossier, des médecins habitués aux différentes parties du pays – je vous l'ai dit: il y a en un; il habite le canton de Berne, c'est très bien, mais enfin, il aura peut-être quelque peine à prendre connaissance des réfugiés du canton des Grisons de façon physique et concrète. Cette proposition vise ainsi à avoir dans les différentes parties du pays quelques médecins désignés qui peuvent, à la demande des différentes autorités des requérants d'asile, se pencher sur des cas, éventuellement examiner ces personnes, mais surtout recevoir, analyser et transmettre sous une

forme appropriée les renseignements médicaux que seuls vraiment les médecins du terrain qui s'occupent des réfugiés sont capables de donner.

Voilà pourquoi je me permets de revenir avec cette proposition d'amendement. M. Frick a précisé que cet article, que nous avons adopté en décembre dernier, n'avait pas été combattu pour des raisons précises au Conseil national. Je suis obligé de préciser que la FMH souhaiterait que ça fonctionne mieux, et cela dans le sens que je vous indique.

Je vous invite à soutenir ma proposition, et par là à maintenir la décision que vous avez prise le 19 décembre 1997.

**Frick Bruno (C, SZ),** *Berichterstatter:* Es ist für uns in der Kommission naturgemäss schwierig, in dieser Frage eine Meinung zu bilden, weil wir keine Ärzte sind und die Praxis nicht direkt, sondern nur aufgrund von Informationen kennen. Ich bedaure, dass die FMH, der das ein Anliegen ist, weder an die nationalrätliche noch an die ständerätliche Kommission gelangt ist und keinen der Ärzte – es gibt mehrere im Nationalrat – über ihr Anliegen informiert, instruiert hat.

Aufgrund der Ausführungen von Herrn Rochat komme ich zu folgendem Schluss: Ich sehe, dass es offensichtlich Verbesserungsmöglichkeiten in der Zusammenarbeit zwischen FMH und Bundesamt gibt. Diese sollen vorgenommen werden, aber für mich überwiegen trotzdem die Gründe, das nicht ins Gesetz aufzunehmen. Es ist für einzelne Ärzte durchaus interessant, offiziell als Vertrauensärzte nominiert zu sein. Ich kann aber sehr gut nachvollziehen, was in der Kommission mehrfach betont wurde: Dass die Ärzte, die von Staates wegen ernannt sind, bei vielen Personen, die es zu untersuchen gibt – das sind Asylbewerber –, eben kein Vertrauen geniessen. Auch mit jenen Ärzten, welche für das Personalamt den Gesundheitszustand von Beamten zuhänden der Bundesverwaltung beurteilen müssen, den offiziellen Amtsärzten, hat man schlechte Erfahrungen gemacht. Das ist uns mehrfach ausdrücklich gesagt worden.

Aus diesen Gründen ist ein Systemwechsel wohl nicht nötig. Aber Verbesserungen sind möglich und nötig; was Herr Rochat gesagt hat ist richtig.

Ich bleibe daher bei der Meinung, dass wir uns mit Vorteil dem Nationalrat anschliessen sollten.

**Rochat Eric (L, VD):** Permettez-moi une très courte duplique. M. Frick vient de dire qu'il est intéressant pour des médecins d'être nommés par le Conseil fédéral. Je le reprends. Je crois que, dans le domaine de la prise en charge des réfugiés, comme d'ailleurs dans certains domaines difficiles comme la toxicomanie ou autres, il ne s'agit pas pour le médecin d'un intérêt au sens économique du terme. C'est une tâche extraordinairement difficile, extraordinairement prenante au point de vue temps, au point de vue démarche. Elle est extraordinairement difficile parce que vous devez annoncer et aider à des malades, des fois, ou à des gens bien portants, mais qui doivent quitter leur pays et qui dépriment, à supporter des décisions que votre pays a prises et doit faire appliquer. Je crois donc qu'ils rendent plutôt service à la collectivité qu'ils n'en tirent eux-mêmes bénéfice.

Puis, l'administration vous aurait dit qu'elle a fait de mauvaises expériences avec ces médecins-conseils. Je pense qu'on doit apprendre à travailler avec un médecin-conseil. Je suis moi-même médecin-conseil auprès d'une caisse-maladie, et nous devons nous battre contre l'administration qui ne voit pas pourquoi, de temps en temps, on soutiendrait un autre médecin, on soutiendrait un patient contre la caisse, disant: «Mais enfin, vous êtes là à notre disposition!» Le médecin-conseil est un ombudsman, pour utiliser un terme français.

Puis, je crois que nous allons, avec une telle disposition, dans le sens du controlling dont a parlé M. Koller, conseiller fédéral, tout à l'heure. Si nous voulons appliquer cette loi avec la plus grande équité, mais aussi avec la plus grande efficacité, nous devons nous entourer d'un certain nombre de sécurités, et je vous promets que, dans le domaine médical, ces sécurités sont mieux assurées, j'en suis navré, par des médecins que par des personnes qui n'ont pas leur formation.

**Koller Arnold,** *Bundesrat:* Es ist uns allen klar: Sie befinden sich – wie der Bundesrat auch – in einer schwierigen Entscheidungssituation, weil wir einander widersprechende Aussagen haben. Herr Rochat sagt in Berufung auf die FMH, es sollte und könnte besser sein; meine Dienste sagen, die bisherige Praxis habe sich bewährt und die Zusammenarbeit sei gut. Es gibt auch beide Modelle; darüber sind wir uns auch einig. Herr Rochat hat gesagt, in welchen Bereichen sein Modell zur Anwendung kommt. Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz kommt das Verfahren zur Anwendung, wie es unserer Praxis entspricht.

Ich möchte Ihnen noch einmal die jetzige Praxis erläutern: Sofern ein Asylgesuchsteller seinen Arzt vom Arztgeheimnis entbindet, meldet dieser Arzt dem BFF mittels standardisiertem Formular die medizinischen Befunde. Sind diese eindeutig, entscheidet das BFF aufgrund der vom Gesuchsteller beziehungsweise vom Arzt erhaltenen Informationen.

Bestehen jedoch beim Erstellen des rechtserheblichen Sachverhaltes noch offene medizinische Fragen, so beauftragt mein Amt einen Gutachter, der die noch offenen Fragen zu beantworten hat. Hierfür haben wir in Zusammenarbeit mit der FMH einen Gutachterpool von etwa 20 Ärzten eingerichtet. Diese Ärzte sind unabhängig und werden von der FMH und der Fachwelt anerkannt und respektiert. Diese Lösung geniesst – so sagt man mir – weitgehende Akzeptanz und sei zudem kostengünstig. Herr Rochat ist anderer Meinung.

Die Frage ist jetzt, wem Sie mehr glauben. Sie müssen entscheiden.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Rochat	16 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	10 Stimmen

#### **Art. 17 Abs. 3**

*Proposition de la commission*  
Festhalten

#### **Art. 17 al. 3**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Frick Bruno (C, SZ),** *Berichterstatter:* Die Kommission hält mit 10 zu 1 Stimmen am Beschluss unseres Rates fest. Der Nationalrat hatte ursprünglich verlangt, dass in jedem Fall für minderjährige, unbegleitete Asylsuchende ein Vormund oder Beistand im Sinne des Zivilrechtes zu ernennen sei. Wir haben das auf einen Verfahrensbeistand reduziert, welcher «für die Dauer des Verfahrens» die Interessen des Kindes wahrnimmt. Diesem System ist der Nationalrat gefolgt; er hat aber zwei Änderungen eingebaut:

1. Sobald ein asylsuchender Minderjähriger in der Schweiz ist, muss ihm ein Beistand gegeben werden, also bereits bei der Einreise am Flughafen. Nach dem System unseres Rates müsste der Verfahrensbeistand erst beigegeben werden, wenn die Zuweisung an einen Kanton erfolgt ist. Das ist viel sinnvoller. Wenn ein Minderjähriger drei, vier Tage am Flughafen weilt, müsste ihm nach der Fassung des Nationalrates ein Verfahrensbeistand gegeben werden, dann würde er z. B. dem Kanton Graubünden zugewiesen, dort würde vier Tage später ein neuer Beistand ernannt, oder der alte müsste von Zürich aus weiter amtieren. Das ist keine sinnvolle Lösung.

2. Der Nationalrat hat die Ausnahmen gestrichen; nach dem Nationalrat muss in jedem Fall der Verfahrensbeistand beigegeben werden. Aber: Ausnahmen sind nötig. Es gibt Fälle, wo das offensichtlich nicht nötig ist. Die Ausnahmemöglichkeit soll bestehenbleiben. Darum haben wir an unserer Fassung festgehalten.

Die Klausel, wonach der Verfahrensbeistand nur ernannt ist, bis ein Vormund oder ein echter Beistand ernannt wird, bedeutet formell einen letzten Unterschied. Es ist aber kein materieller Unterschied, weil ohnehin die Verfahrensbeistandschaft endet, wenn ein ordentlicher zivilrechtlicher Vertreter bestellt ist.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 25 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 25 al. 3***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: In Artikel 25 stimmen wir mit dem EJPD dem Nationalrat zu, dass die Betriebs- und Hausordnung nicht vom Bundesamt für Flüchtlinge, sondern vom Departement auf Antrag des Bundesamtes erlassen wird.

*Angenommen – Adopté***Art. 26 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Festhalten

*Antrag Gentil*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 26 al. 3***Proposition de la commission*

Maintenir

*Proposition Gentil*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Unsere Kommission hat einstimmig an der Version unseres Rates festgehalten; der Nationalrat hat seinerseits mit 78 zu 54 Stimmen an seiner Lösung festgehalten.

Worum geht es denn bei dieser Differenz? Der Grundsatz der Einheit der Familie ist nach Artikel 8 EMRK gegeben und auch für Asylbewerber zu beachten; das ist unbestritten. Die Differenz liegt bei der Frage, ob es auch weitere Gründe geben soll, welche Rechtsanspruch geben, dass ein Asylbewerber einem bestimmten Kanton oder Landesteil zugewiesen wird. Der Nationalrat möchte als solche Gründe zusätzlich einfügen: Familiäre und enge soziale Beziehungen, also Beziehungen, die über die blosser Verwandtschaft zwischen Eltern und Kindern hinausgehen, d. h. soziale Beziehungen, Freundschaft oder eine engere Beziehung zu einer Volksgruppe, die halt in einem bestimmten Kanton ein bisschen stärker vertreten ist, sowie – und das ist der Hauptgrund – die Amtssprache.

Die Amtssprache soll laut Nationalrat Anspruch darauf geben, einem bestimmten Kanton zugewiesen zu werden. Das würde im Klartext heissen, dass der Grossteil der afrikanischen Asylbewerber Anspruch hat, der französischen Schweiz zugeweiht zu werden; dass alle Albaner, die italienisch sprechen – das sind aufgrund ihrer Geschichte viele – Anspruch hätten, im Kanton Tessin untergebracht zu werden.

Das geht unserer Kommission zu weit. Auch nach dem Willen der Kantone geht das viel zu weit. Wo solche Kriterien sinnvollerweise berücksichtigt werden können, wird man sie auch berücksichtigen. Aber es darf kein Anspruch daraus erwachsen. Das würde den Vollzug massiv behindern und sogar dazu führen, dass in einzelnen Kantonen bestimmte Volksgruppen massiert wären. Das kann nicht in unserem Sinn sein.

Darum haben wir einstimmig beschlossen, an unserer Fassung bzw. am Entwurf des Bundesrates festzuhalten.

**Gentil Pierre-Alain** (S, JU): M. Frick vient de très bien expliquer la raison essentielle de cette divergence. J'aimerais ajouter à son explication factuelle l'élément qui me conduit à vous prier d'adhérer à la décision du Conseil national. M. Frick l'a très bien dit: l'élément qu'ajoute le Conseil national, c'est de considérer que la présence de relations étroites, ainsi que la langue parlée par le requérant font partie de ses intérêts légitimes. Cela ne veut pas dire que la prise en con-

sidération des intérêts du canton tombe. Les cantons ont le droit de faire valoir leurs intérêts, mais dans la pesée d'équilibre, on tient compte relations familiales et sociales du requérant.

Pourquoi insister sur cette notion de relations familiales et sociales? Dans un but humanitaire général, mais également pour répondre à un certain nombre de critiques qui ont été formulées, ici ou là, dans cette problématique des requérants d'asile, surtout pour ceux d'entre eux qui sont mineurs. Le projet du Conseil fédéral, que notre commission propose de soutenir, définit l'unité de la famille comme on l'entend ici, en Suisse, c'est-à-dire essentiellement les conjoints et les enfants mineurs. Or, il faut bien dire que cette notion de la famille n'est pas celle qui prévaut dans un certain nombre de nationalités qui déposent des demandes d'asile. J'attire votre attention sur le fait qu'une partie de la polémique qui a eu lieu ces derniers temps dans les grands titres de la presse de boulevard alémanique consiste à reprocher aux jeunes requérants d'asile mineurs de se faire embrigader, notamment dans des réseaux criminels.

Il nous paraît que la version adoptée par le Conseil national, qui consiste à favoriser le regroupement de ces jeunes gens avec des membres de leur communauté, peut avoir un effet tout à fait favorable à cet égard. On peut comprendre que des requérants, surtout des mineurs, séparés de leur communauté d'origine, deviennent des proies plus faciles pour une minorité qui les emploie sans scrupules pour leur faire accomplir des activités délictueuses. En prenant en considération cette notion de famille élargie, on permet aux jeunes requérants mineurs de retrouver, si ce n'est leur père ou leur mère, du moins un cousin, un oncle, une tante, des éléments de la famille au sens où ils l'entendent eux, qui leur permettent un meilleur encadrement et qui assurent à ces jeunes gens une insertion plus sûre dans la communauté.

De mon point de vue, la décision du Conseil national, sans remettre en cause les intérêts légitimes des cantons que ces derniers pourront toujours faire valoir, permet de mieux rattacher les jeunes requérants d'asile mineurs à leur milieu familial ou à un milieu avec lequel ils ont des affinités. De cette manière, ils sont moins vulnérables à l'activité de certains réseaux qui utilisent leur détresse ou leur isolement lorsque celle-ci est avérée.

C'est dans ce sens que je vous propose d'adhérer à la décision du Conseil national.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte Sie hier bitten, bei Ihrem Beschluss zu bleiben. Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone erfolgt heute aufgrund von Artikel 9 der Asylverordnung. Dabei wird dem Grundsatz der Einheit der Familie, wie das Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorschreibt, selbstverständlich zwingend Rechnung getragen. Wie Sie im Artikel feststellen, besteht diesbezüglich auch eine Rekursmöglichkeit. Aber wie Herr Gentil richtig gesagt hat, umfasst der Begriff «Familie» die Kleinfamilie, also Eltern und Kinder, und nicht die soziale Grossfamilie, wie sie in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden teilweise vorkommt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Kantone natürlich sehr darauf erpicht sind, dass die Asylbewerber wirklich gleichmässig, nach der Bevölkerungszahl, auf alle Kantone verteilt werden. Wir hatten ja vor einiger Zeit ein Problem mit dem Kanton Thurgau, der uns angeschrieben hat, er sei nicht mehr bereit, weitere Kosovo-Albaner zu übernehmen, er habe schon zuviele. Das war in jener Zeit, wo wir keine Kosovo-Albaner zurückführen konnten und wo daher in diesen Kreisen natürlich auch zunehmend Renitenz festzustellen war. Wir mussten dann auch dem Kanton Thurgau sagen: Das geht nicht, wir müssen tatsächlich eine gleichmässige Verteilung anstreben.

Das heisst natürlich nicht, Herr Gentil, dass das Bundesamt dies nicht mit gesundem Menschenverstand macht und mögliche Beziehungen und Abhängigkeiten bei den Zuweisungen berücksichtigt. Aber hier eine eigentliche Verpflichtung aufzustellen, die über die Einheit der Familie hinausgeht, wäre zweifellos eine grosse Belastung und würde natürlich – wie

richtig gesagt worden ist – dazu führen, dass beispielsweise die welschen Kantone in Zeiten, wenn wir viele Asylbewerber aus Afrika hätten, natürlich nicht mehr gleich behandelt werden könnten wie Deutschschweizer Kantone. Das gäbe zweifellos auch seitens der Kantone grosse Probleme.

Zum einzigen Gegenargument, das Sie angeführt haben: Sie fragen sich, ob das allenfalls ein Mittel zur Reduktion der Kriminalität sein könnte. Ich glaube nicht so recht daran, denn unsere Analyse hat gezeigt – ich habe es vorhin erwähnt –, dass wir wieder mehr kriminelle Asylgesuchsteller haben. Das ist einer der negativen Faktoren und hängt aber damit zusammen, dass wir tatsächlich eine neue soziologische Struktur feststellen: Es kommen heute viel weniger Familien, wie dies naturgemäss vor allem während des Jugoslawienkonfliktes der Fall war, sondern wir haben heute sehr, sehr viele junge Singles, vor allem junge Männer, im Alter von 17 bis etwa 25 Jahren, die ohne ihre Familien kommen. Es ist natürlich diese Gruppe, die jetzt vor allem unter die Problemgruppe der kriminellen Asylgesuchsteller fällt. Ich glaube also nicht, dass wir hier ein Problem lösen könnten. Deshalb möchte ich Sie bitten, der Kommission zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag Gentil	5 Stimmen

#### Art. 31 Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 31 al. 1bis

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Art. 31a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 31a

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 31a ist eine Schöpfung des Ständerates. Er regelt das Nichteintreten bei illegalem Aufenthalt in der Schweiz. Der Nationalrat ist unserem Konzept mit 104 zu 53 Stimmen im Grundsatz gefolgt. Er hat jedoch zwei Änderungen eingebaut und ihn umplaziert – darum müssen wir die Artikel 31 und 31a als System zusammen behandeln:

Erstens beschloss der Nationalrat, Artikel 31a greife nur, wenn der Asylbewerber zehn Tage illegal in der Schweiz gewesen sei. Zweitens beschloss er, dass auf ein Asylgesuch trotzdem einzutreten sei, wenn Hinweise auf eine Verfolgung bestünden, dies analog zu unserem Beschluss zu Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1.

Die zweite materielle Differenz erachte ich als nicht gravierend, weil sich dies ohnehin ergibt. Dort, wo Asylgründe greifbar sind, wird man ohnehin auf das Asylgesuch eintreten. Zu-

dem besteht das Rückschubverbot bei Gefährdung von Leib und Leben.

Gravierender aber ist die Zehntagefrist. Die SPK hat sich an folgendem gestossen: Wenn diese Zehntagefrist bleibt, dann heisst das nichts anderes, als dass wir zehn Tage illegalen Aufenthalt gesetzlich tolerieren. Das kann nicht der Sinn des Asylgesetzes werden. Der Nachweis, ab wann genau jemand illegal in der Schweiz war, ist ohnehin schwierig zu erbringen. Es werden sich oft Umstände ergeben, dass man erkennt: Jemand ist schon einige Tage hier. Aber dass man die Überschreitung der Zehntagefrist soll nachweisen müssen, geht zu weit und macht unseres Erachtens keinen Sinn.

Aus diesen Gründen haben wir uns für Festhalten entschieden.

Nun ist eine neue Situation eingetreten. Seit gestern liegt offenbar ein Gutachten von Herrn Professor Walter Kälin vor, der in zwei Punkten Bedenken anmeldet, ob die Fassung des Ständerates richtig sei:

1. Professor Kälin meldet Bedenken an, weil wir nicht ausdrücklich schreiben, dass auf ein Gesuch eingetreten wird, wenn ernsthafte Asylgründe vorhanden sind. Diesem Bedenken verschliessen wir uns nicht.

2. Er meldet aber auch Bedenken an, wenn keine ausdrückliche Frist genannt wird.

Ich kenne das Gutachten nur vom Hörensagen. Ich nehme an, Herr Bundesrat Koller wird uns genauer informieren können. Ich möchte Sie daher bitten, dem Antrag der Mehrheit zu folgen und so die Differenz zum Nationalrat zu schaffen. Dann kann der Nationalrat in Kenntnis des Gutachtens von Professor Kälin die Sache gründlich anschauen und sagen, ob er eine kleine Änderung vornehmen will. Es geht nicht um konzeptionelle Änderungen, sondern um kleinere Anpassungen.

In zweierlei Hinsicht melde ich aber grosse Bedenken an:

1. Wenn wir gezwungen werden, eine Frist ins Gesetz zu schreiben, schreiben wir – wie ich bereits gesagt habe – ausdrücklich ins Gesetz: Man hat in der Schweiz auch Anspruch auf illegalen Aufenthalt. Es kann doch nicht der Sinn der Flüchtlingskonvention sein, dass sich jemand unberechtigterweise in der Schweiz aufhalten und dann, wenn er aufgegriffen wird, ein Asylverfahren verlangen kann, ohne dass irgendwelche Sanktionen damit verbunden sind. Das kann nicht der Sinn des Asylverfahrens sein!

Aus Zürcher Kreisen hört man von offizieller Seite die folgende neue Praxis vieler Asylbewerber: Man kommt nicht mehr in die Schweiz und stellt rasch ein Asylgesuch; man macht es anders. Man hält sich illegal in der Schweiz auf, häufig im Zusammenhang mit Delikten. Sobald man aufgegriffen wird, stellt man Antrag auf Asyl und verlängert so den Aufenthalt. Das soll keine Konsequenzen haben? Das kann nicht sein. Wenn es sich weiter so entwickelt, dass nur noch die Dummen ein Asylgesuch stellen und die anderen sich vorerst nach Belieben illegal in der Schweiz aufhalten, haben wir vieles falsch gemacht. Das als Nebenbemerkung.

2. Ich möchte auch meinem Befremden Ausdruck geben, dass gewisse Kreise jetzt im nachhinein, quasi in der Schlussrunde, Gutachten verlangen, um das Ganze zu torpedieren. Unsere Lösung war seit Dezember des letzten Jahres klar. Wir haben sie schon Anfang November 1997 bekanntgegeben. Wir haben ernsthaft gearbeitet. Wer seinerseits ernsthafte Sorgen hat, soll sich zeitlich richtig darum kümmern und uns nicht auf der Ziellinie die lange Nase drehen: «Verstoss gegen die Flüchtlingskonvention.» Entschuldigen Sie diese saloppe Bemerkung. Aber ich bin nicht bereit, auf diese Art weiterzuarbeiten, auch nicht mit den Organisationen, die sich um die Flüchtlinge kümmern!

**Aeby Pierre (S, FR)**: Je m'attache plutôt à la question formelle, s'agissant des avis de droit – dont on parle depuis tout à l'heure – au sujet des articles 31 et 31a. Il est désagréable de devoir délibérer aujourd'hui sans avoir connaissance de ces faits, c'est aussi pour ça que j'attends avec beaucoup d'intérêt les déclarations de M. Koller, conseiller fédéral.

Il n'en reste pas moins que, pour nous prononcer, nous n'avons pas besoin de créer formellement une divergence

entre nos deux Chambres pour que la question soit réexaminée. Il suffit que les deux commissions compétentes soient d'accord sur la base d'avis de droit. De la sorte, nous pouvons reprendre l'examen de toute la question, car il semble bien qu'avec l'article 31a, mais aussi avec l'article 31 alinéa 1bis, la Suisse viole ses obligations internationales.

Qu'en est-il exactement? Nous ne pouvons pas le dire aujourd'hui. Je rappelle que le Conseil fédéral n'a jamais prévu ce genre de disposition dans son projet. Cette disposition extrêmement contestée a été introduite par notre commission, puis par notre Conseil. Elle a ensuite été assouplie par le Conseil national, c'est la raison pour laquelle aujourd'hui, quasiment en désespoir de cause, je soutiens la version du Conseil national, qui admet qu'on puisse entrer en Suisse et y séjourner quelque temps sans forcément s'annoncer.

On peut tout ignorer du pays dans lequel on aboutit, et ça n'est pas parce qu'on constate de temps à autre certains abus qu'il faut adopter ici un règlement absolument injuste pour un certain nombre de requérants d'asile. Il suffit de se référer à toutes les dispositions – ce sont les lettres a à d de l'article 31 alinéa 2 – du projet du Conseil fédéral qui permettent déjà de ne pas entrer en matière. On mentionne là les comportements délictueux, on n'a pas besoin des articles 31a ou 31 alinéa 1bis pour éviter d'entrer en matière lorsqu'il y a un comportement délictueux de la part du requérant.

En ce sens, je souhaite que, si nous votons sur ces dispositions, nous soutenions la solution du Conseil national, qui ménage quelques jours de répit pour qu'un requérant d'asile puisse s'annoncer dans le pays dans lequel il arrive, en l'occurrence la Suisse.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Sie erinnern sich: Der Ständerat hat aufgrund neuer Entwicklungen zwei neue Tatbestände in das totalrevidierte Asylgesetz aufgenommen.

Der erste Tatbestand betrifft die Illegalen, die einige Zeit in der Schweiz sind und, wenn sie beispielsweise in einer Polizeirazzia aufgegriffen werden, plötzlich doch noch ein Asylgesuch einreichen wollen, um etwas länger in der Schweiz bleiben zu können. Da sind wir uns alle einig: Das ist ein klarer Missbrauchstatbestand. Ich habe immer gesagt: Erkannte Missbräuche sind auch effizient zu bekämpfen.

Der zweite Tatbestand betrifft Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1. Dort geht es um diejenigen, die ohne Papiere kommen; der Sachverhalt ist ganz eindeutig. Ich darf Sie daran erinnern: Bevor mein Bundesamt die sogenannte Papierweisung erlassen hatte, kamen etwa 20 Prozent der Asylgesuchsteller mit Ausweispapieren und 80 Prozent ohne, natürlich mit der klaren Absicht, dass man, wenn es zu einem negativen Entscheid kommt, nicht vollziehen kann, weil man zunächst sehr schwerfällig die Identität feststellen und bei den Konsulaten und Botschaften die Reisepapiere beschaffen muss. Darauf haben wir reagiert und die sogenannte Papierweisung erlassen, wonach die Leute mit den Papieren in den Empfangsstellen zu erscheinen hatten, wobei ihnen selbstverständlich das Recht eingeräumt wurde, ihre spezifischen Gründe darzulegen, warum sie keine Papiere besaßen. Diese Möglichkeit besteht noch.

Dann haben wir folgendes festgestellt: Der Anteil der Asylgesuchsteller mit Ausweispapieren schnellte von 20 auf 60 Prozent hinauf. Das Bundesgericht hat dann leider in einem Entscheid festgestellt, für diese Papierweisung fehle eine Rechtsgrundlage. Was ist nachher geschehen? Der Prozentsatz von 60 Prozent Asylsuchenden mit Papieren im Jahre 1995 sank von Jahr zu Jahr, und wir haben nunmehr nur noch 25 Prozent Asylsuchende mit Papieren; wahrscheinlich werden wir nächstes Jahr wieder bei 20 Prozent sein.

Auch das ist ein offensichtlicher Missbrauchstatbestand, den wir tatsächlich bekämpfen müssen. Das ergibt dann diese sehr schwerwiegenden Vollzugsprobleme, weil wir bei den Leuten, die wir rückführen sollten oder die zurückkehren müssen, riesige Probleme im Zusammenhang mit der Feststellung ihrer Identität und der Beschaffung von Ausweispapieren haben.

Es ist klar, dass dieser Teil der Tatbestände aufgrund dieser faktischen Entwicklungen neu ins Asylgesetz hineinkam. Als

wir die Botschaft verfasst hatten, befanden wir uns noch auf dem Boden der Papierweisung und der Normalität. Deshalb ist es sicher richtig, gerecht und legitim, wenn wir jetzt auf diese neu erkannten Missbrauchstatbestände reagieren.

Herr Professor Kälin, der für uns – zusammen mit den Herren Professoren Hailbronner und Trechsel – beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht das «völkerrechtliche Gewissen» war, kommt in einem Gutachten, das erst gestern eingetroffen ist und das ich daher auch noch nicht im Detail studieren konnte, zum Schluss, dass der Tatbestand, der die papierlosen Asylsuchenden betrifft, vollständig völkerrechtskonform ist. Hingegen äussert er betreffend der Völkerrechtskonformität Bedenken hinsichtlich Artikel 31a über den illegalen Aufenthalt.

Da ist es für mich ganz klar: Wir wollen kein Gesetz, das das Völkerrecht nicht einhält. Andererseits sind das komplizierte Rechtsfragen. Ich habe auch einen ehemaligen Kollegen von der Hochschule, Professor Hailbronner, in Konstanz konsultiert. Wie es halt bei Professoren ist, sehen sie die Sachen nuanciert, und deshalb ist dies das einzig Vernünftige. Für mich ist klar: Wir müssen diesem erkannten Missbrauch – nämlich dann, wenn jemand wochen- oder monatelang illegal in der Schweiz ist und ihm plötzlich, wenn er in eine Polizeirazzia gerät, in den Sinn kommt, er könnte Asyl verlangen – etwas entgegensetzen; sonst können wir das unserem Volk nicht verkaufen.

Aber wir wollen das mit einer völkerrechtskonformen Lösung tun, und deshalb würde ich dem Antrag des Sprechers Ihrer Kommission zustimmen: Halten Sie vorläufig an Ihrer Formulierung fest! Wir werden mit dem Völkerrechtsprofessoren eine Lösung suchen, die völkerrechtskonform ist. Weil wir eine Differenz haben, wird das auf jeden Fall zu Ihnen zurückkommen.

Wenn wir keine Lösung finden, können Sie diesen Artikel immer noch streichen. Aber ich bin davon überzeugt, dass wir Handlungsbedarf haben und dass wir – wie beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht – mit diesen Völkerrechtsexperten auch völkerrechtskonforme Lösungen finden werden.

**Uhlmann Hans** (V, TG): Ich bitte Sie eindringlich, der Kommissionmehrheit zu folgen, und ich danke dem Kommissionssprecher. Ich danke auch dem Bundesrat, dass er jetzt klargestellt hat, wie sich die Situation mit dieser Papierweisung und dem Anstieg der «papierlosen» Gesuchsteller entwickelt hat. Ich meine: Wir dürfen uns gar nicht erlauben, illegale Aufenthalte zu tolerieren – es passiert ja ohnehin –, geschweige denn, diese quasi noch per Gesetz zuzulassen. Das können Sie – wie das Herr Bundesrat Koller zu recht gesagt hat – niemandem verkaufen. Darum bin ich überzeugt davon, dass wir diesen Artikel beibehalten müssen.

Wenn ein Gutachten vorliegt – Herr Bundesrat Koller hat das zu recht gesagt –, dann kann es auch ein Gegengutachten geben. Wir selbst sind die gesetzgebende Behörde und nicht die Gutachter. Ich hätte fast etwas Böses gesagt. Bei uns sagte man jeweils: Ein Gutachter ist einer, der sehr gut darauf achtet, von wem er den Auftrag erhält. Das unterschiede ich hier niemandem. Aber wir sind verpflichtet, diesen neuen Tatbestand aufzunehmen, denn sonst können wir das dem Volk wirklich nicht verkaufen.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Aeby Pierre** (S, FR): Je dois dire que je ne partage pas l'avis que M. Koller, conseiller fédéral, a exprimé à propos du vote. Dès l'instant où l'on sait que cette disposition ne correspond pas, d'une manière ou d'une autre, à l'ordre juridique international, il suffit de maintenir, à l'article 31, la version de la majorité de la commission, c'est-à-dire de biffer l'article 31 alinéa 1bis. Alors, à ce moment-là, je retirerai ma proposition de minorité, et on aura la divergence.

En ce qui concerne l'article 31a, nous n'avons plus qu'à prendre acte qu'il est illégal et nous le biffons. La divergence avec le Conseil national, qui doit reprendre l'examen de ces dispositions, est alors créée par le simple fait que nous avons biffé l'article 31 alinéa 1bis. Mais nous devons aussi, par pure lo-

gique, biffer l'article 31a que nous avons introduit, ayant appris aujourd'hui qu'il n'est pas conforme aux engagements internationaux de la Suisse. Mais je ne sais pas si vous pouvez partager cette interprétation qui, pour moi, me paraît évidente. La divergence est créée déjà en biffant l'article 31 alinéa 1bis. Ensuite, nous devons simplement modifier notre décision antérieure en biffant l'article 31a.

Ma proposition modifiée, après avoir entendu les explications de M. Koller, conseiller fédéral, c'est de maintenir la divergence avec le Conseil national, à savoir biffer l'article 31 alinéa 1bis, comme le propose la majorité de la commission, et en outre de biffer l'article 31a.

**Wicki Franz (C, LU):** Ich bitte Sie dringend, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Auch wenn inzwischen Herr Professor Kälin ein Gutachten erstellt hat, das angeblich Zweifel in völkerrechtlicher Hinsicht anmeldet, möchte ich Sie doch darum bitten, hier eindrücklich zu bestätigen, was wir in der ersten Lesung zum Gesetz erhoben haben.

Dass wir das Völkerrecht einhalten wollen, das ist richtig. Ich bin aber der Überzeugung, dass die Verwaltung nötigenfalls eine Lösung finden kann, mit der wir das Völkerrecht nicht verletzen. Wir müssen aber diesen Missbrauchstatbestand regeln. Es ist mir ein Anliegen, dass man mit der deutschen Praxis, mit dem deutschen Recht vergleicht, denn ich bin der Ansicht, dass die Deutschen wahrscheinlich die Lösung gefunden haben. Heute stellen wir fest, dass wir attraktiver geworden sind als Deutschland. Bei allem Wohlwollen für die echten Flüchtlinge müssen wir dafür sorgen, dass wir keine Missbräuche gestatten.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ein Wort zur Ehrenrettung der professoralen Gutachter. Ich erinnere mich sehr gut: Als ich mit Ihnen das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht beraten habe, waren diese Autoritäten für uns sehr wertvoll. Es waren die Professoren Kälin, Hailbronner, ein deutscher Professor, und Trechsel. Damals gab es in diesem Land auch schweizerische Professoren, die uns vorgeworfen haben, wir seien Unmenschen, wir würden verfassungs- und völkerrechtswidriges Recht erlassen. Das hat sich wirklich als Seifenblase erwiesen. Es ist mein Wille, auch hier ein völkerrechtskonformes Gesetz zu schaffen. Ich bin überzeugt, dass uns das mit der Hilfe dieser eminenten Spezialisten auch gelingen wird.

Was wir jetzt noch diskutieren, Herr Aeby, ist schon fast eher politische Symbolik oder reine Psychologie. Wenn Sie daran festhalten, dann halten Sie ja im Bewusstsein fest, dass hier ein Missbrauch vorliegt, gegen den man aber eine völkerrechtskonforme Lösung sucht. Wenn man das herausstreicht, wird man den Eindruck erwecken, dass dieser Missbrauch von uns nicht mehr ernst genommen wird. Ich würde daher der Kommissionsmehrheit zustimmen.

**Aeby Pierre (S, FR):** Je retire la première proposition de minorité (art. 31 al. 1bis) et je maintiens la deuxième (art. 31a). A l'article 31, je me rallie à la majorité de la commission puisque cette disposition est illégale.

*Art. 31 Abs. 1bis – Art. 31 al. 1bis*

**Präsident:** Herr Aeby hat den Antrag der Minderheit zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Art. 31a*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 27 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

**Präsident:** Die Frage der systematischen Einordnung dieser Bestimmung bleibt nach wie vor offen. Ob es dann einen neuen Artikel 31a gibt oder ob das Ganze in Artikel 31 Absatz

1bis eingefügt wird, ist letztlich eine Sache der Redaktionskommission.

**Art. 32 Abs. 1**

*Antrag der Kommission  
Festhalten*

**Art. 32 al. 1**

*Proposition de la commission  
Maintenir*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Die nächste Differenz wird wieder in ruhigerem Gewässer ausgetragen. Es geht in Artikel 32 darum, dass der Bundesrat immer wieder evaluiert, ob die Asylsuchenden in den einzelnen Herkunftsstaaten vor Verfolgung sicher sind, ob es «safe countries» sind.

Der Nationalrat verlangt, dass diese Evaluationsberichte veröffentlicht werden. Wir lehnen das ab. Diese Berichte sind zugänglich, sie können jederzeit bezogen werden. Wir erachten es aber als unklug, quasi via Bundesblatt die einzelnen Staaten zu massregeln, indem offiziell bekanntgegeben wird, wo deren Stärken und Schwächen sind.

Der Nationalrat hat seine Haltung leider wiederum nicht begründet. Für den Fall, dass jemand vom Nationalrat im Amtlichen Bulletin unsere Sitzung nachliest, möchte ich festhalten, dass es doch zum Zweikammersystem gehört, dass die eine Kammer ihren abweisenden Entscheid der anderen begründet und nicht bloss ohne Begründung an ihrem Entscheid festhält. Das hilft uns jeweils nicht weiter.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 40 Abs. 2**

*Antrag der Kommission  
Festhalten*

**Art. 40 al. 2**

*Proposition de la commission  
Maintenir*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Hier hat der Nationalrat ohne Begründung an seiner Version festgehalten. Wir hatten unsererseits folgendes normiert: Wenn die Ausreisefrist abgelaufen ist, dann erlischt grundsätzlich die Arbeitsbewilligung. Wenn der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wird – z. B. wegen eines Revisionsgesuches –, dann kann im Einzelfall die Arbeitsbewilligung verlängert werden; aber sie verlängert sich nicht automatisch. Der Nationalrat will das aber. Immer dort, wo die Wegweisung nicht vollzogen werden kann, sollte die Arbeitsbewilligung automatisch verlängert werden.

Das ist unseres Erachtens nicht sinnvoll, weil dies nämlich dem Missbrauch Tür und Tor öffnet und Ansporn ist, den Vollzug der Wegweisung hinauszuschieben, um eine zusätzlich verlängerte Erwerbsmöglichkeit zu erhalten.

Die Kommission hält einstimmig fest.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 42 Abs. 2**

*Antrag der Kommission  
Mehrheit  
Festhalten  
Minderheit  
(Aeby)*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 42 al. 2**

*Proposition de la commission  
Majorité  
Maintenir  
Minorité  
(Aeby)*

Adhérer à la décision du Conseil national



**Präsident:** Die Differenz bei Artikel 42 ist mit der Abstimmung zu Artikel 31a erledigt.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 60 Abs. 2, 4**  
*Antrag der Kommission*  
Festhalten

*Antrag Brunner Christiane*  
Abs. 2  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 60 al. 2, 4**  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

*Proposition Brunner Christiane*  
Al. 2  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Bei Artikel 60 hält die Kommission an unserem Beschluss fest. Frau Brunner Christiane hat bei Absatz 2 einen Einzelantrag gestellt; sie will dem Nationalrat folgen.

Ich muss erläutern, worum es in Absatz 2 geht: Es geht um den Widerruf des Asyls. Artikel 60 ist im Zusammenhang mit Artikel 50 zu sehen; dort geht es um die Asylwürdigkeit. Wer soll Asyl erhalten? Nach Artikel 50 erhält kein Asyl, wer «verwerfliche Handlungen» begangen hat. Der Widerruf gemäss Artikel 60 soll an härtere Voraussetzungen geknüpft sein. Hier sollen es nach unserer Auffassung «besonders verwerfliche Handlungen» sein. Der Nationalrat beharrt darauf, dass es «besonders verwerfliche strafbare Handlungen» sein müssen. Wo liegt der Unterschied dieser beiden Formulierungen? Nach dem Nationalrat muss es sich immer um schwere strafbare Handlungen handeln; nach unserer Auffassung ist die Hürde nicht so hoch.

Es genügt nach unserer Auffassung entweder eine schwere Straftat, die eine besonders verwerfliche Handlung offenbart, oder eine Reihe von leichten Straftaten, wenn diese auf eine schlechte Gesinnung schliessen lassen. Zwei, drei kleine Delikte genügen natürlich nicht; aber dort, wo aus einer Fortsetzung eine Renitenz, eine schlechte Gesinnung ersichtlich ist, dort kann auch eine Reihe von kleinen Straftaten genügen. Wenn wir dem Nationalrat zustimmen und damit die Serie von kleinen Straftaten als Asylwidergrund ausschliessen würden, dann würden wir wiederum einen Freiraum für kleine Delikte schaffen und klar sagen, dass solche unter keinen Umständen Konsequenzen für den Asylwidergrund haben. Das soll nicht sein. Es muss im Sinne einer Prävention klar ersichtlich werden, dass eine Serie von kleinen Straftaten zum Asylwidergrund führen kann, wenn sie gleichzeitig eine schlechte Gesinnung erkennen lassen. Wir dürfen nicht die unkorrekten Asylanten gegenüber den korrekten derart bevorzugen und ein strafbares Handeln tolerieren. Ein Beispiel ist der «Saubannerzug» vor rund einem Monat in Oftringen – so hiess er in den Medien –; es könnte zum Asylwidergrund führen, wenn daraus eine schlechte Gesinnung ersichtlich ist – zusammen mit anderen Delikten.

Die Praxis haben die Asylrekurskommission und das Bundesgericht zu entwickeln. Es ist aber klar, dass aufgrund unserer Version nicht nur schwere Straftaten einen Asylwidergrund setzen können, sondern auch eine Reihe von kleinen Delikten, wenn daraus eine schlechte Gesinnung ersichtlich ist. Die Kommission – es waren alle Mitglieder anwesend – hat diesem Artikel einstimmig zugestimmt.

**Brunner Christiane (S, GE):** Il est vrai que l'article 60 a trait à la révocation de l'asile, alors que l'article 50 se rapporte au droit du requérant d'asile d'obtenir la qualité de réfugié. Or, comme l'a dit le président de la commission, à l'article 50 les deux Chambres ont repris la notion d'«actes répréhensibles», alors qu'en ce qui concerne l'article 60, pour la révoca-

tion de l'asile, le Conseil national a introduit la notion d'«actes délictueux particulièrement répréhensibles». Je ne suis pas d'accord avec l'interprétation que donne le président de la commission lorsqu'il dit qu'il y a une analogie ou pratiquement une identité entre l'article 50 et l'article 60. L'article 50 porte sur la décision d'octroi de l'asile, alors que l'article 60 porte sur la révocation de ce droit.

La révocation d'un droit est une mesure grave qui se doit de respecter, de mon point de vue, le principe de la proportionnalité. Dès lors, une pesée des intérêts en présence doit être effectuée, particulièrement lorsqu'il s'agit de la révocation du droit d'asile. En permettant une révocation de ce droit sur la base d'une formulation beaucoup plus large, simplement parce que des actes particulièrement répréhensibles ont été commis, on ouvre non seulement la porte à des décisions arbitraires, mais on ouvre également la porte, finalement, au non-respect du principe de la proportionnalité.

En introduisant la notion d'«actes délictueux particulièrement répréhensibles», la pesée des intérêts en présence – d'une part, l'intérêt de la Suisse à garantir le respect de l'ordre public et, d'autre part, l'intérêt du réfugié à demeurer en Suisse – peut être effectuée d'une manière beaucoup plus objective et dans le respect des règles qui régissent un Etat de droit.

Lors de nos derniers débats sur la loi sur l'asile, concernant notamment l'article 60 alinéa 2, M. Schiesser avait présenté une proposition, qu'il a retirée par la suite, qui consistait à donner une définition de la notion d'«actes particulièrement répréhensibles», une proposition qui était rédigée en ces termes: «Des actes répréhensibles sont notamment: a. des actes délictueux qui ont pour conséquence une peine de prison d'au moins une année ...» (BO 1997 E 1346). Il a retiré sa proposition, car il s'est rallié aux explications qui lui ont été données, notamment quant à la pratique actuelle de la Commission suisse de recours en matière d'asile.

Pour ma part, je rejoins l'argumentation de M. Schiesser. Nous ne pouvons pas nous décharger de notre responsabilité de législateur en nous en remettant à la jurisprudence de l'administration, d'autant plus que les décisions de la Commission suisse de recours en matière d'asile ne sont pas elles-mêmes susceptibles de recours.

Le Conseil national a tenu compte, d'une part, des informations et de la réponse qui avaient été données à l'époque à M. Schiesser et a formulé cela de manière claire dans la loi, et, d'autre part, des explications données oralement par le président de la commission précisant qu'il doit s'agir quand même d'actes délictueux, et pas seulement particulièrement répréhensibles. Il y a donc une certaine contradiction entre le texte de la loi et les explications de la commission. Il me semble que le Conseil national suit là une logique plus claire en faisant une différence, justifiée, entre les articles 50 et 60 alinéa 2, ce dernier portant sur la question de la révocation de l'asile.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à adhérer à la décision du Conseil national.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich frage mich, ob hier nicht doch ein Kompromiss möglich wäre, nachdem ich nun die Argumentationen von Herrn Frick und von Frau Brunner gehört habe. Es ist vor allem ein Auslegungsproblem. Die eine Seite – auch der Nationalrat – befürchtet offenbar, dass man das Asyl schon widerrufen könnte – wenn man das Wörtchen «strafbar» nicht aufnimmt –, wenn sich jemand unangenehm bemerkbar macht oder wenn sein Verhalten nicht befriedigt. Auf der anderen Seite gibt das Wort «strafbar» eine gewisse Sicherheit.

Wäre es nicht eine mögliche Lösung, dass Sie zwar dem Nationalrat zustimmen, aber ganz klar «besonders verwerflich» sagen? Da liegt wahrscheinlich die Wurzel des Missverständnisses. «Besonders verwerfliche» strafbare Handlungen sind nicht nur jene im Strafgesetzbuch, wo jemand beispielsweise mit besonders verwerflicher Gesinnung handelt – das ist immer ein Strafverschärfungsgrund. Man könnte festhalten, dass auch die von Ihnen erwähnten Fälle – wiederholte Ladendiebstähle, also relativ kleine Delikte – dank ihrer Wiederholung «besonders verwerflich» werden. Dann könnte man dem Nationalrat zustimmen.

**Präsident:** Das Problem besteht darin: Wenn wir jetzt keine Differenz schaffen, ist die Diskussion darüber im Nationalrat ausgeschlossen. Wenn Sie also Wert auf auslegende Erklärungen legen, müssen wir wahrscheinlich noch eine Differenzrunde drehen.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Herr Präsident, Sie haben gesagt, was ich sagen wollte. Es ist auch nötig, zumal wir ja ohnehin Differenzen haben, die im Nationalrat noch zu beraten sind. Vielleicht ergibt sich auch noch eine verbesserte Formulierung, wenn Ihr Departement, Herr Bundesrat Koller, daran arbeitet.

In diesem Sinn möchte ich bitten festzuhalten – mit der Bereitschaft, offen zu sein für eine klarere Fassung, welche die Missverständnisse beseitigen kann.

**Brunner Christiane (S, GE):** Dann bin ich einverstanden und ziehe meinen Antrag im Sinne der Diskussion zurück.

*Abs. 2 – Al. 2*

**Präsident:** Der Antrag Brunner Christiane ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Absatz 4 regelt, dass der Asylwiderruf – nach der Fassung des Bundesrates und unseres Rates – in der Regel nicht automatisch für Ehegatten und Kinder gilt. Es muss aber im Einzelfall geprüft werden, ob sie des Schutzes noch bedürfen.

Der Nationalrat sagt absolut, dass der Widerruf des Asyls nie für den Ehegatten und die Kinder gilt. Das ist nicht sachgerecht. Auch in diesen Fällen soll geprüft werden, ob der Ehegatte und die Kinder des Schutzes noch weiter bedürfen. Wo sie dessen nicht mehr bedürfen, soll die Familie zusammenbleiben.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 70 Abs. 2**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

#### **Art. 70 al. 2**

*Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Bei Artikel 70 handelt es lediglich um eine sprachliche Verbesserung, die der Nationalrat vorgenommen hat. Die Änderung wirkt sich nicht materiell aus.

Wir schliessen uns an.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 71 Abs. 2**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

#### **Art. 71 al. 2**

*Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Bei Artikel 71 schliessen wir uns ebenfalls dem Nationalrat an. Es geht lediglich um die Kompetenz des Bundesrates, für Schutzbedürftige günstigere Arbeitsbedingungen zu erlassen und dabei von der dreimonatigen Sperre abzuweichen.

Nach der zweiten Beratung geben wir dem Nationalrat recht.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 82 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Der Anspruch auf Auszahlung eines allfälligen Guthabens, der nicht innerhalb von zehn Jahren nach Entstehung ordnungsgemäss geltend gemacht wird, geht auf den Bund über. Konnte der Anspruch aus entschuldbaren Gründen nicht geltend gemacht werden, so zahlt der Bund der berechtigten Person das Guthaben auch nach Ablauf von zehn Jahren aus.

#### **Art. 82 al. 2**

*Proposition de la commission*

Le solde actif éventuel revient à la Confédération s'il n'a pas été réclamé dans les règles dix ans après la naissance du droit à la restitution. Si l'ayant droit n'a pas pu exercer son droit pour des motifs valables, la Confédération lui verse le solde même après échéance de dix ans.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 82 Absatz 2 wurde vom Nationalrat ausdrücklich in der Meinung gestrichen, dass wir in der Differenzbereinigung eine bessere Lösung schaffen. Das Bundesamt für Flüchtlinge hat diese vorgelegt. Wir stimmen ihr zu.

Es heisst darin, dass der Anspruch auf Rückzahlung von Guthaben grundsätzlich nach zehn Jahren wohl erlischt. Wo aber entschuldbare Gründe geltend gemacht werden, kann die Rückzahlung auch später noch verlangt werden.

Nach Meinung der Kommission ist dies eine gute Lösung, ein Kompromiss, und wir stimmen einstimmig zu.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 95 Abs. 1, 3–6**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 95 al. 1, 3–6**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: In Artikel 95 Absatz 1 schliesst sich die Kommission dem Nationalrat an. Denn die Wendung «in der Regel» ist in der Tat überflüssig, weil ja der Bundesrat die Kompetenz hat, Ausnahmen zu regeln.

Die Absätze 3 bis 6 hat der Nationalrat neu gefasst, weil die Daktyloskopiebank, die Fingerabdrucksammlung des Bundes, nicht mehr beim Bundesamt für Polizeiwesen, sondern auf Stufe des Departementes angesiedelt ist. Daraus ergeben sich andere organisatorische Abläufe; ihnen trägt die überarbeitete Fassung des Nationalrates Rechnung.

Die Kommission schliesst sich dem Nationalrat an.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 103a Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 103a al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: In Artikel 103a Absatz 2 haben wir verlangt – auf Anregung des Departementes –, dass der Beschwerdeentscheid «innerhalb von zwei Arbeitstagen» zu fällen sei. Der Nationalrat verlangt in seiner Fassung 48 Stunden.

Wir haben uns in der Kommission auch mit dem Präsidenten der Asylrekurskommission, Herrn Dr. Bruno Huber, unterhalten. Er sagt uns, dass es organisatorisch machbar sei, die Frist von 48 Stunden einzuhalten. Das kommt unseren Intentionen, Asylverfahren möglichst human und rasch abzuwickeln entgegen.

Deshalb schliesst sich die Kommission gerne dem Nationalrat an.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 106 Abs. 2, 2bis**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 2*

....

- d. Abweisung offensichtlich unbegründeter Beschwerden;
- e. Gutheissung offensichtlich begründeter Beschwerden.

*Abs. 2bis*

Einzelrichterliche Verfahren nach Absatz 2 Buchstaben d und e bedürfen der Zustimmung eines zweiten Richters.

**Art. 106 al. 2, 2bis**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 2*

....

- d. de rejet de recours manifestement infondés;
- e. d'admission de recours manifestement fondés.

*Al. 2bis*

Les procédures menées par un juge unique conformément à l'alinéa 2 lettres d et e nécessitent l'acceptation d'un deuxième juge.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 106 ist ein Sonderfall; da muss ich Sie doch noch um einige Minuten Aufmerksamkeit bitten.

Artikel 106 war nach der Beratung durch den Nationalrat eigentlich bereinigt. Auf Wunsch der Asylrekurskommission haben wir die SPK des Nationalrates gebeten, nochmals darüber beraten zu können. Die Zustimmung dazu ist mit Stichentscheid des Präsidenten bei 11 zu 11 Stimmen gewährt worden. So haben wir nach Besprechung mit dem Präsidenten der Asylrekurskommission und, wie ich festgestellt habe, in Übereinstimmung mit dem Departement Absatz 2 ergänzt. Es geht um die Frage, welche Entscheide der Einzelrichter trifft. Der Einzelrichter sollte – nach bisheriger Fassung – nur über die Fälle gemäss den Buchstaben a bis c von Absatz 2 entscheiden; das sind formelle Entscheide, Verfahrensentscheide ohne materielle Prüfung. Überall dort, wo es um die materielle Abweisung oder Gutheissung eines Gesuches geht, wäre die Dreierbesetzung, die Asylrekurskammer, zuständig gewesen.

Nun hat uns der Präsident der Asylrekurskommission folgendes dargelegt: Heute würden 54 Prozent der materiellen Entscheide durch den Einzelrichter getroffen, d. h., die Gesuche seien offensichtlich gutzuheissen oder offensichtlich abzuweisen; das sind materielle Entscheide nach Prüfung der Gründe. 37 Prozent der Fälle, welche heute von Einzelrichtern entschieden werden, würden die formelle Seite betreffen, also das, was heute in den Buchstaben a bis c bereits geregelt ist. Nur in 9 Prozent der Fälle entscheidet eine Kammer; in allen anderen Fällen entscheidet ein Einzelrichter.

Nun hat der Präsident der Asylrekurskommission gebeten, dass auch weiterhin bei offensichtlich unbegründeter oder bei offensichtlich begründeter Beschwerde der Einzelrichter mit Zustimmung eines anderen Richters, also mit zwei Entscheiden, entscheiden könne – das ist bereits heutiges Recht. Aus unserer Fassung hätte – in Übereinstimmung mit dem Nationalrat – die Kammer mit drei Richtern entscheiden müssen.

Der Präsident der Asylrekurskommission verspricht sich dadurch eine organisatorische Entlastung. Diese Gründe sind achtbar. Darum hat die Kommission zugestimmt. Es haben sich aber zwei Mitglieder der Stimme enthalten, weil uns die Gründe zuwenig bekannt waren, warum wir in der ersten Lesung auf Kammerentscheide hin tendierten, wo es um einen materiellen Entscheid ging. Ich habe die Sache in der Zwischenzeit persönlich – nicht im Auftrag der Kommission – genau abgeklärt und möchte folgendes bekanntgeben: Ich schliesse mich dieser Fassung an, damit eine Differenz entsteht und der Nationalrat dies noch einmal anschauen kann.

Ich bin aber gar nicht überzeugt davon, dass der Einzelrichter und nicht die Kammer die materiellen Entscheide fällen soll. Ich möchte das begründen:

1. Es ist in unserem Rechtssystem systemwidrig, dass der oberste Sachrichter den materiellen Entscheid als Einzelrichter fällt. Überall sonst ist es mindestens eine Dreierbesetzung. Auch beim Bundesgericht gibt es keine Einzelrichterentscheide, wo es um materielle Fragen, um offensichtliche Gutheissung oder Abweisung geht. Der Grund, warum man im Nationalrat die Einzelrichterentscheide in materiellen Fragen abgeschafft hat, ist ein Inspektionsbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Dieser basiert in diesem Punkt vor allem auf einem Gutachten von Herrn Professor Walter Kälin, der heute bereits zitiert worden ist und der für mich das kompetente Gewissen und der Gewährsmann für verfahrensrechtliche Fragen im Ausländerbereich ist. Er erwähnt in seinem Gutachten einige interessante Punkte, die zu bedenken sind. Ich möchte sie vor allem zuhanden des Nationalrates erwähnen.

Die Praxis der Asylrekurskommission ist folgende: Heute werden über 90 Prozent der Fälle durch den Einzelrichter behandelt, auch die materiellen. Ich habe gesagt, nur noch 9 Prozent der Entscheide würden als Kammerentscheide gefällt. Das Bundesgericht hat ebenfalls die Möglichkeit, bei staatsrechtlichen Beschwerden ein vereinfachtes Verfahren durchzuführen. Im vereinfachten Verfahren können aber nur rund 50 Prozent der Fälle behandelt werden.

Es fällt daher auf, dass in der Asylrekurskommission sehr viel mehr Einzelrichterentscheide getroffen werden. Es liegt aber die Vermutung nahe, dass eine offensichtliche Unbegründetheit der Beschwerde sehr viel rascher angenommen wird, wo der Einzelrichter entscheiden kann.

Professor Kälin schreibt: «Es lassen sich die Befürchtungen nicht ausschliessen, das Einzelrichterverfahren werde über Gebühr beansprucht. Es ist nur schwer vorstellbar, dass nur jeder zehnte Beschwerdeführer etwas vorzubringen hat, was genauerer Abklärung bzw. ernsthafterer Befassung bedarf. Jedenfalls lässt sich dieses Phänomen nicht damit erklären, dass im Asylverfahren im Gegensatz zu anderen Bereichen grundsätzlich alle negativen Entscheide der ersten Instanz weitergezogen würden, um einen längeren Aufenthalt zu erreichen. Angefochten wird nämlich nur gut jeder dritte Entscheid des Bundesamtes für Flüchtlinge.

Das Auseinanderklaffen der statistischen Zahlen von Bundesgericht und Asylrekurskommission ist noch erstaunlicher, wenn man folgendes berücksichtigt: Zwar kann angesichts der hohen Zahl von Laienbeschwerden im Asylverfahren und der Versuchung abgewiesener Asylbewerber, durch ein – wenn auch aussichtsloses – Beschwerdeverfahren den Aufenthalt zu verlängern, erwartet werden, dass die Zahl offensichtlich unbegründeter Beschwerden bei der Asylrekurskommission höher liegt als beim Bundesgericht. Andererseits, und das ist wichtig, ist auf folgende Unterschiede zwischen bundesgerichtlichem und Asylbeschwerdeverfahren hinzuweisen:

1. Im Verfahren vor dem Bundesgericht hat in der Regel bereits eine Vorinstanz entschieden.
2. Im Verfahren vor dem Bundesgericht gelten strenge Legitimationsvoraussetzungen und ein striktes Lügeprinzip, was viele Beschwerden von vornherein unzulässig oder unbegründet macht.»

Professor Kälin sagt also klar: Es gibt eigentlich keinen sachlichen Grund, der eine derart hohe Zahl von Einzelrichterentscheiden rechtfertigt.

Professor Kälin sagt im Gutachten noch etwas weiteres: Er habe einzelne Fälle überprüft, und es sei in der Tat nicht von der Hand zu weisen, dass der Einzelrichter rasch und auch zu rasch eine offensichtliche Unbegründetheit annehme.

Aus diesen Gründen habe ich gegenüber der Lösung, wie sie auf Information und Anregung der Asylrekurskommission hier vorgeschlagen wird, erhebliche Bedenken. Ich glaube, der Nationalrat muss die Sache genauer anschauen. Ich spreche mich auch für eine beförderliche Erledigung und eine möglichst kleine Belastung der Gerichte aus. Aber dies darf nicht das oberste Gebot sein.

Aus diesen Gründen möchte ich die nationalrätliche Kommission einladen, diese Frage dann gründlich zu prüfen. Sie ist auch darum gründlich zu prüfen, weil im Nationalrat bereits beim Entscheid, diesen Artikel nochmals aufzunehmen, höchst widersprüchliche Positionen vorhanden waren.

**Wicki Franz (C, LU):** Frau Spoerry, die gegenwärtige Präsidentin unserer SPK, wird sich dazu noch äussern: Es ist nicht so, dass der Präsident der Rekurskommission von sich aus zu uns gekommen ist, sondern Frau Spoerry hat ihn eingeladen, uns in der Kommission die Situation darzulegen.

Die Darlegungen waren derart, dass wir zur Überzeugung gekommen sind, das heutige Gesetz nicht zu ändern. Es gibt eine ganz klare Mehrbelastung für die Rekurskommission, wenn wir das Gesetz ändern, wie wir es bereits getan haben. Das war die erste Überlegung. Die zweite war die: Es lag uns ein Schreiben der Finanzdelegation vor, welche uns aufforderte, uns bewusst zu werden, welchen finanziellen Aufwand diese Gesetzesänderung ergäbe.

Aufgrund der ganz klaren Tatsache des grösseren Aufwandes, den es für die Rekurskommission gibt, sind wir zur Überzeugung gekommen, diese Änderungen zu beantragen. Es ist den Asylsuchenden sicher mehr gedient, wenn sie möglichst schnell einen Entscheid erhalten, als wenn sie ihn erst nach langer Zeit bekommen – auch wenn er dann vielleicht besser begründet ist.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Ich glaube, Herr Frick hat zuwenig deutlich ausgeführt, dass der Entscheid, Artikel 106 so einzuführen, wie er Ihnen vorliegt, in der Kommission einstimmig bei 2 Enthaltungen gefällt worden ist. Es war also ein sehr deutlicher Entscheid. Damit ist jetzt eine Differenz entstanden, und wir gehen davon aus, dass der Nationalrat unseren Beschluss nochmals genau prüft.

Ich möchte unterstreichen, was Herr Wicki gesagt hat: Es war nicht der Präsident der Asylrekurskommission, der auf uns zugekommen ist und gesagt hat, er wünsche im Gegensatz zum gefällten Entscheid die Fortführung der geltenden Praxis, sondern ich habe als Präsidentin der SPK aus Kreisen der Asylrekurskommission gehört, dass jene Kommission mit unserem Änderungsvorschlag ein Problem habe. Wir haben auf der einen Seite die Richterzahl von 29 auf 21 gesenkt. Gleichzeitig steigen in Analogie zum Zuwachs der Gesuche die Fälle stark an, wie das Herr Bundesrat Koller aufgezeigt hat. Damit entstehen entweder Staus und lange Wartezeiten, oder wir müssen weiteres Personal bewilligen. Aus diesem Grunde war ich der Ansicht, dass neue Fakten aufgetaucht sind – einerseits die Reduktion des Personals, andererseits das Anwachsen der Arbeitszeit – und dass man diese Frage der Praxisänderung in der Kommission nochmals thematisieren sollte. Die Kommission ist frei zu entscheiden, wie sie will.

Nachdem uns die SPK des Nationalrates mit Stichentscheid des Präsidenten die Bewilligung gegeben hatte, diesen Artikel nochmals zu diskutieren – dass es offenbar ein politisch etwas heikler Artikel ist, geht daraus hervor, dass der Präsident den Stichentscheid geben musste –, habe ich mir erlaubt, den Präsidenten der Asylrekurskommission an unsere Sitzung einzuladen. Der Präsident der Asylrekurskommission hat nicht gesagt, dass die Asylrekurskommission die Weiterführung der jetzt geltenden Praxis beantrage; er hat einfach die Situation dargestellt und uns vor allen Dingen erläutert, dass «Einzelrichterentscheid» nicht heisst, dass nur ein Richter die Dossiers sieht. Es muss immer ein zweiter, erfahrener Richter dasein, der das Dossier nachträglich begutachtet. Es sind also im Prinzip zwei Richter, die ihren Segen geben. Aufgrund dieser Ausführungen kam dann das klare Resultat zustande: Wir führen die Voraussetzungen auf, die gegeben sein müssen, um einen Einzelrichterentscheid fällen zu können, und fordern gleichzeitig die «Zustimmung eines zweiten Richters».

Wenn wir diese Differenz schaffen, wird sie der Nationalrat nochmals anschauen; das ist durchaus richtig. Aber ich möchte zuhänden des Protokolls und der Materialien klar festhalten, dass nicht die Richter uns dazu gebracht haben,

so zu entscheiden, sondern dass ich – weil sich die Situation geändert hatte – fand, die Diskussion sei nochmals nötig. Die Kommission hat dann klar entschieden, und zwar im Sinne des jetzt vorliegenden Antrages.

**Präsident:** Darf ich zuhänden des Protokolls festhalten, dass wir noch beschlussfähig sind? Ich hoffe, dass es dabei bleibt, bis wir die Beratungen abgeschlossen haben.

**Aeby Pierre (S, FR):** Etant un des deux membres de la commission – avec le rapporteur – qui s'est abstenu, je précise que dans les trois moyens que nous avons d'accélérer les procédures, c'est-à-dire renoncer à l'échange des écritures, motiver sommairement ou laisser un seul juge décider, il est exact qu'en principe dans l'ordre juridique suisse on ne recourt jamais au juge unique en dernière instance; sur ce point, je soutiens le rapporteur.

Ici, nous parlons bel et bien d'une commission de recours. Il y a tout lieu de croire que nous n'avons pas assez pris en considération des éléments qui auraient dû être portés à notre connaissance lors de nos débats, et notamment un rapport d'août 1996 d'une vingtaine de pages de la Commission de gestion du Conseil national. Ce rapport démontre clairement que la solution actuelle ne peut pas durer et qu'il faut la modifier durant nos délibérations. Il y a tout de même quelque chose de désagréable dans cette procédure, c'est que l'article 106 était liquidé, à juste titre. Le problème a rebondi dans les conditions qui ont été décrites, mais il faut s'attendre à ce qu'on revienne à notre première décision, voire même à la version du Conseil national, parce que j'ai des doutes à propos de la lettre c. Tout ça ce sont les délibérations de la commission du Conseil national qui vont pouvoir le clarifier. Je voulais donner ces précisions pour le Bulletin officiel.

En ce qui me concerne, je déclare que je maintiens que je m'abstiendrai si nous devons voter sur cet article, mais ça ne sera visiblement pas le cas.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich spreche in meinem persönlichen Namen und nicht für die Kommission.

Zum ersten danke ich Frau Spoerry, dass sie präzisiert hat, welche Ereignisse den Präsidenten der Asylrekurskommission in unsere Kommission geführt haben. Zum zweiten müssen wir nicht mehr lange diskutieren, weil kein Antrag vorliegt, die Ergänzung der Kommission abzulehnen.

Ich möchte aber folgendes noch klar sagen: Als wir entschieden haben, waren uns die Unterlagen nicht zugänglich, welche aufzeigen, warum und wie es zum Entscheid des Nationalrates über Artikel 106 kam. Das Gutachten Kälin lag uns nicht vor.

Ich möchte aber noch etwas Grundsätzliches sagen: Die Arbeitsbelastung eines Gerichtes ist ernst zu nehmen, und es sind Massnahmen zu ergreifen, um sie abzubauen, wo immer das möglich ist. Aber das ist für mich kein Grund, im Gericht vom Kollegialprinzip zum Prinzip des Einzelrichters zu wechseln. Wenn wir diesen Gedanken konsequent weiterführen würden, bräuchte es beim Bundesgericht nur noch Einzelrichterentscheide – mit Zustimmung eines anderen Richters –, wo Beschwerden offensichtlich begründet oder unbegründet sind. Meine Hauptbedenken habe ich bezüglich des Systemwechsels, und dies möchte ich zuhänden des Nationalrates mit Deutlichkeit deponiert haben.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Der Systemwechsel erfolgt, wenn wir dem Nationalrat folgen. Die heutige Praxis ist: Einzelrichterentscheid mit Zustimmung eines zweiten Richters. Nur weil wir dies bei gleichzeitiger Reduktion des Personalbestandes ändern wollen, hat sich diese Frage von mir aus gesehen überhaupt gestellt. Wir müssen einfach wissen, was wir wollen: entweder eine grössere Belastung des Gerichtes – dann müssen wir aber auch die Konsequenzen bezüglich Personal und Finanzen mittragen – oder die Praxis so belassen, wie sie ist, solange man sich davon überzeugen kann, dass sie menschlich richtig ist. Es wurde uns bestätigt, dass es eine Kontrolle der Richter gebe, eine Kommission, welche die Rechtsprechung anschaut.

Wie gesagt, der Endentscheid wird beim Nationalrat liegen. Aber nochmals zur Klarstellung: Der Nationalrat hat die Praxis geändert; unsere Kommission möchte an der bestehenden Praxis festhalten.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich finde es gut, wenn Sie eine Differenz schaffen. Ich möchte die Auslegeordnung, die jetzt hier geschaffen worden ist, noch durch einen Punkt ergänzen:

Wie ich Ihnen einleitend gesagt habe, hatten wir jetzt fünf Jahre asylopolitische Stabilität und Normalität. Das hat uns erlaubt, bei der Asylrekurskommission die Zahl der Richter abzubauen. Wir sind von 29 Richtern auf 21 hinuntergegangen. Wir haben auch beim Hilfspersonal rund 50 Leute eingespart. Aber jetzt haben wir eine Bereitschaft für etwa 20 000 Gesuche, und dieses Jahr werden es wahrscheinlich 35 000 Gesuche sein.

Bei diesem Bündel von Massnahmen, von welchen ich einleitend gesprochen habe, wird ein ganz grosses Personalbegehren kommen. Wenn wir jetzt nicht in relativ grossem Umfang – sowohl in meinem Bundesamt wie bei der Asylrekurskommission – neues Personal anstellen, entsteht wieder ein riesiger Pendenzenberg, und das ist das Teuerste, was man machen kann. Das haben wir einmal ganz falsch gemacht, und diesen Fehler dürfen wir nicht wiederholen.

**Präsident:** Ich stelle fest, dass der Antrag der Kommission nicht bestritten worden ist. Es sind einige Enthaltungen angekündigt worden. Damit ist diese Bestimmung genehmigt.

*Angenommen – Adopté*

## **B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

### **B. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers**

#### **Art. 25a Abs. 1**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

*Antrag Reimann*

Rückkommen auf die Abstimmung über die Ausgabenbremse

#### **Art. 25a al. 1**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

*Proposition Reimann*

Le Conseil réitère le vote sur le frein aux dépenses.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die erste Differenz finden wir in Artikel 25a. Es geht um den Integrationsartikel. Wir haben ihm in der ersten Lesung ohne Widerspruch zugestimmt. Der Nationalrat hat ihm materiell zugestimmt, der Artikel ist aber dort in der Abstimmung über die Ausgabenbremse zweimal gescheitert – das zweite Mal wegen einer fehlenden Stimme.

Nun stellt uns Herr Reimann den Antrag, auf unseren Beschluss zurückzukommen. Ich nehme kurz Stellung zu diesem Rückkommensantrag, bevor ihn Herr Reimann begründet, weil es um eine Verfahrensfrage geht.

Ich meine, dass wir grundsätzlich nicht mehr auf einen Beschluss zurückkommen können, nachdem die Vorlage unseren Rat verlassen hat. Das ist das eine. Jetzt aber möchte Herr Reimann die Abstimmung über die Ausgabenbremse wiederholen, offenbar in der Hoffnung, dass Artikel 25a auch bei uns an der Ausgabenbremse scheitere.

Im Kern stellt sich die Frage wie folgt: Was passiert mit einem Beschluss unseres Rates, wenn er die Hürde der Ausgabenbremse genommen hat, sie im Nationalrat aber nicht nimmt? Müssen wir dann mit einfacher Mehrheit an unserem Be-

schluss festhalten, oder brauchen wir nochmals die absolute Mehrheit? Diese Frage ist im Reglement nicht geregelt. Ich sehe hier eine Lücke. Es gibt zwei Möglichkeiten:

Die erste besteht darin, dass wir einen Entscheid mit dem gleichen Quorum aufheben, wie er gefasst worden ist. Das entspricht der allgemeinen Regel. In diesem Fall bräuchte es die absolute Mehrheit, um den Artikel über den Weg der Ausgabenbremse fallenzulassen.

Die zweite hingegen fusst auf der Überlegung, dass eine hohe Hürde – und die Ausgabenbremse will einen Beschluss grundsätzlich nur nach einer hohen Hürde zulassen – für das ganze Verfahren gelten muss. Somit müssten wir, auch wenn wir gegenüber dem Nationalrat festhalten, nochmals dieselbe hohe Hürde des absoluten Mehrs nehmen.

Das sind verschiedene Auslegungsmöglichkeiten. Das Reglement lässt meiner Meinung nach beide zu. Herr Reimann ist der Meinung, wir bräuchten nochmals das absolute Mehr, wenn wir am Artikel festhalten wollten. Ich glaube eher, es brauche dies nicht. Ich bitte jedoch den Präsidenten, das Vorgehen festzulegen. Wir haben die Möglichkeit, selber zu interpretieren und in einer ersten Abstimmung bestimmen, ob wir nochmals das absolute Mehr brauchen, um am Artikel festzuhalten bzw. um ihn aufzuheben.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Offenbar betreten wir hier geschäftsverkehrsmässiges Neuland. Aber wie immer Sie auch abstimmen lassen, Herr Präsident, ob über Rückkommen, ob über Streichung oder gleich über die Ausgabenbremse, ist für mich letztlich sekundär. Mir geht es darum, dass wir uns hier dem Nationalrat anschliessen und damit eine weitere Differenz beseitigen können.

Dieser sogenannte Integrations-Subventionsartikel ist, Sie haben es gehört, im Nationalrat zweimal an der Ausgabenbremse gescheitert. Die Grosse Kammer wollte damit zum Ausdruck bringen, dass man für das Anliegen an sich Verständnis haben kann, dass man angesichts der nach wie vor katastrophalen Lage der Bundesfinanzen aber einfach andere finanzpolitische Prioritäten setzen muss.

Ich möchte Sie bitten, sich heute dieser Linie anzuschliessen. Tun wir das nicht, geben wir dem Schweizervolk im Vorfeld der Volksabstimmung über das «Haushaltziel 2001» doch ein denkbar schlechtes Vorbild. Wir reden und reden vom Sparen, wir bejammern die uns davongelaufenen Ausgaben, wir geloben, der unseligen Defizitwirtschaft auf Bundesebene endlich den Riegel zu schieben. Aber kaum sind die Worte verhallt, tun wir das Gegenteil, schaffen neue Bundesausgaben, öffnen neue Subventionsschleusen. Eine solche Politik kann ich persönlich nicht mittragen. Ich kann es aber auch als Mitglied der Finanzkommission nicht tun, wo wir uns verpflichtet haben, die rote oder zumindest die gelbe Karte zu zeigen, wenn wir bei irgendeinem Sachgeschäft das Gefühl haben, hier würden neue Ausgabenströme beschliessen, die nicht zwingend sind.

Deshalb bin ich überzeugt, der Nationalrat habe hier zu Recht vom Instrument der Ausgabenbremse Gebrauch gemacht. Wir haben seinerzeit dieses Instrument bewusst geschaffen, und wir sollten uns nicht scheuen, davon Gebrauch zu machen, wo dies angezeigt ist.

Im vorliegenden Fall habe ich mir konkret zwei Fragen gestellt:

1. Ist dieser neue Subventionsartikel wirklich zwingend?
2. Handelt es sich dabei um eine Bundesaufgabe, oder genügen die Instrumentarien der Kantone und Gemeinden?

Nach reiflicher Überlegung schien mir die Antwort klar: Wir sind kein Einwanderungsland; wir haben im Vergleich zu unseren europäischen Nachbarn trotz eben beschlossener Revision – Herr Bundesrat Koller hat das heute morgen bestätigt – nach wie vor das attraktivste Asylgesetz, das uns jährliche Kosten verursacht, die die Milliarden Schwelle bereits bei weitem überschritten haben. Die Stimmung im Volk ist wegen des unbewältigten Einwanderungsproblems und der damit zusammenhängenden Folgekosten gereizter denn je. Ein ehrbarer Einwanderer, der alle Klippen genommen hat und sich auf die ordentliche Wohnsitznahme in unserem Land freut, ist doch in aller Regel bereit, seine Integration aus

eigener Initiative und mit eigenen Mitteln zu fördern. Sicher kann es Ausnahmen geben; aber dafür haben wir die Kantone, die Gemeinden, beispielsweise auch die Kirchen, private Hilfswerke usw.

Bedarf es da wirklich noch der generellen Bundeshilfe? Bedarf es wirklich eines neuen Subventionsmechanismus mit der bekannten Folge, dass wir vermutlich auch hier jedes Jahr die Kredite aufstocken werden, um uns dann bei der Staatsrechnungsdebatte einmal mehr entrüftet die Frage zu stellen, woher die riesengrossen Defizite kommen?

Bei allem Verständnis für eine *raisonable* Sache: Hier müssen wir, wie der Nationalrat, die Ausgabenbremse ziehen.

**Präsident:** Ich habe Ihnen für die prozessuale Knacknuss zu danken, die Sie mir am Ende dieser Sondersession noch beschieren. Herr Frick hat richtigerweise gesagt, dass wir hier Neuland betreten. Im Geschäftsverkehrsgesetz und im Ratsreglement steht kein Wort darüber, wie Entscheide über die Ausgabenbremse widerrufen werden können und wie sich das Differenzbereinigungsverfahren in diesem Zusammenhang präsentiert. Wir haben hier erstmals die Situation, dass ein Ratsmitglied beantragt – wie das formell geschehen ist –, auf einen solchen Entscheid zur Ausgabenbremse zurückzukommen.

Wir müssen versuchen, bei der Interpretation des Reglementes möglichst den Geist dieses Instrumentes zu beachten. Rückkommen im technischen Sinn ist nicht möglich; Rückkommen heisst, dass man nach Abschluss einer Beratung auf einen einzelnen Artikel zurückkommt. Wir stehen im Differenzbereinigungsverfahren.

Hier ist davon auszugehen, dass der Rat, der bei der Ausgabenbremse das absolute Mehr verpasst hat, noch einmal die Gelegenheit erhalten soll zu entscheiden. Der andere Rat ist aufgerufen, seinen Entscheid entweder zu bestätigen oder zu widerrufen.

Nun, wenn beantragt wird, wir sollten dem Nationalrat zustimmen, so ist das insofern etwas schwierig, als es nicht in unserer Macht steht, mit unserem Entscheid die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat zu beeinflussen. Ich stelle fest, dass der Nationalrat der Bestimmung zwar zugestimmt hat, aber eben nicht mit der erforderlichen absoluten Mehrheit. Wir hinwiederum haben mit absoluter Mehrheit zugestimmt, und für uns steht meines Erachtens nur zur Debatte, ob wir diesen Entscheid heute widerrufen wollen.

Es steht jedem Ratsmitglied frei, einen entsprechenden Antrag zu stellen, und Herr Reimann hat diesen Antrag, so meine ich, sinngemäss gestellt; er will, dass wir anders entscheiden, als wir es seinerzeit getan haben. Aber nach den Gesetzen der Logik und des Instrumentes heisst das für mich, dass wir die absolute Mehrheit brauchen, um einen Entscheid zu widerrufen, den wir seinerzeit mit absoluter Mehrheit gefällt haben. Das ist für mich ein Parallelismus der Formen.

Ich mache Ihnen also beliebt, dass wir den Antrag Reimann als Antrag auf Widerruf unseres Entscheides zur Ausgabenbremse behandeln und dass wir davon ausgehen, dass wir für die Gutheissung dieses Antrages, d. h. für den Widerruf, auch das absolute Mehr des Rates brauchen. Ich frage Sie an, ob Sie diese Sicht der Interpretation teilen. – Das ist der Fall.

Wir brauchen für die Gutheissung des Antrages Reimann, Widerruf unseres seinerzeitigen Entscheides, das absolute Mehr der Ratsmitglieder. Der Präsident stimmt mit.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	22 Stimmen
Für den Antrag Reimann	5 Stimmen

#### Art. 25c

##### Antrag der Kommission

.... Personendaten nach Artikel 22c Absatz 2 Buchstaben a bis e auch an Staaten ....

#### Art. 25c

##### Proposition de la commission

.... lettres a à e, ....

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 25c ist eine Kompromisslösung, welche die Bedenken des Nationalrates zum grossen Teil berücksichtigt. Es geht um die Frage, welche Informationen bei der definitiven Wegweisung an den Heimatstaat weitergegeben werden dürfen, wenn dieser über keinen guten Datenschutz verfügt.

In der ersten Lesung haben wir beschlossen, dass alle Informationen nach Artikel 22c Absatz 2 Anag weitergegeben werden dürfen. Neu schränken wir diese Informationen auf die Buchstaben a bis e von Artikel 22c Absatz 2 ein. Insbesondere soll die Weitergabe von Informationen über die Reisewege, die Aufenthaltsbewilligungen in der Schweiz und über vorliegende Visa möglich sein.

Das ist ein Kompromiss. Die genannten Informationen müssen weitergegeben werden, wenn überhaupt im Heimatstaat sinnvollerweise Massnahmen getroffen werden sollen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Ich möchte Sie bitten, hier diesem verbesserten Antrag zuzustimmen. Ohne diese Verbesserung könnten wir künftig internationalen Abkommen wie dem Dubliner Abkommen oder multilateralen Rückübernahmeabkommen nicht mehr beitreten.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Präsident:** Wir sind damit am Ende der Traktandenliste der Sondersession angelangt.

Heute morgen hat unser Ratskollege Kaspar Rhyner letztmals laut und deutlich beim Namensaufruf «Ja» gerufen. Wir haben Abschied von unserem Ratskollegen Kaspar Rhyner zu nehmen. Er war heute das letzte Mal hier in diesem Rat tätig.

Herr Rhyner wurde im Jahre 1990 als Vertreter des Kantons Glarus in den Ständerat gewählt. Zuvor war er bereits viele Jahre Gemeinderat und Gemeindepräsident von Elm gewesen und war ausserdem seit 1971 Glarner Regierungsrat. Eine fürwahr eindruckliche politische Karriere! Er gehört damit zu der nun auch im Ständerat aussterbenden Spezies der sogenannten Doppelmandatare.

Der eidgenössisch diplomierte Maurer- und Baumeister fiel in unserem Rat als tatkräftiger und durchsetzungsfähiger Politiker auf, der immer einen positiven Zukunftsglauben verkörperte und uns dadurch immer beeindruckte. Herr Ständerat Rhyner hat sich im Plenum nur dann geäussert, wenn er etwas Wesentliches beitragen konnte und wollte; dafür tat er dies laut und deutlich und im Klartext. Seine grosse Sachkunde und seine politische Erfahrung wurden dabei spürbar. Deutlich wurden sie auch in den zahlreichen Kommissionen, in denen er mitwirkte. In den Kommissionen für die Bereiche Verkehr, Energie, Telekommunikation und Sicherheitspolitik sowie in der Geschäftsprüfungskommission war seine Mitwirkung hoch geschätzt. Die Sicherheitspolitische Kommission präsidierte Herr Rhyner in den Jahren 1996/97. Zudem war seine Meinung natürlich immer dort willkommen, wo ständerrätliche Baufachleute gebraucht wurden.

Im Ständerat selber engagierte er sich als grosser Verteidiger der Interessen der Bergkantone, so z. B. bei der Nutzbarmachung der Wasserkräfte, der Neat und der Förderung des Tourismus. Seine gleichzeitige Tätigkeit im Glarner Regierungsrat war ein hilfreicher Link, wie das neudeutsch heisst, zwischen der Kantonsregierung und dem eidgenössischen Parlament.

Herr Ständerat Kaspar Rhyner wird nach seinem Rücktritt aus dem Ständerat und aus dem Regierungsrat nun hoffentlich mehr Zeit für seine Hobbys haben. Unter anderem hat er vor, die Geschichte seiner Heimat, des Sernftals, noch näher

zu studieren und sich ausgedehnter seinen Enkelkindern zu widmen.

Wir danken Herrn Ständerat Rhyner herzlich für seine Dienste in der schweizerischen Politik und wünschen ihm für die Zukunft alles Gute. *(Beifall)*

Ihnen allen danke ich herzlich für Ihren grossen Einsatz in dieser Sondersession. Es ist schade, dass Herr Büttiker nicht mehr da ist. Ich hätte ihm gerne gesagt, dass wir heute, gestern und auch vorgestern durchaus interessante und reich befrachtete Sitzungen hatten und dass wir die von ihm in der «Aargauer Zeitung» geäusserte Meinung nicht unbedingt teilen. *(Heiterkeit)*

*Schluss der Sitzung und der Session um 13.40 Uhr*

*Fin de la séance et de la session à 13 h 40*

## Einfache Anfragen Questions ordinaires

97.1081

**Einfache Anfrage Reimann**  
**Früherer Rentenanspruch**  
**dank geänderten Geburtsdaten**

**Question ordinaire Reimann**  
**Droit anticipé à la rente grâce**  
**à la modification de la date de naissance**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 11. Juni 1997*

Verschiedene Länder kennen gesetzliche Bestimmungen, wonach jedem Staatsbürger einmal im Leben die Möglichkeit eingeräumt wird, durch Gerichtsurteil sein Geburtsdatum ändern zu lassen. Die Zeitung «Welt am Sonntag» vom 25. Mai 1997 nennt die Türkei, Griechenland und Marokko und verweist auf Tausende in Deutschland pendente Fälle, wo insbesondere türkische Gastarbeiter davon Gebrauch machen, um in ihrem neuen Gastland früher in den Genuss der Altersrente zu kommen.

In diesem Zusammenhang frage ich den Bundesrat an:

1. Sind auch in der Schweiz analoge Fälle von Änderungen des Geburtsdatums durch ausländische Gastarbeiter bekannt, mit dem Ziel, auf diesem Weg früher in den Genuss von AHV-Renten zu kommen?
2. Würde die Schweiz solche in anderen Ländern auf legale Weise vorgenommene Änderungen des Geburtsdatums und die daran anknüpfenden rechtlichen Folgen überhaupt anerkennen?

*Antwort des Bundesrates vom 20. August 1997*

Sowohl das schweizerische Familienrecht als auch das schweizerische Personenrecht stellen eine Ordnung dar, welche von der schweizerischen Sozialversicherung vorausgesetzt wird und dieser grundsätzlich vorgeht. Die Durchführungsstellen der AHV/IV sind daher nicht befugt, von einer vorgegebenen familien- bzw. personenrechtlichen Situation abzuweichen.

Eine Abänderung der Eintragung in den schweizerischen Zivilstandsregistern kann gemäss Artikel 45 Absatz 1 ZGB nur auf richterliche Anordnung vorgenommen werden. Dieser vom schweizerischen Zivilrecht vorgegebene Grundsatz kann nicht durch eine Änderung des Geburtsdatums im Heimatstaat ausländischer Staatsangehöriger umgangen werden. Solange eine richterliche Korrektur der Registereintragungen fehlt, haben solche Änderungen in der AHV/IV keine leistungsrelevanten Auswirkungen.

Die Ausgleichskassen haben sich gelegentlich auch mit Leistungsbegehren zu befassen, in denen eine Änderung des Geburtsdatums geltend gemacht wird, ohne dass ein Eintrag in einem schweizerischen Zivilstandsregister vorliegt. Nach konstanter Verwaltungspraxis werden solche Begehren nach dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit geprüft. Mangels genügender Nachweise wurden solche Anträge um eine frühere Leistungsausrichtung bisher in den meisten Fällen abgewiesen. Entsprechende Begehren türkischer, griechischer oder marokkanischer Staatsangehöriger – wie sie angeblich in der deutschen Rentenversicherung gestellt worden sind – sind uns im übrigen nicht bekannt.

98.1011

**Dringliche Einfache Anfrage Plattner**  
**Lücke in der Gen-Lex?**

**Question ordinaire urgente Plattner**  
**Lacune dans Gen-lex?**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 2. März 1998*

Ich bitte den Bundesrat, umgehend zu prüfen und zu berichten, ob die Gen-Lex-Vorlage einschliesslich der zugehörigen Verordnungen im Rahmen der Einarbeitung der Vernehmlassungsergebnisse dahingehend abzuändern sei, dass die Schutzmassnahmen beim Umgang mit Organismen in Laboren und Produktionsanlagen standortspezifisch – d. h. vom möglichen Schadenausmass abhängig – formuliert werden. Betroffen sind die Einschliessungsverordnung (ESV) und speziell die Störfallverordnung (StFV), welche den Standortkantonen gewisse eigenständige Kompetenzen belässt.

Es entspricht den Interessen meines Kantons, dass die langjährige Erfahrung seiner Kontrollstelle für Chemiesicherheit, Gift und Umwelt (KCGU) auch in Zukunft genutzt werden kann. Eine Einschränkung kantonaler Kompetenzen in diesem für die Bevölkerung vitalen Bereich ist meines Erachtens fragwürdig.

Als fachliche Referenz verweise ich auf den Artikel des zuständigen Mitarbeiters der KCGU, Herrn Dr. Urs Vögeli, in der «NZZ», Nr. 15, vom 20. Januar 1998.

*Antwort des Bundesrates vom 25. März 1998*

1. Mit der neuen ESV soll sichergestellt werden, dass die Beurteilung des Risikos einer Tätigkeit mit Organismen in geschlossenen Systemen schweizweit nach dem gleichen Vorgehen und nach einheitlichen Kriterien durchgeführt wird. Eine bestimmte Tätigkeit ist grundsätzlich gleich gefährlich, unabhängig davon, ob sie in Basel oder in einem anderen Landesteil durchgeführt wird. Das Konzept der ESV strebt deshalb generell ein hohes Sicherheitsniveau an.

2. Standortspezifische Überlegungen sind sinnvoll und nötig, wo ein erhöhtes Risiko für Mensch und Umwelt besteht. Dies ist definitionsgemäss nicht so für Tätigkeiten der Klasse 1 (Tätigkeiten mit vernachlässigbar kleinem Risiko) und der Klasse 2 (geringes Risiko). Für Tätigkeiten der Risikostufen 3 und 4 (mittleres und hohes Risiko) gilt zusätzlich zur ESV weiterhin die StFV, wodurch standortspezifische Massnahmen der Kantone möglich sind. Das Konzept von ESV und StFV berücksichtigt nach Ansicht des Bundesrates bereits das Grundanliegen des Vorstosses, dass nämlich abhängig vom möglichen Schadenausmass standortspezifische Schutzmassnahmen möglich sind.

3. Der Autor des erwähnten «NZZ»-Artikels ist der Ansicht, dass auch für Tätigkeiten der Klasse 2 (geringes Risiko) bereits die StFV und damit Artikel 10 des Umweltschutzgesetzes über den Katastrophenschutz Anwendung finden sollten. Diese Ansicht widerspricht der bisherigen Erfahrung. Es ist weltweit kein einziger Störfall mit Organismen der Risikoklasse 2 bekannt. Auch auf internationaler Ebene werden Notfallpläne erst ab Risikoklasse 3 verlangt (z. B. EU-Richtlinie 90/219/EWG).

4. Mit den neuen Verordnungen im Organismenbereich kommen den Kantonen auch neue wichtige Aufgaben zu, wie die Überwachung der Anlagen im Normalbetrieb, die Überwachung von Freisetzungsversuchen und des Marktes. Die Standortkantone werden vom Bund systematisch über alle Tätigkeiten auf ihrem Hoheitsgebiet informiert. Insgesamt werden dadurch die Aufgaben der Kantone zu- und nicht abnehmen.

5. Der Bund hat sich die Erfahrungen der Vollzugsstellen des Kantons Basel-Stadt schon öfters zunutze gemacht und deren Vertreter auch bei der Ausarbeitung der neuen Verordnungen beigezogen. Der Bund hat zudem den Kanton beim Aufbau des neuen Sicherheitslabors Basel-Stadt finanziell



unterstützt und mit Verträgen sichergestellt, dass der Wissenstransfer von den Hochschulen zum kantonalen Labor Basel-Stadt reibungslos läuft und dort ein Kompetenzzentrum mit regionalem Charakter entsteht.

6. Die Vernehmlassung zur Gen-Lex-Vorlage, einschliesslich der erwähnten Verordnungen, hat am 16. Dezember 1997 begonnen und läuft bis Ende März 1998. Der Bundesrat ist bereit, bei der Auswertung der Vernehmlassung zu den erwähnten Verordnungen auch die Frage standortspezifischer Massnahmen in der StFV und die Aufgaben der Kantone im Lichte der eingehenden Kommentare nochmals zu prüfen.

98.1021

### **Dringliche Einfache Anfrage Simmen Bildungsauftrag von SF DRS**

#### **Question ordinaire urgente Simmen Mandat de formation pour la télévision**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 10. März 1998*

Verschiedenen Pressinformationen ist zu entnehmen, dass die Sendungen des Bildungsprogramms von SF DRS (Bildungsmagazin «Trend», Schulfernsehen, «Sehen statt Hören») im Rahmen von Sparmassnahmen von der Abschaffung bedroht sind. Sollten sich diese Informationen bewahrheiten, wären keine Sendungen mit ausdrücklichem Bildungsauftrag mehr im Programm von SF DRS vorhanden, und der in Verfassung und Gesetz festgeschriebene Bildungsauftrag würde klar nicht mehr erfüllt.

Ich frage daher den Bundesrat an:

1. Hält der Bundesrat als Konzessions- und Aufsichtsbehörde am Bildungsauftrag mit den Elementen Ausbildung, ständige Weiterbildung, Hilfe für den einzelnen, über seine Möglichkeiten und Bedürfnisse Klarheit zu gewinnen, fest?
2. Ist der Bundesrat der Auffassung, dass die heutige Programmgestaltung diese Forderungen, insbesondere jene der ständigen Weiterbildung, erfüllt?
3. Ist dem Bundesrat bekannt, dass die Sendung «Sehen statt Hören», welche als einziges spezielles Medienangebot für Gehörlose und Hörbehinderte einen wichtigen Platz unter den soziokulturellen Angeboten einnimmt, ebenfalls zur Bildungsredaktion gehört?
4. Teilt der Bundesrat die Auffassung, dass mit der Gebührenfinanzierung ein Bildungsauftrag verbunden ist, der nicht einfach beiläufig irgendwo im Gesamtprogramm wahrgenommen werden kann?
5. Welche Massnahmen gedenkt der Bundesrat zu ergreifen, damit der Bildungsauftrag in Zukunft umfassend wahrgenommen wird?

*Antwort des Bundesrates vom 22. April 1998*

Der Bildungsauftrag von Radio und Fernsehen und der SRG im speziellen ist im Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) sowie in der SRG-Konzession vom 18. November 1992 formuliert. Das RTVG verlangt im Rahmen des allgemeinen Leistungsauftrages (Art. 3 Abs. 1 Bst. a) von den elektronischen Medien, dass sie ihren Beitrag zur Bildung leisten. Der Bundesrat hat diese gesetzliche Vorgabe in der SRG-Konzession übernommen und verpflichtet die Konzessionärin, bildende Inhalte zu vermitteln (Art. 3 Abs. 2 Bst. c).

Wie die SRG ihren gesetzlichen und konzessionsrechtlichen Leistungsauftrag im Bereich Bildung im einzelnen erfüllt, ist dem Ermessen der Programmschaffenden überlassen (Programmautonomie). Es ist ihre Sache zu entscheiden, welche Organisationsformen notwendig sind und mit welchen Sendungen bildende Inhalte vermittelt werden. Für die Landesregierung ist ausschlaggebend, dass die SRG die gesetzlichen und konzessionsrechtlichen Vorgaben mit der Gesamtheit ih-

rer Programme, d. h. mit 5 TV- und 13 Radioprogrammen, erfüllt und nicht mit einzelnen Programmen (etwa SF DRS) oder Sendungen.

Es ist bekannt, dass SF DRS den Verzicht auf bestimmte Sendeformen im Bereich Bildung und die betreffende Organisationsstruktur prüft. Wie die SRG zu verstehen gibt, sind aber noch keine Entscheide gefallen; es stünden auch keine Entscheide unmittelbar bevor. Der Bundesrat appelliert in diesem Zusammenhang an die Verantwortlichen von SF DRS und an die zuständigen Gremien der Trägerschaft, entsprechende Entscheide sehr sorgfältig zu prüfen. Der Bereich Bildung ist ein wichtiges Element des Service public; ein Abbau der heutigen Leistungen wäre für die Landesregierung jedenfalls nicht akzeptierbar. Sie ist auch der Ansicht, dass die SRG und insbesondere SF DRS über die nötigen organisatorischen Strukturen und auch über genügend personelle Ressourcen verfügen müssen, um die entsprechende Dienstleistung erbringen zu können.

Es ist dem Bundesrat bewusst, dass die SRG bei der Umsetzung ihres Leistungsauftrages der medialen Entwicklung und den Sehgewohnheiten des Publikums Rechnung tragen muss. Dabei dürfen aber nicht die Einschaltquoten massgebend sein; die SRG hat sich vielmehr nach den Anforderungen des Service public zu richten, der den Bildungsinteressen des gesamten Publikums Rechnung tragen muss.

1. Der Bundesrat steht hinter dem Bildungsauftrag der SRG als Teil des Service public. Der Auftrag ist sehr allgemein formuliert und verlangt ein breites und umfassendes Angebot an bildenden Inhalten. Für den Bundesrat steht fest, dass die SRG-Programme zur Aus- und Weiterbildung beitragen und dem einzelnen auch eine gewisse Lebenshilfe vermitteln müssen. Wie diese Vorgaben aber umgesetzt werden, ist letztlich der Programmautonomie der SRG überlassen. Es kann nicht Sache der Landesregierung sein, einzelne Sendungen anzusetzen oder deren Inhalte zu bestimmen.

2. Der Bundesrat hat im heutigen Zeitpunkt keine Veranlassung, die Erfüllung des Bildungsauftrages durch die SRG in Zweifel zu ziehen.

3. Mit der Sendung «Sehen statt Hören» ist gegenwärtig in der Tat die Bildungsredaktion von SF DRS betraut. Aus der Sicht des Bundesrates umfasst der Leistungsauftrag der SRG auch die Verpflichtung, Gehörlosen und Hörbehinderten bildende, informative und kulturelle Inhalte in geeigneter Weise zu vermitteln. Zu entscheiden, in welchen Sendefässen dies erfolgt und welche Redaktion dafür verantwortlich ist, obliegt aber der SRG.

4. Der gesetzliche und konzessionsrechtliche Leistungsauftrag muss gesamthaft wahrgenommen werden. Als Gegenleistungen für die Erfüllung des Auftrages erhält die SRG Empfangsgebühren. Wie dieser Auftrag im Detail erfüllt wird, ist Sache des Veranstalters. Der Bildung ist im Programm ein dem Leistungsauftrag entsprechender Stellenwert einzuräumen. Es liegt auch im Ermessen des Veranstalters, die Zusammensetzung der Programme und die inhaltliche Gestaltung der einzelnen Sendungen den sich stets weiterentwickelnden Realitäten der Medienlandschaften und den entsprechenden Konsumgewohnheiten des Publikums anzupassen. Es würde indessen dem Sinn und Geist des Service public widersprechen, die Programme nur nach den Einschaltquoten auszurichten und dadurch etwa Interessen von Minderheiten zu vernachlässigen. Das heisst, die SRG kann und soll auch die Bildungssendungen den veränderten Erfordernissen und Sehgewohnheiten anpassen, aber sie darf – gesamthaft gesehen – nicht ihre Bemühungen und Leistungen abbauen.

5. Der Bundesrat wird im Sinne des Gesagten die weitere Entwicklung des Leistungsangebotes der SRG im Bereich Bildung aufmerksam verfolgen.

---

108. 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

108<sup>e</sup> 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