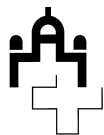


Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Sommersession  
14. Tagung  
der 45. Amtsdauer

Session d'été  
14<sup>e</sup> session  
de la 45<sup>e</sup> législature

Sessione estiva  
14<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**

Sommersession

Session d'été

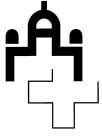
Sessione estiva



## Überblick

## Sommaire

Inhaltsverzeichnis	I–V
Rednerliste	VI–IX
Verhandlungen des Ständerates	543–841
Einfache Anfragen	842–843
Impressum	844
Abkürzungen	3. Umschlagseite
Table des matières	I–V
Liste des orateurs	VI–IX
Délibérations du Conseil des Etats	543–841
Questions ordinaires	842–843
Impressum	844
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>V</b>	Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
–	Ohne Fraktionszugehörigkeit

### 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
*	Berichterstatterin/Berichterstatter

### 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>V</b>	Groupe de l'Union démocratique du centre
–	N'appartenant à aucun groupe

### 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
*	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

### Allgemeines

Mitteilungen der Kantone und Vereidigung: 543  
Nachrufe: 713

### Botschaften und Berichte

Agrarpolitik 2002: 793, 840  
AIPLF. Bericht der Delegation 1996/97: 821  
Alkoholverwaltung. Voranschlag 1998/99: 619  
Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes: 564  
Ärztliche Verschreibung von Heroin. Bundesbeschluss: 779  
Asylgesetz und Anag. Änderung: 670, 820, 840  
Bundesgesetz über die Archivierung: 621, 740, 838  
Bundesverfassung. Reform: 678, 690  
Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich: 652, 663, 760, 788, 840  
Energiegesetz: 686, 840  
Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte. Reglement: 558  
Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997: 640, 721, 726, 801  
Globale Umweltprobleme. Rahmenkredit: 584  
GPK-NR/SR. Tätigkeit 1997/98. Bericht: 730  
Immunität von Nationalrat Giezendanner. Aufhebung: 579  
Internationaler Währungsfonds. Allgemeine Kreditvereinbarungen. Teilnahme der Schweiz. Verlängerung: 800  
Invalidenversicherung. 4. Revision (erster Teil): 734, 839  
Luffahrtgesetz. Änderung: 841  
Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz: 742, 762  
Patentgesetz. Änderung: 573  
Rechtshilfe in Strafsachen. Verträge zwischen der Schweiz und Peru sowie zwischen der Schweiz und Ecuador: 572  
Rüstungsprogramm 1998: 808, 818  
SBB. Geschäftsbericht und Rechnungen 1997: 720  
Schutz nationaler Minderheiten. Übereinkommen: 636  
Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Änderung: 708, 760, 839  
Staatsrechnung 1997: 606  
Transplantationsmedizin. Verfassungsbestimmung: 626, 839  
Volkszählung 2000: 732, 839  
Voranschlag 1998. Nachtrag I: 618  
Wohneigentum für alle. Volksinitiative: 596  
Zolltarifische Massnahmen 1997/II: 544

### Standesinitiativen (13)

Aargau. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 633  
Appenzell Ausserrhoden. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 632  
Appenzell Innerrhoden. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 632  
Glarus. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 633  
Graubünden. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 632  
Luzern. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 633  
Nidwalden. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 633  
Schaffhausen. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 632  
Schwyz. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 633  
Solothurn. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 633  
St. Gallen. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 632  
Thurgau. Krankenversicherungsgesetz. Revision: 632  
Thurgau. Landwirtschaftspolitik: 545

## Table des matières

### Généralités

Communications des cantons et prestation de serment: 543  
Eloges funèbres: 713

### Messages et rapports

AIPLF. Rapport de la délégation 1996/97: 821  
Assurance-invalidité. 4e révision (1ère partie): 734, 839  
Assurance-maternité. Loi fédérale: 742, 762  
Budget 1998. Supplément I: 618  
CdG-CN/CE. Activité 1997/98. Rapport: 730  
CFF. Gestion et comptes 1997: 720  
Code civil suisse. Révision: 708, 760, 839  
Compte d'Etat 1997: 606  
Constitution fédérale. Réforme: 678, 690  
Entraide judiciaire en matière pénale. Traités entre la Suisse et le Pérou et entre la Suisse et l'Equateur: 572  
Fonds monétaire international. Accords généraux d'emprunt. Participation de la Suisse. Renouvellement: 800  
Fonds pour les grands projets ferroviaires. Règlement: 558  
Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1997: 640, 721, 726, 801  
Immunité de M. Giezendanner, conseiller national. Levée: 579  
Loi fédérale sur l'archivage: 621, 740, 838  
Loi sur l'asile et LSEE. Modification: 670, 820, 840  
Loi sur l'aviation. Modification: 841  
Loi sur l'énergie: 686, 840  
Loi sur les brevets. Révision: 573  
Médecine de la transplantation. Article constitutionnel: 626, 839  
Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers: 652, 663, 760, 788, 840  
Politique agricole 2002: 793, 840  
Politique de placement de la Caisse fédérale de pensions: 564  
Prescription médicale d'héroïne. Arrêté fédéral: 779  
Problèmes globaux de l'environnement. Crédit-cadre: 584  
Programme d'armement 1998: 808, 818  
Propriété du logement pour tous. Initiative populaire: 596  
Protection des minorités nationales. Convention: 636  
Recensement de la population de l'an 2000: 732, 839  
Régie des alcools. Budget 1998/99: 619  
Tarif des douanes. Mesures 1997/II: 544

### Initiatives des cantons (13)

Appenzell Rhodes-Extérieures. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 632  
Appenzell Rhodes-Intérieures. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 632  
Argovie. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 633  
Glaris. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 633  
Grisons. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 632  
Lucerne. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 633  
Saint-Gall. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 632  
Schaffhouse. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 632  
Schwytz. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 633  
Soleure. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 633  
Thurgovie. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 632  
Thurgovie. Politique agricole: 545  
Unterwald-le-Bas. Loi sur l'assurance-maladie. Révision: 633

**Parlamentarische Initiativen (5)**

Einigungsverfahren beim Voranschlag (FK-NR): 571, 838  
 Mutterschaftsversicherung (Simmen): 776  
 Schaffung und Anpassung gesetzlicher Grundlagen für Personenregister. Verlängerung der Übergangsfrist im Datenschutzgesetz (RK-SR): 788, 838  
 StGB. Revision von Artikel 179quinquies zum Schutze des Geschäftsverkehrs (Frick): 577  
 UVG. Leistungskürzungen wegen Grobfahrlässigkeit bei Nichtberufsunfällen (Suter): 789

**Motionen (9)**

Bloetzer. Tarifverbilligungen beim Transport begleiteter Motorfahrzeuge: 586  
 Danioth. Erfolgversprechende «Stiftung solidarische Schweiz»: 794  
 Loretan Willy. Dringliche Massnahmen gegen Missstände im Asylbereich: 674  
 Nationalrat (GPK-NR). Ausführungsprojekte beim Nationalstrassenbau: 724  
 Nationalrat (GPK-NR). Führung der Information in besonderen Situationen: 726  
 Nationalrat (Ruffy). Durchführung einer internationalen Kosovo-Konferenz in der Schweiz: 637  
 Nationalrat (WAK-NR 95.038, Minderheit Widrig). Eigenmietwertbesteuerung durch den Bund: 604  
 Respini. Ausarbeitung eines Kommunikationskonzeptes: 728  
 Schiesser. Änderung des ZGB. Ausgestaltung des Schuldbriefes als Registerpfandrecht: 575

**Empfehlungen (2)**

FK-SR (98.020). Kontrollkosten der Pensionskasse des Bundes: 571  
 Rochat. Begrenzung des Beschwerderechtes: 717

**Interpellationen (10)**

Berli. US-Boykottmassnahmen. Reaktion der Schweiz: 546  
 Büttiker. Aufhebung des Verkehrsstau-Chaos auf der A 1: 593  
 Danioth. Sicherung des Regionalverkehrs: 590  
 Gentil. Infektion durch das Virus Hepatitis C: 634  
 Marty Dick. 40-Tonnen-Lastwagen im Grenzgebiet und Verzerrung der Konkurrenz: 588  
 Marty Dick. Boykottdrohungen und eventuelle konkrete Vergeltungsmassnahmen: 547  
 Plattner. Radioaktivitätslecks beim Transport von abgebrannten Brennelementen aus Schweizer Kernkraftwerken: 713  
 Reimann. Zusammenhang von Arbeitslosigkeit mit Asylwesen und Ausländerpolitik: 554  
 Rochat. Erhebung der AHV/IV-Beiträge bei Saisoniers, die sich weniger als acht Wochen in der Schweiz aufhalten: 790  
 Simmen. Koordination im schweizerischen Bibliotheks- und Mediathekswesen: 791

**Initiatives parlementaires (5)**

Assurance-maternité (Simmen): 776  
 Code pénal. Révision de l'article 179quinquies pour la protection des mouvements d'affaires (Frick): 577  
 Création et adaptation de bases légales applicables aux registres des personnes. Prolongation du délai de transition prévu dans la loi sur la protection des données (CAJ-CE): 788, 838  
 LAA. Réduction des prestations en cas de négligence grave lors d'accidents non professionnels (Suter): 789  
 Procédure de conciliation sur le budget (CdF-CN): 571, 838

**Motions (9)**

Bloetzer. Réductions des tarifs pour le transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés: 586  
 Conseil national (CdG-CN). Gestion de l'information lors de situations particulières: 726  
 Conseil national (CdG-CN). Projet définitif à l'enquête publique dans le cadre de la construction des routes nationales: 724  
 Conseil national (CER-CN 95.038, minorité Widrig). Imposition de la valeur locative par la Confédération: 604  
 Conseil national (Ruffy). Organisation par la Suisse d'une conférence internationale sur le Kosovo: 637  
 Danioth. Pour une «Fondation Suisse solidaire» prometteuse: 794  
 Loretan Willy. Mesures urgentes contre les abus dans le domaine de l'asile: 674  
 Respini. Elaboration d'un concept de communication: 728  
 Schiesser. Modification du CC. Aménagement de la cédule hypothécaire en tant que registre de droits de gage: 575

**Recommandations (2)**

CdF-CE (98.020). Frais de contrôle de la Caisse fédérale de pensions: 571  
 Rochat. Limitation à l'octroi du droit de recourir: 717

**Interpellations (10)**

Berli. Mesures de boycottage des Etats-Unis. Réaction de la Suisse: 546  
 Büttiker. Suppression d'un goulet d'étranglement sur la A 1: 593  
 Danioth. Garantie du trafic régional: 590  
 Gentil. Infections par le virus de l'hépatite C: 634  
 Marty Dick. Camions de 40 tonnes dans la région frontalière et distorsion de la concurrence: 588  
 Marty Dick. Menaces de boycottage et éventuelles mesures concrètes de rétorsion: 547  
 Plattner. Contamination de wagons transportant des éléments combustibles irradiés provenant de centrales atomiques suisses: 713  
 Reimann. Rapport entre chômage, asile et politique des étrangers: 554  
 Rochat. Perception des cotisations AVS/AI auprès des travailleurs saisonniers séjournant moins de huit semaines par année en Suisse: 790  
 Simmen. Coordination dans le domaine des bibliothèques et médiathèques suisses: 791

**Einfache Anfragen (2)**

Hess Hans. Geldspielautomaten-Verordnung: 842  
Reimann. Eidgenössisches Gleichstellungsbüro. Reine  
Frauensache?: 842

**Petitionen (7)**

Aktionsgemeinschaft Schweizer Tierversuchsgegner. Be-  
wusste Hunde: 834  
Demokratischer Bund von Kosovo in der Schweiz. Teilneh-  
mer an der Protestkundgebung in Bern vom 27. Septem-  
ber 1997: 830  
Glutz Felix. Fonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holo-  
caust/Schoah: 827  
Jugendsession 1995. Unterstützung durch den Bund eines  
Gleichstellungsbüros pro Kanton: 826  
Schweizerische Fernseh- und Radiovereinigung. Schluss mit  
Medienmacht und SRG-Monopol: 831  
Verein «Dem Schweigen ein Ende». Dem Schweigen ein  
Ende: 828  
Verein für umfassende Suchttherapie. Gegen Leistungskür-  
zungen der IV im Bereich der Suchttherapie: 835

**Questions ordinaires (2)**

Hess Hans. Ordonnance concernant les appareils automa-  
tiques servant aux jeux d'argent: 842  
Reimann. Bureau fédéral de l'égalité. Affaire de femmes?:  
842

**Pétitions (7)**

Aktionsgemeinschaft Schweizer Tierversuchsgegner.  
Chiens conscients: 834  
Association «Mettre fin au silence». Mettre fin au silence:  
828  
Association suisse de Télévision et de Radio. Stop à la puis-  
sance médiatique et au monopole de la SSR: 831  
Fédération démocratique du Kosovo en Suisse. Participants  
à la manifestation du 27 septembre 1997 à Berne: 830  
Glutz Felix. Fonds spécial en faveur des victimes de l'holo-  
causte/shoah dans le besoin: 827  
Session des jeunes 1995. Confédération. Soutien d'un bu-  
reau de l'égalité par canton: 826  
Verein für umfassende Suchttherapie. Contre les réductions  
des prestations de l'AI dans le domaine de la thérapie en  
matière de toxicomanie: 835

## Rednerliste

### Aeby Pierre (S, FR)

Constitution fédérale. Réforme: \*682, 683, 684, 690, 698, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707  
Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1997: \*651, 804  
Loi fédérale sur l'archivage: 623, 741  
Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers: 668, 761, 762  
Recommandation Rochat. Limitation à l'octroi du droit de recourir: 719

### Beerli Christine (R, BE)

Alkoholverwaltung. Voranschlag 1998/99: 620  
Boykottdrohungen der USA (Sammeltitel): 548  
Internationaler Währungsfonds. Allgemeine Kreditvereinbarungen. Teilnahme der Schweiz. Verlängerung: \*800  
Motion Nationalrat. Durchführung einer internationalen Kosovo-Konferenz in der Schweiz: \*637, 639  
Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz: 748, 756, 758  
Petitionen: \*830  
Wohneigentum für alle. Volksinitiative: 598  
Zolltarifische Massnahmen 1997/II: \*544

### Béguin Thierry (R, NE)

AIFLF. Rapport de la délégation 1996/97: \*821  
Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers: 658

### Bieri Peter (C, ZG)

Boykottdrohungen der USA (Sammeltitel): 549  
Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997: \*640, 721, 726  
GPK-NR/SR. Tätigkeit 1997/98. Bericht: \*730  
Motion Nationalrat. Ausführungsprojekte beim Nationalstrassenbau: \*724, 725  
Motion Nationalrat. Führung der Information in besonderen Situationen: \*726, 727  
Patentgesetz. Änderung: 573  
Rüstungsprogramm 1998: 811

### Bisig Hans (R, SZ)

Energiegesetz: 686, 688  
Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte. Reglement: 561  
Petitionen: \*833  
Wohneigentum für alle. Volksinitiative: 597, 601

### Bloetzer Peter (C, VS)

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997: 645  
Motion Bloetzer. Tarifverbilligungen beim Transport begleiteter Motorfahrzeuge: 587, 588  
Motion Nationalrat. Durchführung einer internationalen Kosovo-Konferenz in der Schweiz: 638

### Brändli Christoffel (V, GR)

Agrarpolitik 2002: \*793  
Bundesverfassung. Reform: 692  
Invalidenversicherung. 4. Revision (erster Teil): 737  
Motion Nationalrat. Eigenmietwertbesteuerung durch den Bund: \*605  
Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz: 765, 770  
Standesinitiative Thurgau. Landwirtschaftspolitik: \*545  
Wohneigentum für alle. Volksinitiative: \*596, 601

## Liste des orateurs

### Brunner Christiane (S, GE)

Assurance-maternité. Loi fédérale: 757, 769  
Code civil suisse. Révision: \*708, 709, 710, 711, 712, 760  
Constitution fédérale. Réforme: 695, 699  
Immunité de M. Giezendanner, conseiller national. Levée: \*579  
Initiative parlementaire. Code pénal. Révision de l'article 179quinquies pour la protection des mouvements d'affaires: \*577  
Médecine de la transplantation. Article constitutionnel: 629, 631  
Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers: 653  
Pétitions: \*826, 827, 828

### Büttiker Rolf (R, SO)

Boykottdrohungen der USA (Sammeltitel): 550  
Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich: 666  
Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997: 647, 807  
Interpellation Büttiker. Aufhebung des Verkehrsstau-Chaos auf der A 1: 594, 596  
Volkszählung 2000: 733

### Cavadini Jean (L, NE)

Compte d'Etat 1997: \*611  
Constitution fédérale. Réforme: 690  
Régie des alcools. Budget 1998/99: \*619

### Cotti Flavio, président de la Confédération

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1997: 642, 643  
Motion Conseil national. Organisation par la Suisse d'une conférence internationale sur le Kosovo: 639  
Protection des minorités nationales. Convention: 636

### Cottier Anton (C, FR)

Assurance-maternité. Loi fédérale: \*742, 753, 756, 762, 763, 764, 765, 771, 773, 774  
Initiative parlementaire. Assurance-maternité: \*776, 778  
Initiative parlementaire. LAA. Réduction des prestations en cas de négligence grave lors d'accidents non professionnels: \*789  
Loi sur l'assurance-maladie. Initiatives (titre collectif): \*633  
Médecine de la transplantation. Article constitutionnel: 630  
Pétitions: \*835

### Couchepin François, chancelier de la Confédération

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1997: 726  
Motion Conseil national. Gestion de l'information lors de situations particulières: 727  
Motion Respini. Elaboration d'un concept de communication: 730

### Couchepin Pascal, conseiller fédéral

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1997: 647, 648  
Interpellation Reimann. Rapport entre chômage, asile et politique des étrangers: 556  
Menaces de boycottage des Etats-Unis (titre collectif): 553

**Danioth Hans (C, UR)**

Bundesgesetz über die Archivierung: 624, 626  
 Bundesverfassung. Reform: 707  
 Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes  
 und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997:  
 \*643  
 Interpellation Danioth. Sicherung des Regionalverkehrs: 591  
 Motion Danioth. Erfolgversprechende «Stiftung solidarische  
 Schweiz»: 795, 800  
 Rüstungsprogramm 1998: 815  
 Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Änderung: 709

**Delalay Edouard (C, VS)**

Assurance-invalidité. 4e révision (1ère partie): 735  
 Assurance-maternité. Loi fédérale: 747, 758, 767  
 Compte d'Etat 1997: \*616  
 Fonds pour les grands projets ferroviaires. Règlement: 561  
 Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étran-  
 gers: 655, 666, 761  
 Propriété du logement pour tous. Initiative populaire: 600

**Dreifuss Ruth, conseillère fédérale**

Assurance-invalidité. 4e révision (1ère partie): 738  
 Assurance-maternité. Loi fédérale: 754, 759, 771  
 Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal  
 fédéral des assurances 1997: 645  
 Interpellation Rochat. Perception des cotisations AVS/AI au-  
 près des travailleurs saisonniers séjournant moins de huit  
 semaines par année en Suisse: 791  
 Interpellation Simmen. Coordination dans le domaine des  
 bibliothèques et médiathèques suisses: 792  
 Loi fédérale sur l'archivage: 621, 625, 626, 740, 741  
 Médecine de la transplantation. Article constitutionnel: 628,  
 631  
 Prescription médicale d'héroïne. Arrêté fédéral: 783, 787  
 Recensement de la population de l'an 2000: 732, 733

**Forster Erika (R, SG)**

Ärztliche Verschreibung von Heroin. Bundesbeschluss: \*779,  
 786, 787  
 Bundesverfassung. Reform: 696  
 Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich: 655,  
 666  
 Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz: 745  
 Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Änderung: 709  
 Transplantationsmedizin. Verfassungsbestimmung: 628

**Frick Bruno (C, SZ)**

Asylgesetz und Anag. Änderung: \*670, 671, 672, 673, 674,  
 820  
 Bundesgesetz über die Archivierung: 624  
 Bundesverfassung. Reform: \*680, 681, 682, 683  
 Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich: 654,  
 665  
 Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes  
 und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997:  
 \*644, 721, 722  
 Parlamentarische Initiative. StGB. Revision von Artikel  
 179quinquies zum Schutze des Geschäftsverkehrs: 579  
 SBB. Geschäftsbericht und Rechnungen 1997: \*720

**Gemperli Paul (C, SG)**

Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes: 566  
 Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes  
 und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997:  
 643  
 Staatsrechnung 1997: \*613, 616  
 Volkszählung 2000: \*732, 733  
 Voranschlag 1998. Nachtrag I: \*618

**Gentil Pierre-Alain (S, JU)**

Assurance-invalidité. 4e révision (1ère partie): 736  
 Assurance-maternité. Loi fédérale: 768  
 Constitution fédérale. Réforme: 680  
 Fonds pour les grands projets ferroviaires. Règlement: 560  
 Interpellation Gentil. Infections par le virus de l'hépatite C:  
 635  
 Prescription médicale d'héroïne. Arrêté fédéral: 782  
 Programme d'armement 1998: 812, 819

**Inderkum Hansheiri (C, UR)**

Bundesverfassung. Reform: \*684, 690, 691, 692, 693, 694,  
 696  
 Staatsrechnung 1997: \*607, 614, 617

**Iten Andreas (R, ZG)**

Mitteilungen des Präsidenten: 606

**Koller Arnold, Bundesrat**

Asylgesetz und Anag. Änderung: 671, 672, 673  
 Bundesverfassung. Reform: 681, 682, 683, 690, 691, 692,  
 693, 694, 697, 699, 702, 704, 706, 708  
 Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich: 660,  
 667, 668, 669, 761  
 Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes  
 und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997:  
 649, 650, 652  
 Motion Loretan Willy. Dringliche Massnahmen gegen Miss-  
 stände im Asylbereich: 677, 678  
 Motion Schiesser. Änderung des ZGB. Ausgestaltung des  
 Schuldbriefes als Registerpfandrecht: 576  
 Patentgesetz. Änderung: 574  
 Rechtshilfe in Strafsachen. Verträge zwischen der Schweiz  
 und Peru sowie zwischen der Schweiz und Ecuador: 572  
 Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Änderung: 710, 711, 712

**Leuenberger Moritz, Bundesrat**

Empfehlung Rochat. Begrenzung des Beschwerderechtes:  
 719  
 Energiegesetz: 689  
 Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes  
 und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997:  
 723  
 Globale Umweltprobleme. Rahmenkredit: 584, 586  
 Interpellation Büttiker. Aufhebung des Verkehrsstau-Chaos  
 auf der A 1: 595  
 Interpellation Danioth. Sicherung des Regionalverkehrs: 592  
 Interpellation Marty Dick. 40-Tonnen-Lastwagen im Grenz-  
 gebiet und Verzerrung der Konkurrenz: 590  
 Interpellation Plattner. Radioaktivitätslecks beim Transport  
 von abgebrannten Brennelementen aus Schweizer Kern-  
 kraftwerken: 716  
 Motion Bloetzer. Tarifverbilligungen beim Transport begleite-  
 ter Motorfahrzeuge: 587  
 SBB. Geschäftsbericht und Rechnungen 1997: 721

**Leumann Helen (R, LU)**

Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz: 750

**Loretan Willy (R, AG)**

Bundesverfassung. Reform: 703  
 Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich: 657  
 Empfehlung Rochat. Begrenzung des Beschwerderechtes:  
 719  
 Motion Loretan Willy. Dringliche Massnahmen gegen Miss-  
 stände im Asylbereich: 676, 678  
 Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz: 752  
 Rüstungsprogramm 1998: 809



**Maissen** Theo (C, GR)

Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte. Reglement: \*558, 560, 563, 564  
Petitionen: \*831

**Martin** Jacques (R, VD)

Assurance-maternité. Loi fédérale: 751  
Loi sur les brevets. Révision: \*573  
Pétitions: \*834  
Propriété du logement pour tous. Initiative populaire: 598  
Protection des minorités nationales. Convention: \*636  
Recensement de la population de l'an 2000: 732

**Marty** Dick (R, TI)

Constitution fédérale. Réforme: \*690, 694, 696, 700  
Interpellation Marty Dick. Camions de 40 tonnes dans la région frontalière et distorsion de la concurrence: 589  
Menaces de boycottage des Etats-Unis (titre collectif): 548  
Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers: 659  
Prescription médicale d'héroïne. Arrêté fédéral: 782  
Programme d'armement 1998: 814, 817

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

Boycottdrohungen der USA (Sammeltitel): 552  
Bundesverfassung. Reform: 679  
Globale Umweltprobleme. Rahmenkredit: 585  
Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz: 746  
Rechtshilfe in Strafsachen. Verträge zwischen der Schweiz und Peru sowie zwischen der Schweiz und Ecuador: \*572  
Staatsrechnung 1997: \*612  
Transplantationsmedizin. Verfassungsbestimmung: 630

**Ogi** Adolf, Bundesrat

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997: 805, 807  
Rüstungsprogramm 1998: 815, 817, 818, 819

**Onken** Thomas (S, TG)

Invalidenversicherung. 4. Revision (erster Teil): 737  
Motion Nationalrat. Durchführung einer internationalen Kosovo-Konferenz in der Schweiz: 638  
Petitionen: 833  
Staatsrechnung 1997: \*606  
Voranschlag 1998. Nachtrag I: \*618, 619  
Wohneigentum für alle. Volksinitiative: 599

**Paupe** Pierre (C, JU)

Propriété du logement pour tous. Initiative populaire: 600

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

Energiegesetz: \*686, 687, 688, 689  
Interpellation Plattner. Radioaktivitätslecks beim Transport von abgebrannten Brennelementen aus Schweizer Kernkraftwerken: 715, 717

**Reimann** Maximilian (V, AG)

Boycottdrohungen der USA (Sammeltitel): 552  
Bundesverfassung. Reform: 696  
Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich: 656  
Immunität von Nationalrat Giezendanner. Aufhebung: 583  
Interpellation Büttiker. Aufhebung des Verkehrsstau-Chaos auf der A 1: 595  
Interpellation Reimann. Zusammenhang von Arbeitslosigkeit mit Asylwesen und Ausländerpolitik: 556

Petitionen: 833, 834

Staatsrechnung 1997: \*608, 611  
Wohneigentum für alle. Volksinitiative: 598

**Respini** Renzo (C, TI)

Assurance-maternité. Loi fédérale: 748, 755, 763  
Motion Respini. Elaboration d'un concept de communication: 729  
Problèmes globaux de l'environnement. Crédit-cadre: \*584, 585

**Rhinow** René (R, BL)

Bundesverfassung. Reform: \*678, 679, 690, 695, 698  
Energiegesetz: 688

**Rochat** Eric (L, VD)

Assurance-invalidité. 4e révision (1ère partie): 736  
Assurance-maternité. Loi fédérale: 757, 770  
Interpellation Rochat. Perception des cotisations AVS/AI auprès des travailleurs saisonniers séjournant moins de huit semaines par année en Suisse: 791  
Loi sur l'asile et LSEE. Modification: 670  
Médecine de la transplantation. Article constitutionnel: \*626, 630  
Prescription médicale d'héroïne. Arrêté fédéral: 781, 786  
Programme d'armement 1998: \*808, 815, 818, 819  
Recommandation Rochat. Limitation à l'octroi du droit de recourir: 718, 719

**Saudan** Françoise (R, GE)

Assurance-maternité. Loi fédérale: 744, 766  
Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1997: \*646, 648, 801  
Prescription médicale d'héroïne. Arrêté fédéral: 781

**Schallberger** Peter-Josef (C, NW)

Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz: 758

**Schiesser** Fritz (R, GL)

Boycottdrohungen der USA (Sammeltitel): 552  
Invalidenversicherung. 4. Revision (erster Teil): \*734, 737, 739, 740  
Motion Schiesser. Änderung des ZGB. Ausgestaltung des Schuldbriefes als Registerpfandrecht: 575  
Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz: 749, 769  
Parlamentarische Initiative. StGB. Revision von Artikel 179quinquies zum Schutze des Geschäftsverkehrs: \*579  
Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Änderung: 709, 711, 712

**Schmid** Carlo (C, AI)

Alkoholverwaltung. Voranschlag 1998/99: 620  
Ärztliche Verschreibung von Heroin. Bundesbeschluss: 782  
Boycottdrohungen der USA (Sammeltitel): 551  
Bundesverfassung. Reform: 682  
Immunität von Nationalrat Giezendanner. Aufhebung: \*582  
Invalidenversicherung. 4. Revision (erster Teil): 737  
Rüstungsprogramm 1998: 813

**Schüle** Kurt (R, SH)

Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes: \*564  
Empfehlung FK-SR. Kontrollkosten der Pensionskasse des Bundes: \*571  
Parlamentarische Initiative. Einigungsverfahren beim Voranschlag: \*571  
Staatsrechnung 1997: \*615

**Seiler** Bernhard (V, SH)

Alkoholverwaltung. Voranschlag 1998/99: 619

**Simmen** Rosemarie (C, SO)

Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich: 656

Interpellation Danioth. Sicherung des Regionalverkehrs: 592

Interpellation Simmen. Koordination im schweizerischen

Bibliotheks- und Mediathekswesen: 792

Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz: 751, 758

Parlamentarische Initiative. Mutterschaftsversicherung: 778

**Spoerry** Vreni (R, ZH)

Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes: 566

Bundesgesetz über die Archivierung: 623

Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich:

\*652, 659, 663, 666, 668, 669, 760, 761

Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte. Reglement: 562

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes

und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997:

723

Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz: 750, 768

**Uhlmann** Hans (V, TG)

Bundesverfassung. Reform: 704

Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich: 664,  
667

Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte. Reglement: 561

Rüstungsprogramm 1998: 811

**Villiger** Kaspar, Bundesrat

Alkoholverwaltung. Voranschlag 1998/99: 620

Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes: 567

Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte. Reglement: 558,  
562, 563

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes

und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997:

802

Internationaler Währungsfonds. Allgemeine Kreditvereinbar-

ungen. Teilnahme der Schweiz. Verlängerung: 801

Motion Danioth. Erfolgversprechende «Stiftung solidarische

Schweiz»: 797, 800

Motion Nationalrat. Eigenmietwertbesteuerung durch den

Bund: 605

Staatsrechnung 1997: 608, 613, 614, 615

Wohneigentum für alle. Volksinitiative: 601

**Wicki** Franz (C, LU)

Asylgesetz und Anag. Änderung: 672

Bundesgesetz über die Archivierung: \*621, 622, 624, 626,  
740, 741

Bundesverfassung. Reform: 706

Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich: 656

Energiegesetz: 688, 689

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes

und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997:

\*648, 650, 722, 802

Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Änderung: 709, 711

**Zimmerli** Ulrich (V, BE), Präsident

Mitteilungen der Kantone und Vereidigung: 544

Mitteilungen des Präsidenten: 543, 621, 808, 809, 826, 841

Nachrufe: 713

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

## Ständerat – Conseil des Etats

**1998**

Sommersession – 14. Tagung der 45. Amtsdauer  
Session d'été – 14<sup>e</sup> session de la 45<sup>e</sup> législature

### Erste Sitzung – Première séance

**Montag, 8. Juni 1998**

**Lundi 8 juin 1998**

18.15 h

*Vorsitz – Présidence:*

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

**Präsident:** Nur fünf Wochen sind seit der Sondersession Ende April vergangen; fünf ereignisreiche Wochen allerdings: Nicht nur zahlreiche Kommissionssitzungen haben dafür gesorgt, dass uns die Arbeit im Parlamentsgebäude nicht ausgegangen ist. Markante politische Ereignisse haben uns auf die reich befrachtete Sommersession sozusagen eingestimmt. Ich denke dabei etwa an vielfältige und vieldiskutierte Auseinandersetzungen mit unserer Geschichte im allgemeinen und unserem Verhältnis zum Gold im besonderen, aber auch an zahlreiche Veranstaltungen im Zusammenhang mit unserem Verfassungsjubiläum und ganz besonders an den gestrigen Abstimmungssonntag. Er steht für mich für Verantwortung und Vertrauen, aber auch für eine erfolgreiche Partnerschaft zwischen Bundesrat und Parlament. Wenn beide Staatsgewalten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten vertrauensvoll und glaubwürdig zusammenarbeiten, sind sie in unserem Land stark und erfolgreich.

Ich möchte diese Kurzanalyse des vergangenen Abstimmungswochenendes gerne zum Leitmotiv für unsere parlamentarische Arbeit in den nächsten drei Wochen machen. Dass die Beschlüsse von Parlament und Bundesrat die klare Zustimmung von Volk und Ständen gefunden haben, soll uns Ansporn und Verpflichtung zugleich sein. Wir stehen in der Verantwortung und in der Pflicht. Volk und Stände vertrauen darauf, dass wir in den Bereichen aller drei eidgenössischen Vorlagen halten, was wir versprochen haben.

Die Gen-Lex-Vorlage wird Prüfstein für unseren Willen werden, der Gentechnologie jenen rechtlichen Rahmen zu geben, den sie braucht, um segensreich wirken zu können.

Dem ersten verfassungsrechtlich abgestützten Schritt zur Sanierung der Bundesfinanzen müssen weitere Taten in freundeidgenössischem Konsens folgen.

Das Spannungsverhältnis zwischen wohlverstandenen Staatsschutz und Sicherheit auf der einen Seite und dem Schutz der verfassungsmässigen Freiheitsrechte auf der anderen Seite fordert von uns fortwährend kompromisslosen Einsatz für unsere Demokratie, deren 150jährigen Bestand wir dieses Jahr feiern.

In diesem Sinne freue ich mich mit Ihnen auf die nächsten drei arbeitsreichen Wochen für unsere Res publica und heisse Sie zur Sommersession 1998 willkommen. Ich begrüsse besonders unsere beiden neuen Kollegen, die Herren Ständeräte Hans Hess und This Jenny.

Aber nicht nur sie haben Premiere in den eidgenössischen Räten. Auch Herr Bundesrat Pascal Couchepin, den ich besonders herzlich willkommen heisse, spricht zum ersten Mal von einem Bundesratssitz aus zum Parlament. Dass dieser Auftritt im Ständerat erfolgt, ist kein Zufall, sondern Ergebnis einer sorgfältigen Sessionsplanung des Büros, die Herr Bundesrat Couchepin sicher zu schätzen weiss.

Herr Bundesrat, es ist nicht üblich, dass ein Mitglied der Landesregierung eine Volksabstimmung gewinnt, bevor es zum ersten Mal im Ständerat aufgetreten ist! Wir sind gerne bereit, über diese protokollarische Ausnahme hinwegzusehen, zumal sie als gutes Omen für Ihre Tätigkeit in der Landesregierung gelten darf. Ich wünsche Ihnen im Namen unseres Rates fruchtbares und befriedigendes Wirken auch in diesem Hause. *(Beifall)*

### Mitteilungen der Kantone und Vereidigung

#### Communications des cantons et prestation de serment

*Lanz Christoph, Ratssekretär, verliest die folgende Mitteilung:*

*Lanz Christoph, secrétaire, donne lecture de la communication suivante:*

Der Kanton Obwalden bzw. der Kanton Glarus teilt mit, dass Herr Hans Hess und Herr This Jenny als Mitglieder des Ständerates gewählt worden sind.

**Präsident:** Ich bitte die Herren Hess und Jenny, zur Vereidigung in die Mitte des Saales zu treten.

*Lanz Christoph, Ratssekretär, verliest die Eidesformel:*

*Lanz Christoph, secrétaire, donne lecture de la formule du serment:*

Ich schwöre vor Gott, dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen, so wahr mir Gott helfe.

*Hess Hans und Jenny This werden vereidigt*  
*Hess Hans et Jenny This prêtent serment*

**Präsident:** Ich danke Ihnen und heisse Sie in unserer Mitte herzlich willkommen. Ich wünsche Ihnen viel Befriedigung und Freude im schönen Amt eines schweizerischen Ständesrates. (*Beifall*)

98.016

## Zolltarifarisches Massnahmen 1997/II

### Tarif des douanes. Mesures 1997/II

Bericht und Beschlussentwurf vom 25. Februar 1998  
 (BBI 1998 1376)  
 Message et projet d'arrêté du 25 février 1998  
 (FF 1998 1109)

**Beerli** Christine (R, BE) unterbreitet im Namen der Aussenpolitischen Kommission (APK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Aufgrund von Artikel 13 Absatz 1 des Zolltarifgesetzes (ZTG) vom 9. Oktober 1986 unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten den 16. Halbjahresbericht über zolltarifrische Massnahmen, welche er in der zweiten Hälfte des Jahres 1997 in Kraft gesetzt hat. Die eidgenössischen Räte müssen entscheiden, ob diese Massnahmen in Kraft bleiben, ergänzt oder geändert werden sollen.

Gestützt auf das ZTG hat der Bundesrat in der Berichtsperiode die folgenden Massnahmen getroffen:

1. Änderung der Schweizer WTO-Verpflichtungsliste im Bereich der Informationstechnologie: Im Anschluss an die WTO-Ministerkonferenz in Singapur vom Dezember 1996 wurde im März 1997 eine plurilaterale Beseitigung der Zölle auf Gütern der Informationstechnologie (ITA) vereinbart. Sie sieht einen Zollabbau in vier Raten bis zum 1. Januar 2000 vor. Ab diesem Datum sind über 400 informationstechnologische Erzeugnisse zollfrei. Dies erfordert entsprechende Anpassungen der Liste LIX-Schweiz-Liechtenstein und des schweizerischen Generaltarifs im Anhang zum ZTG.

2. Verordnung über die Einfuhr von Futtermitteln, Stroh, Streue, Ölkuchen und Ölschroten: Auf den 1. Juli 1997 hat der Bundesrat die Schwellenpreise je Produktgruppe von Futtermitteln neu festgesetzt. Mit der Senkung des Schwellenpreises für Bruchreis und Sojaschrot soll eine Verbesserung der Wettbewerbssituation für die inländischen Fleischproduzenten erreicht werden. Für die übrigen Produktgruppen wurden die Schwellenpreise aufgrund der Nährwertgehalte angepasst.

3. Verordnung über Zollansätze für Käse im Verkehr mit der Europäischen Gemeinschaft: Im Hinblick auf den Abschluss der bilateralen Verhandlungen wurden der EG seit Juni 1996 autonome, bis zum 30. Juni 1997 befristete Konzessionen für verschiedene ausländische Käsesorten gewährt. Diese Zollreduktionen wurden nun im Hinblick auf das vorgesehene, für den Export von Schweizer Käse sehr wichtige Abkommen über den Handel mit Milch und Milchprodukten bis zum 30. Juni 1998 verlängert.

4. Änderung von Zollansätzen und Zollkontingenten: Im Zusammenhang mit der Revision des harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Codierung der Waren wurden für Brotaufstriche auf Milchbasis eigene Tarifnummern geschaffen. Für die Einfuhr zum Kontingentszollansatz wurde für Milch und Milchprodukte eine jährliche Maximalmenge in Form eines Teilkontingentes festgelegt. Dabei wurden diesem Teilkontingent auch andere Fettstoffe der Milch zugeordnet, die seit jeher dem Einfuhrmonopol der Butyra unterstanden. Mit der Änderung der Agrarzollverordnung wurden die Zuordnung auf

den 1. Juli 1997 korrigiert und die frühere Rechtsordnung wiederhergestellt.

Wir verweisen auf die im Anhang zum Bericht erfolgte Veröffentlichung der Zuteilung der Zollkontingente und deren Ausnützung in einem Separatdruck. Dieser kann bei der Dokumentationszentrale der Parlamentsdienste bezogen werden.

**Beerli** Christine (R, BE) présente au nom de la Commission de politique extérieure (CPE) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 13 alinéa 1er de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD), le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales le rapport concernant les mesures tarifaires prises pendant le deuxième semestre 1997. Il revient aux Chambres de décider s'il y a lieu de maintenir les mesures concernées, de les compléter ou de les modifier.

S'appuyant sur la LTaD, le Conseil fédéral a pris pendant la période considérée les mesures suivantes:

1. Modification de la liste suisse d'engagements dans le domaine des technologies de l'information: la conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Singapour en décembre 1996 a permis de conclure en mars 1997 un accord multilatéral sur l'élimination des droits de douane qui frappent les produits issus des technologies de l'information (ITA). Cet accord prévoit pour plus de 400 de ces produits une suppression des droits de douane sous forme de quatre réductions égales opérées d'ici le 1er janvier 2000, date à laquelle les produits concernés bénéficieront d'une franchise douanière complète. La mise en oeuvre de cet engagement rend nécessaire une adaptation de la liste LIX-Suisse-Liechtenstein et du tarif général des douanes suisses annexé à la LTaD.

2. Ordonnance sur les importations de matières fourragères, de paille, de litière, de tourteaux d'oléagineux de pression et d'extraction: le Conseil fédéral a modifié au 1er juillet 1997 les prix seuils par groupe de produits qui avaient été fixés pour les matières fourragères. La réduction du prix seuil des brisures de riz et du soja concassé vise à améliorer la compétitivité des producteurs indigènes de viande. Les prix seuils des autres groupes de produits ont été adaptés compte tenu de leur valeur nutritive.

3. Ordonnance sur les droits de douane applicables aux fromages provenant de la Communauté européenne: dans un contexte de négociations bilatérales, la CE a bénéficié depuis 1986 pour certains de ses fromages de concessions que la Suisse lui avait octroyées à titre autonome jusqu'au 30 juin 1997. Ces réductions tarifaires ont été reconduites jusqu'au 30 juin 1998, compte tenu de l'importance que revêt pour les exportations de fromage suisse la conclusion d'un accord relatif au commerce du lait et des produits laitiers.

4. Modifications des droits de douane et des contingents tarifaires: des numéros tarifaires spéciaux ont été créés pour les produits à tartiner à base de lait lors de la deuxième révision du système harmonisé de désignation et de codification des marchandises. Une quantité maximale annuelle a été fixée sous forme de contingent tarifaire partiel pour l'importation de lait et de produits laitiers au taux du contingent. Ont également été classées dans ce contingent partiel d'autres matières grasses du lait qui ont toujours été soumises au monopole d'importation de Butyra. La modification de l'ordonnance sur les droits de douane en matière agricole a permis de corriger ce classement au 1er juillet 1997 et de rétablir la situation juridique antérieure.

Nous attirons par ailleurs votre attention sur le fait que les contingents tarifaires attribués ont été publiés, conformément au rapport du Conseil fédéral. Ce tiré à part est disponible auprès de la Centrale de documentation.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und dem Beschlussentwurf zuzustimmen.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, de prendre acte du rapport et d'approuver le projet d'arrêté.

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

**Bundesbeschluss über die Genehmigung  
von zolltarifrischen Massnahmen  
Arrêté fédéral portant approbation de mesures  
touchant le tarif des douanes**

*Gesamtberatung – Traitement global*

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

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
Für Annahme des Entwurfs

41 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

96.313

**Standesinitiative Thurgau  
Landwirtschaftspolitik  
Initiative du canton de Thurgovie  
Politique agricole**

Beschluss des Nationalrates vom 9. März 1998  
Décision du Conseil national du 9 mars 1998

*Wortlaut der Initiative vom 27. September 1996*

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung unterbreitet der Kanton Thurgau die folgende Standesinitiative. Ab sofort bis zum Vollzug der in Aussicht gestellten neuen eidgenössischen Agrarpolitik (Bericht zur «Agrarpolitik 2002») sind auf dem Wege der Dringlichkeit folgende Massnahmen zu ergreifen:

1. Die Mittel für Direktzahlungen an die Landwirtschaft sind so festzulegen, dass sie Einkommenseinbussen, die durch den Verlust der Preis- und Absatzgarantien entstehen, ausgleichen.
2. Neue Preisreduktionen dürfen nur vorgenommen werden, wenn diese durch Direktzahlungen und Kostensenkungsmassnahmen ausgeglichen werden.
3. Die flächendeckende Einführung der IP und des biologischen Landbaus soll weiterhin das Ziel von Förderungsmassnahmen bleiben. Dies allerdings mit einer entsprechenden finanziellen Abgeltung.
4. Zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit der einheimischen landwirtschaftlichen Produktion durch Kostensenkungen sind sämtliche Normen im Bereich des Agrarrechts zu überprüfen und dem eidgenössischen Parlament konkrete Vorschläge betreffend Deregulierung in diesem Bereich zum Entscheid vorzulegen.

*Texte de l'initiative du 27 septembre 1996*

S'appuyant sur l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, le canton de Thurgovie soumet aux Chambres fédérales l'initiative suivante. Il y a lieu de prendre d'urgence un certain nombre de mesures jusqu'à l'application de la nouvelle politique agricole fédérale qui a été présentée dans le rapport «Politique agricole 2002». Ainsi, nous proposons:

1. de fixer le montant des paiements directs d'une manière telle que ceux-ci compensent le manque à gagner qui résultera de la suppression de la garantie des prix et de l'écoulement des produits;
2. de ne procéder à de nouvelles réductions de prix qu'à la condition que celles-ci soient compensées par des paiements directs et par des mesures de réduction des coûts;

3. de continuer d'encourager le passage des exploitations agricoles de Suisse à la production intégrée et à l'agriculture biologique, mais en assortissant cette incitation de compensations financières appropriées;

4. de réévaluer de manière systématique toutes les dispositions du droit de l'agriculture et de soumettre aux Chambres fédérales des propositions concrètes de déréglementation, afin de réduire les coûts de production de l'agriculture suisse et par là d'accroître la compétitivité de celle-ci.

**Brändli** Christoffel (V, GR) unterbreitet im Namen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat sich an ihrer Sitzung vom 24. April 1998, gestützt auf Artikel 21 octies des Geschäftsverkehrsgesetzes, mit der Standesinitiative befasst, welche der Kanton Thurgau am 27. September 1996 den eidgenössischen Räten eingereicht hat.

Mit dieser Standesinitiative wird die Bundesversammlung ersucht, ab sofort bis zum Vollzug der in Aussicht gestellten neuen eidgenössischen «Agrarpolitik 2002» auf dem Wege der Dringlichkeit einige Massnahmen zu ergreifen.

*Begründung der Initiative*

In der Vernehmlassung zur «Agrarpolitik 2002» hat der Regierungsrat die Anliegen der Initianten auf Bundesebene einbringen können. Grundsätzliche Elemente haben jedoch in der Botschaft des Bundesrates (96.060) keinen Platz gefunden. So sieht diese Botschaft immer noch vor, dass ein Ausbau der Direktzahlungen lediglich über «Direktzahlungen mit ökologischem Nachweis» erfolgen wird. Direktzahlungen müssen die durch den Verlust der Preis- und Absatzgarantien entstandenen Einkommenseinbussen vollständig ausgleichen.

Die sinkenden Produzentenpreise entsprechen einem direkten Einkommensverlust von jährlich rund 30 000 Franken je Landwirtschaftsbetrieb. Viele Landwirtschaftsbetriebe werden aufgeben müssen. Auch die zusätzlichen Direktzahlungen von 450 Millionen Franken für das Jahr 1996 vermögen nicht mit den Einkommensverlusten Schritt zu halten. Der Grund liegt darin, dass ein Landwirtschaftsbetrieb im Kanton Thurgau bei einer Durchschnittsgrösse von rund 15 Hektaren in der Regel über ein gutes Milchkontingent verfügt und sich demzufolge Milchpreissenkungen sehr empfindlich auswirken, d. h., die Erhöhung der Direktzahlungen vermag den Einkommensverlust aufgrund der geringen Fläche nicht auszugleichen. Der Regierungsrat begrüsst, dass neu nach den Richtlinien der Integrierten Produktion gewirtschaftet werden muss. Dass diese Leistungen nicht mehr speziell abgegolten werden sollen, kann indessen nicht akzeptiert werden.

*Erwägungen der Kommission*

Die Kommission befasste sich im Rahmen ihrer Beratungen zur Reform der «Agrarpolitik 2002» des Bundesrates mit dieser Standesinitiative. Im Zentrum der zweiten Etappe der Agrarreform steht die marktwirtschaftliche Erneuerung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Ernährungssektors. Gleichzeitig wird dargestellt, wie die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung in der Landwirtschaft weiter entwickelt und sichergestellt werden soll.

Der Kanton Thurgau verzichtete mit Schreiben vom 17. Dezember 1997 auf die Entsendung einer Delegation in die Sitzung der WAK-NR vom 12. Januar 1998 und fügte bei: «Nachdem die BSE-Massnahmen ergriffen worden sind und die WAK die Beratung des neuen Landwirtschaftsgesetzes sehr schnell an die Hand genommen hat, sind die in der Standesinitiative formulierten Anliegen weitgehend erfüllt.»

Die WAK-NR ist denn auch ohne weitere Diskussion zur Auffassung gelangt, dass das Anliegen des Kantons Thurgau mit der Reform der Agrarpolitik, gemäss der Botschaft des Bundesrates «Agrarpolitik 2002», in seinen wesentlichen Punkten erfüllt ist und dass diese Initiative deshalb abgeschlossen werden kann.

Die WAK-SR schloss sich diesen Darlegungen an und sprach sich dafür aus, der Initiative keine Folge zu geben und sie abzuschreiben.

**Brändli** Christoffel (V, GR) présente au nom de la Commission de l'économie et des redevances (CER) le rapport écrit suivant:

Lors de sa séance du 24 avril 1998 et en vertu de l'article 21 octies de la loi sur les rapports entre les Conseils, la commission s'est penchée sur l'initiative du canton de Thurgovie adressée aux Chambres fédérales le 27 septembre 1996.

Ladite initiative demande que l'on prenne d'urgence un certain nombre de mesures qui resteraient en vigueur jusqu'à l'application de la nouvelle politique agricole fédérale présentée dans le rapport «Politique agricole 2002».

#### *Développement de l'initiative*

A la faveur de la consultation sur la «Politique agricole 2002», le Conseil d'Etat de Thurgovie a pu faire valoir sur le plan fédéral les demandes contenues dans son initiative. Certains éléments fondamentaux n'ont pourtant pas été repris dans le message du Conseil fédéral (96.060). Ce message prévoit ainsi toujours que les paiements directs, appelés à se développer, ne seront versés qu'à la condition que les prestations écologiques soient respectées. Or, les paiements directs doivent compenser entièrement la baisse de revenu causée par la suppression de la garantie des prix et de l'écoulement. La baisse des prix de production entraîne une baisse de revenu de quelque 30 000 francs par exploitation agricole et par année, ce qui obligera de nombreuses entreprises à arrêter leurs activités. Les paiements directs complémentaires de 450 millions de francs versés en 1996 ne peuvent compenser la perte de revenu. En effet, les exploitations agricoles du canton de Thurgovie, qui ne font en moyenne que 15 hectares, disposent d'un contingent laitier important. En conséquence, la baisse du prix du lait s'y fait particulièrement sentir, et les paiements directs ne peuvent en compenser les effets, en raison de la faible surface des exploitations. Le Conseil d'Etat salue le fait que les exploitations doivent désormais se tenir aux directives de la production intégrée, mais estime qu'il est inacceptable que ces prestations ne fassent plus l'objet d'une indemnisation spéciale.

#### *Considérations de la commission*

La commission a examiné l'initiative déposée par le canton de Thurgovie dans le cadre de ses débats sur le projet de réforme de la politique agricole du Conseil fédéral. Un des points centraux de la deuxième étape de cette réforme est l'assouplissement de l'intervention de l'Etat sur le marché, afin d'améliorer la compétitivité de l'ensemble du secteur agroalimentaire. Il s'agit également de continuer à promouvoir le développement durable dans les exploitations agricoles.

Dans une lettre datée du 17 décembre 1997, le canton de Thurgovie a expliqué qu'il renonçait à envoyer une délégation à la séance de la CER-CN du 12 janvier 1998, en ajoutant que depuis que des mesures ont été prises pour lutter contre l'ESB, et compte tenu du fait que la CER-CN s'est rapidement attaquée à l'examen de la nouvelle loi sur l'agriculture, la plupart des exigences formulées dans son initiative étaient réalisées.

Sans plus de discussion, la CER-CN est elle aussi arrivée à la conclusion que la plupart des buts visés par l'initiative du canton de Thurgovie sont réalisés par la réforme de la politique agricole telle qu'elle ressort du message du Conseil fédéral «Politique agricole 2000» et que, par conséquent, cette initiative peut être classée.

La CER-CE, qui adhère aux vues de la CER-CN, propose de ne pas donner suite à l'initiative et de classer celle-ci.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, der Initiative keine Folge zu geben und sie als erfüllt abzuschreiben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, de ne pas donner suite à l'initiative et de la classer en considérant qu'elle est réalisée.

#### *Angenommen – Adopté*

### Sammeltitel – Titre collectif

#### **Boycottdrohungen der USA**

#### **Menaces de boycottage des Etats-Unis**

98.3116

#### **Interpellation Beerli US-Boycottmassnahmen. Reaktion der Schweiz**

#### **Interpellation Beerli Mesures de boycottage des Etats-Unis. Réaction de la Suisse**

#### *Wortlaut der Interpellation vom 18. März 1998*

Der Bundesrat wird eingeladen, folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist er bereit, gegenüber der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) eine klare Haltung einzunehmen und eine «Globallösung» in aller Deutlichkeit zurückzuzweisen?
2. Ist er bereit, Interventionen bei der Welthandelsorganisation (WTO) bezüglich allfälliger Massnahmen von US-Behörden gegen Schweizer Unternehmen vorzubereiten?
3. Ist er bereit – sollten die USA alle Bemühungen der Schweiz in der Tat nicht honorieren und Boykottmassnahmen gegen Schweizer Unternehmen verfügen –, entsprechende Gegenmassnahmen gegen US-Unternehmen in der Schweiz ins Auge zu fassen?

#### *Texte de l'interpellation du 18 mars 1998*

Le Conseil fédéral est invité à répondre aux questions suivantes:

1. Est-il disposé à adopter une attitude ferme face au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et à refuser clairement une «solution globale»?
2. Est-il d'accord pour se préparer à engager des démarches auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au cas où les autorités américaines décideraient de prendre des mesures de boycottage contre les entreprises suisses?
3. Si les Etats-Unis devaient ne pas tenir compte des efforts de la Suisse et prendre des mesures de boycottage contre les entreprises suisses, le Conseil fédéral serait-il disposé à envisager des mesures de rétorsion contre les entreprises américaines installées en Suisse?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Bisig, Büttiker, Cavadin Jean, Forster, Iten, Leumann, Loretan Willy, Martin, Marty Dick, Plattner, Rhinow, Rhyner, Saudan, Schiesser, Schüle, Sperry (16)

#### *Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Die FDP hat seit Ausbruch der Krise die Bemühungen der Schweiz um die Wahrheitssuche voll unterstützt. Bundesrat,

Parlament und Wirtschaft sind aufgerufen, auf dem bisherigen Weg der Aufarbeitung der Vergangenheit zu bleiben. Gleichzeitig verdienen die verschiedenen jüdischen Persönlichkeiten in der Schweiz Dank, welche ihre Anliegen engagiert vertreten, sich aber andererseits von illegalen und erpresserischen Aktionen klar distanzieren haben.

Alle Massnahmen, die zur Wahrheitsuche beitragen, sind zu unterstützen. Rund um die nachrichtenlosen Vermögen wird Transparenz hergestellt. Für humanitäre Hilfe an die Holocaust-Opfer ist ein Fonds – gespiesen von Nationalbank, Grossbanken und weiteren Wirtschaftskreisen – eingerichtet worden, der regelmässig vor Ort unspektakuläre Hilfe leistet. Die Kommissionen Volcker und Bergier sind an der Arbeit. Es gibt aus politischer Sicht keinen Grund, der eine Verhandlung über eine «Globallösung» rechtfertigen würde.

Ungerechte und illegale Boycottmassnahmen von US-Behörden gegen Schweizer Unternehmungen dürfen jedoch nicht akzeptiert werden. Das Ultimatum des kalifornischen Finanzministers Matt Fong an die Adresse der Schweizer Grossbanken ist scharf zu verurteilen. Für Forderungen nach einer «Globallösung» gibt es keine sachliche Begründung. Eine derartige Scheinlösung ist auch ungeeignet, eine dauerhafte Regelung sicherzustellen. Die USA oder einzelne amerikanische Staaten können kaum garantieren, dass beispielsweise der World Jewish Congress (WJC) oder Senator d'Amato die Schweiz nicht mehr zu diffamieren versuchen.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Mai 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 13 mai 1998*

1. Zur Frage der «Globallösung»: Der Bundesrat hat die gegen schweizerische Interessen gerichteten Sanktions- und Boykottaufrufe in amerikanischen Gliedstaaten und Gemeinden wiederholt zurückgewiesen. In einer gemeinsamen Erklärung des Bundesrates und der Regierung der Vereinigten Staaten vom 26. März 1998 wurde festgehalten, dass derartige Aufrufe ungerechtfertigt und kontraproduktiv sind. Der Bundesrat erwartet daher, dass diese Drohungen vollständig aufgehoben werden. Eine Teilnahme des Bundes an Gesprächen über eine «Globallösung», die unter anderem finanzielle Leistungen aus öffentlichen Geldern umfassen würde, schliesst der Bundesrat aus. Er ist entschlossen, den von der Schweiz eingeschlagenen und allseits anerkannten Weg ohne Abweichung weiterzugehen und die vor längerer Zeit eingeleiteten Massnahmen gemäss den Grundsätzen der Wahrheit, Gerechtigkeit und Solidarität umzusetzen.

2. Bezüglich Verfahren vor der WTO: Wie bereits im vergangenen Dezember anlässlich der Fragestunde zu den Fragen Schlüter und Bühner (97.5193 und 97.5204) erwähnt, ergab eine verwaltungsinterne Analyse, dass die Massnahmen von verschiedenen Finanzverantwortlichen amerikanischer Gliedstaaten und Städte gegen Schweizer Banken im Widerspruch zu Verpflichtungen stehen würden, die von den USA im Rahmen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (Gats) der WTO übernommen wurden. Die Schweizer Behörden haben deshalb Anfang November 1997 bilaterale Konsultationen mit den für WTO-Belange zuständigen amerikanischen Behörden aufgenommen. Bei diesen Gesprächen wurde ersichtlich, dass die US-Regierung bereits bei den Verantwortlichen der Staaten und Städte offiziell interveniert und den Rückzug solcher Massnahmen gefordert hatte. Diese Gespräche wurden zusätzlich zu den Bemühungen unserer Botschaft in Washington und der Task force Schweiz-Zweiter Weltkrieg beim amerikanischen Außenministerium und bei den Finanzverantwortlichen der in Frage stehenden Gliedstaaten und Städte unternommen. Die bilateralen Konsultationen wurden im Dezember letzten Jahres weitergeführt. Die Ansetzung eines dreimonatigen Moratoriums durch die zuständigen Finanzverantwortlichen im Dezember 1997 sowie die Erneuerung dieses Moratoriums am 26. März 1998 zeigen, dass die Fortführung der Gespräche mit den verschiedenen US-Behörden im Augenblick die zweckmässigste und erfolgversprechendste Vorgehens-

weise darstellt. Die Schweiz hat sich von Anfang an formelle Schritte im Rahmen der WTO ausdrücklich vorbehalten.

3. Zur Frage von Gegenmassnahmen der Schweiz gegenüber den USA: Sanktionen sind in der Regel kein taugliches Mittel zur Durchsetzung von politischen Anliegen, weil sie in den meisten Fällen keine Wirkung oder eine kontraproduktive Wirkung entfalten. Im Verhältnis zwischen den USA und der Schweiz wären Sanktionen den Interessen beider Länder abträglich. Damit soll nicht gesagt werden, dass von vornherein jegliche Massnahme, die sich im Rahmen der Völkerrechtsordnung bewegt, ausgeschlossen werden soll. Die Opportunität der Ergreifung solcher Massnahmen müsste jedoch im Einzelfall unter Abwägung aller Vor- und Nachteile abgeklärt werden.

98.3129

### **Interpellation Marty Dick Boycottdrohungen und eventuelle konkrete Vergeltungsmassnahmen**

### **Interpellanza Marty Dick Minacce di boicottaggio ed eventuali misure concrete di ritorsione**

### **Interpellation Marty Dick Menaces de boycottage et éventuelles mesures concrètes de rétorsion**

*Wortlaut der Interpellation vom 19. März 1998*

Die aussergewöhnlich heftigen Boycottdrohungen des Staates Kalifornien gegen einen wichtigen und führenden Schweizer Wirtschaftssektor verletzen die internationalen Bestimmungen in grober Weise und erfordern eine entschiedene Stellungnahme. Daher möchte ich den Bundesrat fragen:

1. Ist der Bundesrat nicht auch der Meinung, es sei an der Zeit, denjenigen, die zum Mittel solcher Drohungen greifen, zu zeigen, dass wir bereit sind, auf ihre Drohungen mit konkreten und angemessenen Massnahmen zu reagieren?

2. Ist der Bundesrat angesichts der Tatsache, dass amerikanische und insbesondere auch kalifornische Unternehmen von der Liberalisierung unseres Fernmeldewesens profitieren wollen und im Bereich der Telefonie um Konzessionen nachsuchen, nicht auch der Ansicht, dass es angebracht wäre, die in wenigen Wochen anstehende Erteilung neuer Konzessionen so lange aufzuschieben, bis die amerikanischen Behörden klar ihre Haltung definieren und sich ausdrücklich dazu verpflichten, die international anerkannten Regeln einzuhalten?

*Testo dell'interpellanza del 19 marzo 1998*

L'eccezionale gravità delle minacce di boicottaggio formulate dallo Stato della California, in flagrante violazione delle regole internazionali, nei confronti di un importante e vitale ramo economico svizzero esige una presa di posizione ferma e decisa.

Di conseguenza mi permetto di chiedere al Consiglio federale:

1. se non ritiene che sia giunto il momento di far sapere a coloro che ricorrono a questo genere di minacce che siamo pronti a rispondere con misure adeguate e concrete;

2. se, in tale ordine di idee e tenuto conto del fatto che le imprese americane, e in particolare californiane, intendono approfittare della liberalizzazione in corso nel nostro paese nel settore delle comunicazioni sollecitando concessioni di telefonia, non ritiene opportuno soprassedere all'attribuzione di

nuove concessioni, prevista tra alcune settimane, nell'attesa che le autorità americane definiscano chiaramente il loro atteggiamento e che assicurino formalmente di voler attenersi alle regole internazionali riconosciute universalmente.

*Texte de l'interpellation du 19 mars 1998*

L'exceptionnelle gravité des menaces de boycottage formulées par l'Etat de Californie, en flagrante violation des règles internationales, à l'égard d'une importante et vitale branche économique suisse exige une prise de position ferme et décidée. Je me permets de demander dès lors au Conseil fédéral:

1. s'il n'estime pas que le moment est venu de faire savoir à ceux qui recourent à ce genre de menaces que nous sommes prêts à répondre par des mesures adéquates et concrètes;

2. dans cet ordre d'idées et compte tenu que des entreprises américaines, et notamment aussi californiennes, entendent profiter de la libéralisation en cours dans notre pays dans le domaine des télécommunications en sollicitant des concessions de téléphonie, s'il ne juge pas opportun de surseoir à l'attribution de nouvelles concessions, prévue dans quelques semaines, dans l'attente que les autorités américaines définissent clairement leur attitude et qu'elles assurent formellement vouloir s'en tenir aux règles internationales reconnues?

*Mitunterzeichner – Cofirmatari – Cosignataires:* Aeby, Beerli, Bieri, Bloetzer, Brändli, Brunner Christiane, Büttiker, Cavadini Jean, Cottier, Danioth, Forster, Gentil, Inderkum, Iten, Kuchler, Leumann, Loretan Willy, Maissen, Martin, Merz, Onken, Paupe, Plattner, Reimann, Respini, Rhinow, Rhyner, Rochat, Saudan, Schallberger, Schiesser, Schmid Carlo, Schüle, Seiler Bernhard, Spoerry, Uhlmann, Wicki (37)

*Schriftliche Begründung – Motivazione scritta – Développement par écrit*

L'autore rinuncia alla motivazione e desidera una risposta scritta.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Mai 1998*

*Risposta scritta del Consiglio federale del 13 maggio 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 13 mai 1998*

1. Misure di ritorsione della Svizzera contro gli Stati Uniti: Le sanzioni non rappresentano, di norma, il mezzo più idoneo per difendere i propri interessi politici: nella maggior parte dei casi, infatti, esse non hanno alcun effetto oppure sono addirittura controproducenti. Nel caso specifico, eventuali sanzioni nuocerebbero agli interessi dei due paesi. Ciò non significa assolutamente che occorra scartare fin dall'inizio qualsiasi misura compatibile con il diritto internazionale pubblico. All'occorrenza, l'opportunità di adottare tali misure dovrebbe tuttavia essere verificata accuratamente, soppesando vantaggi ed inconvenienti.

2. Rilascio di concessioni a fornitori di servizi di telecomunicazione: Il differimento della decisione di rilasciare una concessione di telecomunicazione non rappresenta, sotto vari aspetti, un mezzo idoneo per risolvere il problema. Siccome non è possibile prevedere il momento di un'eventuale revoca delle sanzioni contro la Svizzera, il rilascio della concessione rischierebbe di essere ritardato in modo sproporzionato, per di più a causa di motivi estranei alla questione. Ciò non servirebbe certamente alla causa degli interessi della piazza svizzera delle telecomunicazioni. Il rilascio di concessioni a fornitori di servizi di telecomunicazione in Svizzera è disciplinato in modo chiaro. La competenza di rilasciare tali concessioni spetta alla Commissione della comunicazione (Comcom), che è un organo indipendente. Adottando gli allegati settoriali specifici dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS/AGSS), la Svizzera si è impegnata a rispettare i principi di trasparenza, di oggettività e di non discriminazione nonché del trattamento nazionale. Questi principi si applicano parimenti al rilascio della concessione di esercizio

delle reti di radiocomunicazione mobile. La legge sulle telecomunicazioni non contiene di conseguenza alcuna base legale che permetta di adottare le misure di ritorsione preconizzate. Del resto, i criteri di aggiudicazione delle due concessioni nazionali nel settore della radiocomunicazione mobile (capacità di produzione, programma commerciale e piano di servizio, copertura territoriale, pianificazione tecnica, attuazione e contenuto innovativo) sono già stati pubblicati dalla Comcom nel mese di novembre 1997. È proprio su tali criteri che questa commissione ha fondato la propria decisione.

**Beerli Christine (R, BE):** Auch im Namen von Herrn Marty Dick beantrage ich Diskussion.

**Präsident:** Erhebt sich Opposition gegen diesen Antrag? – Das ist nicht der Fall; Diskussion ist beschlossen.

**Beerli Christine (R, BE):** Ich kann mich auf ein paar ganz kurze Bemerkungen beschränken. Die Interpellation wurde am 18. März 1998 eingereicht. Sie hat an sich ihre Wirkungen gezeitigt. Am 26. März haben beide Regierungen, die Regierung der USA und die Regierung der Schweiz, sich einhellig gegen Boykottmassnahmen ausgesprochen. Ich glaube, dass die beiden Interpellationen zumindest eine kleine Hilfe in dieser Diskussion waren.

Ich möchte einzig etwas berichtigen, was allenfalls beim Verständnis dieser Interpellation etwas missverstanden wurde. Es versteht sich von selbst, dass ich als liberale Politikerin Boykotte als Instrument vollkommen ablehne und einer solchen Massnahme – auch dem dahinterstehenden Gedankengut – an und für sich in keiner Art und Weise das Wort rede. Es ist selbstredend, dass wir für Freihandel einstehen und dass wir auch die Einhaltung der WTO-Regeln sehr hochhalten und diese in keiner Art und Weise verletzen wollen. In der Interpellation wurde einzig die Frage nach der Vorgehensweise des Bundesrates gestellt, sollten andere vorher und als erste massgebliche Regelverletzungen begehen.

Ich habe ein sehr gutes Verhältnis zu den Amerikanern. Ich sage folgendes als kleine Zwischenbemerkung: Ich habe auch ein etwas nostalgisches Verhältnis zu den Amerikanern, nachdem ich nach der Matura meine erste grosse Reise durch dieses Land gemacht habe. Aber Sie wissen es alle: Wenn man die amerikanische Mentalität etwas kennt, weiss man auch, dass nur diejenigen Gegner wirklich geachtet werden, die sich in einem gewissen Moment umkehren und sagen: Bis hierher und nicht weiter!

Das ist das Vorgehen, das mit dieser Interpellation aufgezeigt wurde, das ist auch wirklich der Gedanke, der dahinterstand. Wir wollten ganz klar machen, dass der Bundesrat zu gegebenem Zeitpunkt allenfalls Gegenmassnahmen beschliessen muss. Der Bundesrat hat in seiner Antwort klar aufgezeigt, dass er im Einzelfall handeln will, dass er im Einzelfall die verschiedenen sich ergebenden Handlungsspielräume abschätzen will. Ich bin mit der Antwort des Bundesrates vollkommen einverstanden und kann mich demzufolge davon befriedigt erklären.

**Marty Dick (R, TI):** L'interpellation que j'ai déposée est en fait complémentaire à celle de Mme Beerli, et elle voulait concrétiser une des questions posées.

La réaction du Conseil fédéral n'est certainement pas surprenante, du moins elle ne m'a point surpris. La réponse qui nous est donnée au sujet d'éventuelles mesures de rétorsion consiste à dire que ces dernières ne sont pas conformes à l'ordre juridique national et aux principes de droit public reconnus par tous les pays qui se fondent sur la primauté du droit. Nous serions très heureux que le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique prenne position aussi clairement à l'égard des menaces de boycottage prises par les institutions publiques américaines à l'encontre d'entreprises de notre pays. Nous avons eu en effet l'impression que le Gouvernement fédéral, dix jours après le dépôt de ces actes parlementaires, avait parlé un langage très clair contre les menaces de boycottage à l'égard de notre pays. Ce que nous avons vive-



ment apprécié, même si la position de M. le sous-secrétaire d'Etat nous paraît parfois, dirais-je, un peu ambiguë. Le langage semble, hélas, n'avoir pas été trop efficace si on considère que tout récemment l'Etat du New Jersey a manifesté sa sympathie pour une action de boycottage et son intention d'y prendre part.

En fait, Monsieur le Conseiller fédéral, le sens de cette interpellation allait au-delà des questions expressément posées et des réponses largement escomptées.

Elle voulait et veut également et surtout exprimer l'indignation vis-à-vis de la nature des attaques qui sont dirigées contre notre pays. C'est vrai, durant la guerre nous n'avons pas été des héros comme d'aucuns ont voulu nous le faire croire, mais nous n'avons pas été non plus les bourreaux. Les gouvernants d'alors ont commis des erreurs et nous sommes en train d'entreprendre un grand effort pour faire toute la lumière sur cette période. La recherche de la vérité ne saurait cependant ignorer complètement les aspects positifs, et Dieu sait s'il y en a, de cette même période, ni la situation de détresse particulière dans laquelle se sont trouvés ceux qui étaient appelés à assumer la responsabilité d'un pays complètement entouré de belligérants engagés dans la plus terrible et meurtrière des guerres.

Mon interpellation avait pour but d'être aussi une démonstration, une tentative pour se mettre sur le même plan que la logique de certains milieux américains. La logique du boycottage, en particulier la logique américaine du boycottage, ne répond qu'assez rarement aux préceptes de l'éthique, mais bien plutôt à la logique du jeu des influences des lobbys. On comprendrait mal autrement, pour donner un exemple, pourquoi un blocus absolu à l'égard de Cuba, où de ce fait il y a une pénurie très grave de médicaments essentiels dans les hôpitaux, alors que les entreprises américaines sont pour ainsi dire libres de se précipiter à Pékin pour conclure des affaires avec la Chine de la place Tian'an-men et de l'oppression brutale du Tibet.

Pourquoi alors ne pas essayer, ne serait-ce qu'un instant, de parler le même langage? Et j'exprime avec d'autres paroles le concept sur la nature du caractère américain qu'a illustré tout à l'heure notre collègue. N'y a-t-il pas quelque chose de choquant de se faire menacer de boycottage et d'ouvrir en même temps toutes grandes nos portes aux entreprises de ceux-là mêmes qui nous menacent? Ne faudrait-il pas, ne serait-ce que par une interpellation souscrite par une grande majorité du Conseil, sensibiliser ceux qui entendent, en toute légitimité d'ailleurs, investir dans notre pays? Cela ne correspond pas à nos moeurs, et nous pouvons en être fiers, mais indiscutablement, cela s'inscrit dans la logique des lobbys qui font partie de la mentalité américaine. Je ne crois pas me tromper complètement en affirmant que ces deux interventions parlementaires n'ont vraisemblablement pas été totalement inutiles.

J'aimerais conclure en exprimant un grand souci, je dirais même une angoisse. La recherche de la vérité sur le passé n'a de sens que si elle est faite honnêtement et avec sérénité. C'est même une condition pour affronter l'avenir avec succès, mais n'oublions pas les misères et les tragédies du présent: la globalisation met en danger les plus faibles, et en tant que pays parmi les plus riches, nous avons des responsabilités envers ces populations.

Les lobbys qui, aux Etats-Unis, prêchent le boycottage à notre encontre, sont en train de renforcer certaines tendances isolationnistes et intolérantes qui se manifestent dans notre société helvétique, ce qui correspond en fait à un boycottage, voire à un sabotage, de la Fondation «Suisse solidaire» que nous voulons créer.

Voilà pourquoi seule une attitude très ferme de notre Gouvernement – auquel j'exprime par ailleurs ma confiance et que je remercie pour sa réponse – est à même de sauver le projet de la Fondation «Suisse solidaire», un projet de la plus haute importance pour l'avenir de notre pays.

**Bieri Peter (C, ZG):** Im Rahmen der Diskussion über unser Verhältnis zu den Vereinigten Staaten auf wirtschaftlicher Ebene wurde wiederholt die Frage der Rüstungsbeschaffung

aus diesem Land diskutiert. Ich benütze die Gelegenheit, dazu einige Gedanken anzubringen:

In der Sicherheitspolitischen Kommission haben wir uns intensiv mit dem neuen Flugüberwachungs- und Einsatzleitsystem Florako auseinandergesetzt. Es ist dies eine Beschaffung im Umfang von 489 Millionen Franken in einer ersten Tranche. Dabei entfällt auf die amerikanische Firma Raytheon rund ein Drittel des Auftrages. Die Firma, die per 1. Januar 1998 die vormals offerierende Firma Hughes übernommen hat, wird in erster Linie die Luftnachrichtensystem- und Einsatzzentralen liefern. Die Firma hat zudem beim Projekt Florako die Systemverantwortung. Eine Folgebeschaffung ist geplant und wird wiederum entsprechende Aufträge an diese beiden Firmen auslösen.

Weitere geplante Rüstungsbeschaffungen wie der 30-Millionen-Franken-Auftrag für die Wärmebildvisiere für die Fliegerabwehrk Waffen Stinger sollen ebenfalls von der amerikanischen Firma Raytheon beschafft werden.

Man kann zu Recht sagen, dass diese Beträge im Verhältnis zu den Importen von über 7,4 Milliarden Franken aus den USA bedeutungslos sind. Da es sich um eine öffentliche Beschaffung handelt, die zudem eine nicht unbedeutende Beispielwirkung hat, gilt es trotzdem sowohl hier wie dann auch bei der Behandlung des Rüstungsprogrammes in der dritten Woche mit aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, dass eine faire Partnerschaft gerade bei öffentlichen Beschaffungen – d. h. bei Investitionen, welche vom Volk mit Steuergeldern bezahlt werden – eine absolut notwendige Voraussetzung ist.

Ich bin mir auch bewusst, dass wir aus sicherheitspolitischer Sicht das beste Material beschaffen und uns an internationale Handelsregeln halten müssen, wie sie die WTO vorschreibt.

Es ist richtig, dass von der Sache her dringliche und notwendige Projekte nicht zum politischen Spielball werden sollen. Es ist aber ebenso richtig, dass bei diesen Gelegenheiten auf eine korrekte Behandlung durch denjenigen Staat gepocht werden kann, in dem diese Firmen ihren Sitz haben. Es war vor dem Beschaffungsentscheid – d. h. bevor die gemeinsame Offerte Thomson-Hughes einverlangt wurde – offensichtlich, dass die amerikanische Firma, damals noch unter dem Namen Hughes, mit Lobbying alles daran setzte, ebenfalls zum Zug zu kommen, wobei sie sich offensichtlich ob der negativen Stimmung in unserer Bevölkerung gegenüber einem gewissen Teil der USA sehr verunsichert fühlte.

Ich bin als Mitglied der SiK von dieser Firma ebenfalls persönlich angesprochen worden und habe dann kehrum meinen Unmut gegenüber dem Verhalten gewisser amerikanischer Kreise zum Ausdruck gebracht. Es war auch positiv zu vernehmen, dass sich der Rüstungschef bei der Kommissionsberatung dahingehend geäußert hat, dass man im Rahmen des Möglichen bei Verhandlungen durchaus auch Zeichen zu setzen wisse.

Wenn der Bundesrat in seiner Antwort auf die erste Frage der Interpellation von Kollega Marty schreibt, Sanktionen seien in der Regel kein taugliches Mittel zur Durchsetzung von politischen Anliegen, ist dem sicher zuzustimmen. Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass es offensichtlich in den USA Kreise gibt – ich denke an den Entscheid in New Jersey –, welche die Sprache des ausgewogenen und sachlichen Dialoges nicht verstehen und eine Umgangsmentalität an den Tag legen, die unserer Gesprächskultur fremd ist. Dass die US-Administration nicht unschuldig daran ist, haben wir jüngst daraus ersehen, dass zwischen dem ersten und dem zweiten Eizenstat-Bericht doch erhebliche Meinungsunterschiede liegen. Während Eizenstat im ersten Bericht die Neutralität noch als «unmoralisch» bezeichnet, korrigiert er nun die Aussage an mehreren Stellen des zweiten Berichtes. So etwa, wenn er schreibt, auf mancherlei Art habe es die Neutralität Schweden und der Schweiz erlaubt, einer Invasion zu entgehen, und ihrer Bevölkerung das Überleben ermöglicht.

Und er fährt weiter: «Als Binnenstaat und von den Achsmächten umschlossen hatte die Schweiz eine noch engere Schlinge um den Hals als Schweden. Ihre militärische Bereit-

schaft und die Verbissenheit, mit der sie ihr Territorium und ihren Luftraum verteidigte, hatten einen Einfluss auf die deutsche Entscheidung, nicht einzumarschieren.»

Es wäre mehr als angebracht, wenn die amerikanische Presse dies genauso zur Kenntnis nehmen würde, wie sie den ersten Eisenstat-Bericht zur Kenntnis genommen hat. Das Echo auf den zweiten Eisenstat-Bericht ist in den amerikanischen Medien aber offensichtlich gering. Vielmehr ist die Rede von Sammelklagen, von weiteren Vorwürfen, von Boykott und materiellem und finanziellem Druck.

Es kann zu Recht die Frage gestellt werden, wie wir darauf reagieren wollen. Wenn wir uns sowohl aus grundsätzlichen als auch aus staatspolitischen Gründen entschliessen, nicht mit gleichen Reaktionen zu kontern, dürfen wir auf der anderen Seite auch einen solchen Entschluss erwarten. Ich sage dies hier und jetzt mit aller Deutlichkeit, weil wir in der dritten Sessionswoche über das Rüstungsprogramm reden werden und sich dann die heute angesprochene Frage wieder stellen wird. Wenn wir Ihnen dann seitens der Kommission vorschlagen werden, für beinahe 200 Millionen Franken amerikanisches Rüstungsmaterial zu kaufen, dann wird dies auch ein Ausdruck dafür sein, dass wir nicht Handelskriege wollen, sondern nach marktwirtschaftlichen und qualitativen Kriterien entscheiden, dass wir auf Fairness und wirtschaftliches Handeln bauen und nicht unqualifizierte Kriterien heranziehen. Ich hoffe sehr, ja ich erwarte, dass diese Rüstungsbeschaffung in den USA auch in diesem Sinne verstanden werden wird.

**Büttiker Rolf (R, SO):** Ich gehöre zu den Mitunterzeichnern der Interpellation von Kollegin Beerli und möchte Ihnen deshalb einige zusätzliche Gedanken zu unserem Anliegen beliebt machen. Ich möchte vor allem die Sicht der Wirtschaft, der Exportwirtschaft, einmal ein bisschen hinterfragen, aber natürlich auch ausleuchten und einige Zukunftsperspektiven entwerfen.

Vorerst muss ich dabei leider feststellen, dass unsere ursprünglichen Befürchtungen durch die seit der Einreichung unserer Interpellation eingetretene Entwicklung bestätigt wurden. Nach den ersten Boykottbestrebungen gegen die Schweizer Grossbanken in New York und Kalifornien hat nun auch das Repräsentantenhaus des Bundesstaates New Jersey ein Gesetz mit 77 zu 0 Stimmen verabschiedet, welches verlangt, dass New Jersey kein Geld mehr in schweizerische Finanzinstitute investieren und unsere Banken nicht mehr für Dienstleistungen berücksichtigen darf. Irgendwie beschleicht mich das ungute Gefühl, hier werde ein für unsere Banken kreditschädigendes politisches Spiel betrieben, frei nach dem Motto: Hau den Lukas, oder: Wer hat noch nicht, wer will auch noch? Das dürfen wir nicht einfach so hinnehmen.

Nach der Einreichung unserer Interpellation wurde uns in der öffentlichen Diskussion unterschoben, wir wollten zu einem Handelskrieg gegen die USA aufrüsten. Man sprach in einer hier nicht zu nennenden Zeitung sogar schon von einem «Spargelkrieg» gegen die USA, dies wohl in der Annahme, die Interpellantin strebe an, dass der Bundesrat die den USA gewährten Zollkonzessionen für Grünspargeln als Gegenmassnahme aussetzen möge. Dem ist natürlich nicht so.

Wir verlangen nicht, dass der Bundesrat unbesehen Gegenboykotte auslöst, denn wir sind uns der Fragwürdigkeit und der nicht kontrollierbaren Eskalationsgefahr eines solchen Vorgehens voll bewusst. Uns ist auch bewusst, dass die USA unser zweitwichtigster Handelspartner sind, gegenüber dem wir traditionellerweise einen Handelsbilanzüberschuss von gegen drei Milliarden Franken ausweisen. Auch werden rund ein Viertel unserer Auslandsinvestitionen in den USA getätigt. Solche schwergewichtigen Wirtschaftsbeziehungen dürfen nicht einfach aufs Spiel gesetzt werden. Kommt hinzu, dass man, allein von den Grössenverhältnissen her betrachtet, doch davon ausgehen kann, dass die USA eher ohne unseren Markt leben können als die Schweiz ohne den Markt der USA.

Mit unserem Vorstoss hingegen wollen wir ein politisches Signal nach innen und nach aussen geben. Konkret wollen wir damit drei Dinge bewirken:

1. Wir wollen den Bundesrat in die Pflicht nehmen und ihm gleichzeitig den Rücken stärken. Der Bundesrat muss seine Führungsrolle eindeutig übernehmen. Wir möchten deshalb, dass Sie, Herr Bundesrat, uns darlegen, wie Sie – das ist in der Antwort nur ein bisschen angeklungen – in dieser Angelegenheit vorzugehen gedenken, welche Haltung der Bundesrat gegenüber der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika einnimmt und ob er die für uns inakzeptable Globalisierung zurückweisen will.

Wir möchten weiter, dass der Bundesrat vorbehaltlos alle möglichen Optionen für die Wahrung unserer Interessen prüft und vorbereitet. Dabei denken wir ganz besonders an die Ausschöpfung unserer völkerrechtlichen Instrumente, insbesondere an jene der WTO. Sowohl die USA als auch die Schweiz sind Vertragspartner des Allgemeinen Abkommens über den Dienstleistungsverkehr (Gats) in der WTO. Das Gats enthält Verpflichtungen wie beispielsweise die Inländerbehandlung unserer Banken durch die USA sowie Prozeduren für Konsultationen, Streitbeilegung und Durchsetzung. Diese Mittel sind zur Wahrung unserer Interessen voll auszuschöpfen; schliesslich gilt der alte Grundsatz «pacta sunt servanda», Verträge sind einzuhalten, nicht nur für die Kleinen, sondern und vor allem auch für die Grossen.

In diesem Zusammenhang ist uns durchaus bewusst, dass der Bereich der Finanzdienstleistungen im Gats nicht zuletzt gerade wegen der widerständlichen Haltung der USA bisher bloss in Form eines Interimsabkommens mit eingeschränkter Wirkung geregelt ist und dass die definitive Lösung erst Ende 1997 ausgehandelt werden konnte und am 1. März 1999 in Kraft treten wird. Wir werden uns in der Herbstsession mit dieser Vorlage befassen.

Wenn nun aber einzelne Bundesstaaten in der Zwischenzeit, also in dieser Frist, beinahe in Wildwestmanier mit Boykottandrohungen gegen bestehende und kommende Gats-Verpflichtungen verstossen, tun sie das nicht nur wider Treu und Glauben, sondern sie verletzen damit auch die Wiener Vertragsrechtskonventionen. Das wäre ein Bereich, Herr Bundesrat, den man noch etwas ausleuchten müsste, d. h. das Verhalten einzelner Staaten gegenüber dem Gesamtstaat in der Verhandlungsphase der Gats-Verpflichtungen einerseits und andererseits die Wiener Vertragsrechtskonventionen, die nach meiner Meinung ein solches Vorgehen seitens der USA ausschliessen.

Wir anerkennen gerne, Herr Bundesrat, dass Sie die Gelegenheit der WTO-Ministerkonferenz genutzt haben und der amerikanischen Handelsdelegierten Charlene Barshefsky klarzumachen versuchten, dass das Verhalten einzelner US-Bundesstaaten und US-Städte gegen die von den USA eingegangenen WTO-Verpflichtungen verstosse und sich die Schweiz vorbehalte, ihre Rechte im Rahmen der WTO-Instrumente wahrzunehmen.

2. Wir wollen der Regierung der USA auch als Parlament klar signalisieren, dass es uns in der Schweiz ernst ist, und sie u. a. an ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen erinnern, damit sie ihre Bemühungen verstärkt, ihre Bundesstaaten unter Kontrolle zu behalten. Es ist für uns Ständerätinnen und Ständeräte schon eigenartig festzustellen, wie beispielsweise im Fall von New Jersey das Repräsentantenhaus dieses Bundesstaates trotz ganz eindeutig negativer Signale seitens der Bundesregierung – u. a. auch von Unterstaatssekretär Eisenstat – einen derartigen Entscheid fällen konnte und damit im Begriff ist, die Bundesregierung in der WTO ins vertragsrechtliche Abseits zu manövrieren.

Wir werden deshalb mit grosser Aufmerksamkeit die Entwicklung der Dinge im Zusammenhang mit dem sogenannten «Burma Law» des Bundesstaates Massachusetts verfolgen, obwohl nur ein indirekter Zusammenhang zu unserem Anliegen besteht. Der Bundesstaat Massachusetts hat bekanntlich ein Gesetz erlassen, das den Behörden dieses Gliedstaates verbietet, bei ihren öffentlichen Beschaffungen Anbieter zu berücksichtigen, die mit dem Staat Burma geschäftliche Beziehungen unterhalten.

Vor rund einem Jahr hat die EU die USA im Rahmen der WTO um Konsultationen ersucht. Zurzeit ist immer noch offen, ob diese zu einer einvernehmlichen Lösung führen oder

in ein formelles Streitschlichtungsverfahren münden werden.

3. Drittens wollen wir mit unserer Interpellation auch der amerikanischen Wirtschaft signalisieren, dass wir als souveräner Staat nicht bereit sind, die für unsere Banken krediterschädigenden politischen Spiele in einzelnen Bundesstaaten hinzunehmen. Dies gelingt wohl am besten, wenn man mit der gleichen Deutlichkeit klarmacht, dass dadurch auch amerikanische Interessen tangiert werden.

Wirtschaftsakteure schätzen klare, berechenbare und möglichst stabile Verhältnisse, um ihre Tätigkeit entfalten zu können. Dies gilt nicht nur für die Exportinteressen von US-Firmen in Richtung Schweiz, sondern – und vielleicht in einem noch viel gewichtigeren Umfang – auch für die schweizerischen Investitionstätigkeiten in den betreffenden Bundesstaaten. Gerade in New Jersey bestehen bedeutende schweizerische Investitionen, die eine für diesen Staat wohl nicht zu unterschätzende Anzahl von Arbeitsplätzen beinhalten. Eine Gefährdung dieser Arbeitsplätze durch eine Verlagerung in andere Bundesstaaten, in denen Boykottideen kein Thema sind, können sich wohl auch die Politiker von New Jersey kaum leisten.

Fazit: Ich möchte den Bundesrat auffordern, erstens für die Aussenwirtschaftsinteressen unseres Landes und zweitens für die Durchsetzung der Wirtschaftsverträge WTO und Gats und für eine liberale Welthandelsordnung vorbehaltlos einzustehen. Boykotte und Gegenboykotte sind Eiterbeulen in einem freiheitlichen und liberalen Welthandelssystem. Sie sind deshalb strikte zu verhindern und abzulehnen.

**Schmid Carlo (C, AI):** Recht sei die Waffe des Kleinstaates, der keine Machtmittel zur Verfügung habe. So bin ich in diesem Saale manches Mal von Frau Beerli belehrt worden, und zwar ausgerechnet in Diskussionen über Rechtsinstrumente, welche die Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA entweder direkt oder indirekt geregelt haben: Recht sei die Waffe des Kleinstaates, der keine anderen Machtmittel zur Verfügung habe.

Frau Beerli, es ist ad oculos demonstriert worden, was Recht am Ende nützt, wenn derjenige, der die Macht hat, das Recht nicht respektiert. Wenn man dann als Kleinstaat mit dem Rücken zur Wand steht und sich auf die Macht besinnt, dann mag das als Demonstration einer momentanen Frustration durchaus seine Berechtigung haben. In diesem Sinne habe ich auch die Interpellation Marty Dick unterschrieben. Wir müssen uns aber darüber im klaren sein: Die Frage, was Recht ist, ist mindestens in einer Zeit, in der global nicht die Pax Romana – das war vor 2000 Jahren –, sondern die Pax Americana herrscht, ganz eindeutig danach zu beurteilen, was den amerikanischen Interessen dient. Dagegen können wir in diesem Saal so gut wie gar nichts machen.

Das heisst mit anderen Worten: Boykotte sind angesichts unserer eigenen Machtstatur wenig zielführend. Ich muss in Erinnerung rufen, dass wir selbst bei solchen Boykotten am Ende mehr zu verlieren hätten als die andere Seite. Bedenken Sie nur die Situation der Grossbanken!

Warum in Gottes Namen sind die Grossbanken in den USA derart verwundbar? Warum sind unsere Grossbanken in jenem bewunderungswürdigen Land jenseits des Ozeans Zielscheibe verschiedenster Angriffe geworden? Nicht deswegen, weil sie in Kasachstan Geschäfte treiben, sondern weil sie riesige Vermögenswerte in den USA haben!

Unsere Banken, unsere Industrie, die seit Jahrzehnten in gigantischem Ausmass in den USA investieren – wir sind der fünfgrößte Investor in den USA –, haben natürlich in den Augen der Amerikaner mit ihrem Verhalten selbst der amerikanischen Jurisdiktion ein Unterpand der eigenen Wohlgefälligkeit gegeben. Beklagen wir uns heute also nicht darüber, dass wir auf gewisse Art und Weise wirtschaftliche Geiseln der US-amerikanischen Wirtschaftsinteressen geworden sind!

In diesem Zusammenhang gilt es ganz klar zu sehen: Wer drüben Vermögenswerte hat, der kann in den verschiedenen, uns nicht eben als rechtsstaatlich geläufigen Mechanismen und Prozessverfahren mit «freezing», Arrest usw. bedroht

und dann gefügig gemacht werden. Ich meine: Wenn es einem nicht ernst ist mit Gegenmassnahmen in diesem Sinn, ist es heikel, davon zu sprechen.

Überhaupt ist unser Verhältnis zu den USA zurzeit – aus meiner Sicht – von drei Momenten geprägt. Das erste Moment betrifft die Union als solche. Was werfen wir der Union vor? An sich wenig – mit Ausnahme einiger dummer Sätze von Herrn Eizenstat nichts. Im Vorwort seines ersten Berichtes hat es Sätze, von denen man überzeugt sein könnte, er würde sie heute nicht mehr so schreiben. Im übrigen kann man, was Washington anbelangt, nicht viel sagen.

Das zweite Moment betrifft das Verhalten der Bundesstaaten. Dafür ist Washington an sich nicht verantwortlich, und was die Bundesstaaten tun, ist auch wieder völlig unterschiedlich. Wir haben auf der einen Seite ein relativ feindliches Signal aus Trenton, auf der anderen Seite wieder ein relativ freundliches Signal aus New York oder Albany. Da kann man sagen, das sei die typisch amerikanische Schaukelpolitik: einmal wird geschlagen, einmal wird gelobt. Ich glaube aber nicht, dass das derart bis ins letzte orchestriert ist. Ich glaube, wir sind mit den offiziellen Stellen nicht auf schlechtem Wege.

Was mir Sorge bereitet, ist der dritte Bereich, der Bereich der Einzelpersonen, der Bereich der Privatpersonen und der Bereich von Gruppen, die anwaltsmässig geschickt vertreten werden. Da meine ich, dass wir einfach in Kauf nehmen müssen, dass wir hier gegenüber dem amerikanischen Rechtssystem eine grosse Zwei auf dem Rücken haben, Frau Beerli. Das sind andere rechtsstaatliche Verfahrensprinzipien. Wir würden sie nicht als rechtsstaatlich anschauen – ich hatte schon manches Mal Gelegenheit, das hier zu sagen –, aber sie stehen so, und das wird so laufen.

Nun komme ich zu diesen Assets, zu den Vermögenswerten. Da kann man natürlich den Banken nicht helfen. Wenn die Banken privatrechtlich attackiert werden, kann man zwar zwei Bundesräte ersuchen, die eigenen Interessen auch noch wahrzunehmen, und dafür ist ihnen zu danken. Gegenüber Staaten und Gliedstaaten funktioniert das vermutlich, aber gegenüber Anwälten, welche Privatinteressen vertreten, viel weniger. Da muss man sich entscheiden, ob man das Spiel als private beklagte Unternehmung mitspielt oder ob man darauf verzichtet, in jenem Land überhaupt zu geschäften; «tertium non datur». Entweder spiele ich mit, oder ich ziehe meine Geschäftsbeziehungen zurück, hole alle meine Gelder und Vermögenswerte retour.

Das können vermutlich weder die UBS noch die Roche, noch die Zürich. Die Privaten wollen das auch gar nicht tun, aber die Schweizerische Nationalbank kann das, Herr Bundesrat! Was Herr Hausfeld und vielleicht einige andere im Moment im Schilde führen, ist, auf der Stufe des Privaten zu operieren, der alle prozessualen Rechte gegen eine staatliche Institution, die in den USA Vermögenswerte hat, ausschöpfen kann.

Da sind wir gefordert. Ich habe am 30. März der Schweizerischen Nationalbank, dem Eidgenössischen Finanzdepartement und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement Briefe geschrieben, worin ich sie darauf hingewiesen habe, dass kein amerikanischer Anwalt eine erstens prestigemässig und zweitens auch finanzmässig hochchargierte Klage laufen lässt, wenn er nicht ganz sicher ist, dass im Jurisdiktionsgebiet der USA Vermögenswerte der beklagten Unternehmung vorhanden sind. Wenn Herr Hausfeld oder irgendein Anwalt dazu kommt, eine Klage gegenüber der Schweizerischen Nationalbank einzureichen, heisst das für mich, dass die Schweizerische Nationalbank – in Kenntnis dieser Veranstaltung, in Kenntnis des amerikanischen Rechtes und in Kenntnis der Gefahren, die dort drohen – noch erhebliche Vermögenswerte dort liegen hat.

Ich habe gefragt, wie sich die Frage der Haftung der Organe der Schweizerischen Nationalbank gegenüber den Eigentümern – dazu gehören die Kantone – stellt, wenn aufgrund ihrer mangelnden Diligenz im Rahmen solcher Klagen Gelder von amerikanischen Richtern blockiert und später sequestriert werden. Ich meine, hier ist der Bundesrat im Bereich der privaten Klagen gegen unsere staatlichen Institutionen

gefordert. Ich glaube nicht, dass wir im Bereich von Boykotten usw. weiterkommen, denn hier geht es wie gesagt darum, dass derjenige, der Vermögenswerte im anderen Land hat, das Risiko und die Chancen kalkulieren muss. Im Bereich der Schweizerischen Nationalbank haben wir nur Risiken. Ich würde es nicht begreifen, wenn wir diese Risiken nicht baldmöglichst minimieren würden.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Wenn nicht weniger als 38 Mitglieder dieses Rates die Frage nach Gegenmassnahmen gegen die mutwilligen Boykotteure und erpresserischen Sammelkläger in den USA aufgeworfen haben, ist das fürwahr eine geballte Ladung. Dies zeigt auf: Das Mass ist voll, das Schweizervolk und seine Repräsentanten haben genug von den nicht mehr enden wollenden ungerechtfertigten Attacken gegen unser Land. Kurz: Wir lassen uns die pausenlosen Vorwürfe, Drohungen und Demütigungen nicht mehr länger bieten.

Erlauben Sie mir deshalb, Herr Bundesrat, zusätzlich zu den bereits in den beiden Interpellationen gestellten Fragen noch eine weitere anzubringen. Gibt es, analog dem zivilen Recht, im öffentlichen und insbesondere im Völkerrecht kein Instrument ähnlich einer Feststellungsklage? Nicht in den USA, Herr Schmid, sondern auf supranationaler Ebene. Müssen wir weiter tatenlos zusehen, wie ein US-Senator, wie Finanzminister in Gliedstaaten oder wie höchste Vertreter des Jüdischen Weltkongresses unentwegt fortfahren, unser Land ungerecht zu beschuldigen oder gar zu erpressen? Gibt es keinen internationalen Gerichtshof oder kein Schiedsgericht, vor dem sich ein zu Unrecht angegriffener Staat zur Wehr setzen kann?

Die Schweiz bzw. unsere Banken, Versicherungen, Industriebetriebe und auch die Nationalbank haben einen Fonds für Holocaust-Opfer von 275 Millionen Franken gespiesen. Wenn jemand 53 Jahre nach Ende der Hitler Tyrannie noch Ansprüche an die Nachwelt stellen kann, dann sind es gewiss die Überlebenden jener grauenvollen Epoche. Aber seit bald zwei Jahren steht dieser Fonds bereit. Es ist bis heute nicht gelungen, auch nur ein Viertel jenes Betrages sinnvoll auszugeben, und was ausgegeben wurde, steht praktisch in keinem Zusammenhang mit Ereignissen oder Vorfällen, die die Schweiz zu verantworten hätte. Wie können sich denn angesichts dieser schleppenden Auszahlungen, dieser schleppenden Praxis, der Jüdische Weltkongress und andere Kreise die Arroganz herausnehmen, schweizerische Institutionen auf weitere Milliardenzahlungen zu verklagen? Gibt es auf dieser Welt wirklich keine unabhängige Instanz, die gegen derartige Machenschaften angerufen werden kann?

Schliesslich möchte ich dieses Votum dazu nutzen, an die Adresse der in die Sammelklage involvierten Grossbanken ein Wort anzubringen. Ich bitte die Bankenverantwortlichen dringend, von voreiligen Handlungen Abstand zu nehmen. Ich sage das im Namen diverser Aktionäre, die sich an mich gewandt haben. Diese Miteigentümer sind nicht bereit zu akzeptieren, dass leichtsinnig Geschäftsvermögen an erpresserische Akteure in den USA verschleudert wird. Verantwortlichkeitsklagen in der Schweiz könnten die logische Folge sein.

Als Schweizer Bürger füge ich hinzu: Sollte auch die Schweizerische Nationalbank nochmals mit Millionen- oder Milliardenklagen eingedeckt werden, dann ist der Bundesrat einmal mehr aufgerufen, solch dreiste Forderungen klipp und klar zurückzuweisen. Mit dem Washingtoner Abkommen von 1946 ist bekanntlich per saldo aller Ansprüche sauberer Tisch gemacht worden.

Abschliessend möchte ich es nicht unterlassen, meinen grossen Dank und Respekt an die Adresse jener führenden Schweizer Juden zu richten, die in dieser schweren Zeit stets fair und korrekt zu ihrem Heimatland gestanden sind und ihm damit wichtigste Dienste erwiesen haben.

**Merz Hans-Rudolf (R, AR):** Die Ausführungen von Herrn Bieri verpflichten mich, in Vorwegnahme der noch stattfindenden Debatte in der letzten Sessionswoche auch etwas

zum Florako-Projekt zu sagen. Von diesem ganzen Projekt in der Grössenordnung von über 400 Millionen Franken, das wir dann hoffentlich verabschieden werden, werden etwa 150 Millionen Franken an Aufträgen nach den Vereinigten Staaten vergeben, der Rest nach Europa und insbesondere in die Schweiz. Diese 150 Millionen, die jetzt in die Diskussion eingebracht werden, sind – gemessen am Handelsvolumen, das wir mit den USA haben und das meines Wissens heute etwas über 10 Milliarden pro Jahr beträgt – etwa 1,5 Prozent, also ein kleiner Betrag. Damit kann man, bei aller Respektierung der Problematik, kaum wirtschaftliche Sanktionen herbeiführen, vor allem dann nicht, wenn man früher oder später zu vielleicht noch viel höheren Preisen dieselben Produkte trotzdem kaufen muss. Sollte dann inzwischen ein Überwachungstechnisch verursachter Unfall geschehen, ein Luftunfall, müssten wir praktisch die politische Verantwortung dafür tragen, da wir heute wissen, dass das jetzige System veraltet ist und wir es erneuern müssen.

Es lohnt sich meines Erachtens nicht, die Diskussion auf dieses Feld zu verlagern. Ich finde das etwas gefährlich, aber Herr Bieri hat auch nicht verlangt, dass man die Florako-Beschaffung nicht macht. Das muss ich klar sagen.

Ein zweiter Punkt in Anlehnung an das, was Herr Reimann sagte: In der Tat ist mir auch aufgefallen, dass in beiden Antworten des Bundesrates von Sanktionsmöglichkeiten gesprochen wird. Aber wie diese konkret aussehen, habe ich bisher noch nirgendwo gehört. Zweifellos gibt es die Instanz, von der Herr Reimann spricht, nicht. Es gibt auf der völkerrechtlichen Ebene leider keine solche Instanz. Aber völkerrechtliche Verträge haben Sanktionsnormen, und diese Sanktionsnormen enthalten die Möglichkeiten der Massnahmen.

In der Tat fällt mir auf, dass in den Interpellationsantworten nur in allgemeiner Form gesagt wird, man könne vielleicht etwas tun. Aber es wäre vielleicht zu diskutieren und in Zukunft für die Beurteilung interessant, einmal zu hören, was das für konkrete Rechtsmittel und Massnahmen wären, die uns zur Verfügung stehen würden, sofern wir tatsächlich in eine Boykottphase einträten.

Persönlich glaube ich mit Herrn Schmid nicht, dass der kleine Partner in solchen Situationen allzu sehr seine Muskeln spielen lassen sollte. Ich gehöre zwar auch zu den Unterzeichnern der Interpellation, aber mir geht es eigentlich eher darum, dass wir auf diesem Weg die Vereinigten Staaten zwingen, das Gespräch zu führen, das wir vorher vermisst haben und teilweise bis heute vermissen.

**Schiesser Fritz (R, GL):** Eine Bemerkung im sehr klugen Votum von Kollege Carlo Schmid hat mich doch etwas herausgefordert. Herr Schmid fragte, was wir, ausser dem Eisenstat-Bericht, Washington eigentlich vorzuwerfen hätten. Hier ist etwas übersehen worden. Die Bemerkung von Herrn Schmid mag zutreffend sein für die Administration, sie ist es aber nicht für den Kongress. Hier sind wir auf der gleichen Ebene, zumindest staatsrechtlich gesehen. Wir dürfen nicht ausser acht lassen, dass es insbesondere Vertreter im Kongress waren, namentlich im Senat, und insbesondere das Bankenkomitee des Senates, das ursprünglich in dieser Auseinandersetzung mit der Schweiz die Führungsrolle übernommen hatte und die treibende Kraft war.

Es ist wichtig, dass von hier aus, aus diesem Senat heraus, kritische Bemerkungen angebracht werden, auch wenn das im amerikanischen System nicht unbedingt so empfunden wird. Es scheint mir deshalb wichtig, dass diese Debatte auch von Parlamentskammer zu Parlamentskammer geführt wird.

Der Bundesrat hat – das darf man feststellen – in letzter Zeit auf der Ebene der Regierung und der Administration nicht ohne Erfolg interveniert. Auf Parlamentsstufe zeigt sich ein Aspekt, der schmerzlich ist, an dem wir aber vielleicht nicht ganz unschuldig sind: Unsere Beziehungen zum amerikanischen Kongress sind sehr bescheiden, und wir haben offenbar auch recht wenige Interventionsmöglichkeiten auf dieser Ebene. Das möchte ich hier mit aller Deutlichkeit feststellen, damit dieser Aspekt, der ja am Anfang dieses ganzen Prozesses im Mittelpunkt stand, nicht untergeht.

Nun noch eine Bemerkung zu den beiden Interpellationen: Ich glaube, es ist nicht ganz sinnlos, wenn auch wir einmal in aller Öffentlichkeit eine Diskussion darüber führen, welche Möglichkeiten denn ein Kleinstaat ausserhalb des streng rechtlichen Bereiches hätte. Wir wissen aus anderen Verfahren – namentlich aus einem Prozess gegen die Französische Republik –, dass sich der Kleinstaat primär auf die rechtsstaatlichen, auf die völkerrechtlichen Mittel konzentrieren muss und dass ein hartnäckiges Verfolgen der Interessen auf diesem Weg auch einen grossen Staat in arge Bedrängnis bringen kann, namentlich was das weltweite Ansehen betrifft. Hier bin ich dem Bundesrat sehr dankbar, wenn er diese Möglichkeiten ausleuchtet, öffentlich darüber spricht und dar- tut, welche Möglichkeiten der Schweiz als Kleinstaat rechtsstaatlich – namentlich im Bereich der WTO – offenstehen. Das hindert uns aber nicht daran, auch den anderen Aspekt zu betrachten. Es ist auch unsere Aufgabe als Parlament, darüber nachzudenken, welche anderen Möglichkeiten wir hätten, wenn rechtsstaatliche Massnahmen nicht mehr zum Ziel führen sollten.

Denn wenn das Recht nicht mehr greift, können wir uns offenbar nicht mehr auf das Recht verlassen. Dann müssen wir uns überlegen, mit welchen anderen Möglichkeiten wir uns zur Wehr setzen können. Ich glaube, dass mindestens verbal nach aussen kundgetan werden muss, dass auch wir uns Gedanken darüber machen, welche Möglichkeiten wir haben, wenn von der anderen Seite Boykottdrohungen ausgestossen werden. Wir brauchen unser Licht nicht unter den Scheffel zu stellen.

Im Laufe der Debatte ist zweimal das Projekt Florako angesprochen worden. Ich bin der Auffassung, dass Florako ein ungeeignetes Objekt wäre, um hier ein Exempel zu statuieren. Wir werden in der dritten Sessionswoche sicher noch Gelegenheit haben, darüber zu diskutieren. Aber immerhin dürfen wir darauf hinweisen, dass wir hier von Staates wegen ein Geschäft abzuwickeln gedenken, ohne uns in gleicher Weise zu gebärden, wie dies gewisse Bundesstaaten in den USA zu tun gedenken. In diesem Zusammenhang dürfen wir ohne weiteres darauf hinweisen, dass wir nicht zu derartigen Mitteln greifen wollen, uns aber sehr wohl Gedanken darüber machen, ob wir inskünftig derartige Geschäfte nicht auch mit anderen Partnern abwickeln könnten, falls diese Entwicklung in den USA weiterginge.

Diese 150 oder 200 Millionen Franken für Florako sind ein kleiner Betrag. Aber Kollege Bieri hat es gesagt: Wir sind immerhin ein Käufer, auf den man wahrscheinlich auch an anderen Orten einen Blick wirft. Unsere Reputation als Käufer scheint nach wie vor intakt zu sein.

Ich finde es gut, dass diese beiden Interpellationen ein Thema in die öffentliche Diskussion hier im Parlament gebracht haben. Es ist ein Thema, bei dem wir der David sind und nicht der Goliath. Aber der kleine David hat sich letztlich wirksam gegen Goliath zur Wehr zu setzen gewusst, und es waren beileibe keine rechtsstaatlichen Mittel, die er eingesetzt hat.

**Couchepin** Pascal, conseiller fédéral: Tout d'abord, je voudrais vous remercier de l'aimable accueil que vous m'avez accordé. Dans ma vie antérieure, parmi les rêves les plus fous que j'ai pu formuler, il y avait, parfois même, l'idée de siéger un jour au Conseil des Etats. Vous m'avez donné l'occasion de réaliser ce rêve sans faire de mal à personne. Et pour cela, je vous en suis très reconnaissant.

En ce qui concerne les interpellations Beerli et Marty Dick, je partage l'appréciation générale, à savoir qu'elles présentent un intérêt, puisqu'elles permettent ce dialogue qu'évoquait il y a un instant M. Schiesser entre une Chambre d'un Etat et les parlementaires de l'autre Etat qui sont concernés. Si l'on essaie de voir quels sont les moyens qui sont à disposition en matière de boycottage, il y a deux types de boycottage: le boycottage privé, le boycottage public. En ce qui concerne les boycottages privés, ils ne relèvent pas de la compétence du Parlement helvétique, pas plus que du Congrès aux Etats-Unis; ce sont des mesures qui peuvent être prises par les clients, les consommateurs eux-mêmes; leur importance dé-

pend de la capacité de nuire ou de risquer de nuire à l'autre partie. Il n'y a pas lieu d'évoquer longtemps cette possibilité qui ne relève pas de notre compétence.

Par contre, il y a des boycottages publics. Là, il faut distinguer deux types de mesures: des mesures conformes aux règles de l'Organisation mondiale du commerce, et des mesures qui n'y sont pas conformes.

1. En ce qui concerne les mesures qui ne sont pas en contradiction avec nos engagements au titre de l'OMC: il y a des mesures qui appartiennent au domaine de la sécurité publique et de la défense nationale – et là, on évoque le problème Florako. Bien sûr, on peut imaginer que si les pressions continuaient, on pourrait chercher des alternatives à des achats auprès de compagnies américaines. Mais je voudrais quand même dire que Florako, c'est finalement dans notre intérêt qu'on l'achète: si l'on repoussait de manière durable l'achat de cet équipement au nom d'intérêts qui ne sont pas directement liés à la défense nationale, on ferait tout simplement la démonstration qu'au fond, cet achat n'est pas tellement utile. Florako, on ne l'achète pas pour faire plaisir aux Américains – même si ça leur fait plaisir de participer à l'achat –, mais parce qu'on a la conviction que c'est nécessaire pour notre défense nationale, qu'on a là un trou dans notre système de sécurité nationale et qu'on doit faire cet effort pour garantir notre sécurité, qui est le premier devoir que l'on a. D'où la limite qu'il y a à utiliser cette arme, aussi pour le front intérieur et la crédibilité qu'auraient les achats militaires et les efforts de défense à l'intérieur du pays, si on les repoussait pour des raisons qui ne relèvent pas de l'intérêt national.

2. Les deuxièmes mesures, ce sont des mesures qui ne sont pas conformes à l'OMC. Là, je suis très reconnaissant aux interpellants d'avoir dit très clairement que de telles mesures ne sont pas demandées par le Parlement, et ne sont pas souhaitables. M. Schmid a dit, ce qui est une évidence, que le droit est l'arme des faibles. A l'échelle internationale, et face à la puissance impériale américaine en particulier, nous sommes relativement faibles. Et c'est dans le renforcement du droit que nous pouvons voir une solution pour l'avenir, plutôt que de sortir du système légal.

D'autre part, on a dit qu'il y avait des mesures qui avaient été prises et qui ne sont pas conformes aux règles de l'OMC. On a cité le cas du New Jersey. Je voudrais quand même rappeler que pour l'instant au New Jersey, contrairement à ce que j'ai pu entendre me semble-t-il ici, il n'y a pas de loi passée et qui est entrée en force. Seule, une des deux Chambres du New Jersey a voté à une majorité très claire un projet de loi visant à boycotter les intérêts suisses. L'autre Chambre s'est bien gardée de suivre le même chemin. Et même si elle suivait le même chemin, d'après le système constitutionnel de cet Etat, il reste encore à obtenir l'approbation de la gouverneure du New Jersey.

C'est là que réside la perversité de ce type de mesures. Pour l'instant, il n'y a rien. Il n'y a qu'une loi votée par une Chambre et qui n'est pas autre chose qu'une décision de votre Chambre sans l'approbation du Conseil national. C'est quelque chose qui est suspendu, qui appartient pour l'instant à un projet, mais qui n'a pas de concrétisation. La perversité du système, c'est qu'on peut pronostiquer avec de bonnes chances qu'ils vont s'arrêter là ou peut-être à la deuxième Chambre, mais qu'ils n'iront jamais jusqu'à l'approbation du projet par la gouverneure, parce qu'ils savent que c'est contraire aux règles de l'OMC. Au fond, ce type de mesures réside dans le fait que le dommage commence à partir du moment où on évoque la possibilité de boycottage et où on rend moins sûr un partenaire en le fragilisant par des bruits, par un certain nombre de choses désagréables.

La réaction de la Suisse doit tenir compte de cet aspect. On doit, d'une part, réagir – j'y reviendrai –, mais, d'autre part, ne pas exagérer la réaction parce qu'on donne une caisse de résonance à une mesure qui n'est encore que très partielle. On rend moins sûre, par la propagande qu'on fait à nos déclarations, la situation de nos entreprises et des intérêts suisses dans ce pays. Il faut donc trouver un équilibre entre la protestation consistant à dire: «Ecoutez, vous êtes en train de prendre un chemin qui mène à quelque chose de totalement con-

traire aux règles internationales que vous approuvez», et la nécessité d'éviter de créer une caisse de résonance telle qu'à la fin c'est nous-mêmes qui donnons de la publicité à ce type de mesures.

Nous avons fait savoir très clairement, lors de l'entretien avec M. Clinton, comme lors de l'entretien avec Mme Barshefsky, la «US Trade Representative», que nous désapprouvons ce type de mesures et que nous entendions obtenir confirmation par la partie américaine de la condamnation de ce type de mesures. Nous l'avons obtenue sans difficulté. Aussi bien le président américain que Mme Barshefsky condamnent des mesures qui seraient contraires aux règles de l'OMC.

Voilà où on en est. Notre attitude est que si quelqu'un agit contre nos intérêts, on utilisera tous les moyens de droit, y compris la procédure auprès de l'OMC.

Dans ce contexte, il convient toutefois de faire une appréciation réaliste du problème: si vous ouvrez une procédure à l'OMC – ce que nous n'hésiterons pas à faire si c'est nécessaire, que cela soit clair, et il n'y a pas d'hésitation –, c'est une procédure qui dure environ deux à trois ans. Ensuite, c'est une procédure qui doit être ouverte non pas contre un Etat, que ce soit l'Etat du New Jersey ou l'Etat de Californie ou l'Etat de New York, mais contre les Etats-Unis d'Amérique, contre le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui est d'accord aujourd'hui avec nous pour condamner ce type de mesures.

A partir du moment où vous devez attaquer les Etats-Unis d'Amérique, vous les obligez à renverser leur position et à prendre, d'une certaine manière, parti pour l'Etat qui serait concerné et à se défendre, puisque c'est eux qui sont attaqués. Ils ne peuvent pas dire d'emblée qu'ils acceptent d'être condamnés. Il leur faut chercher des arguments et défendre un partenaire. C'est donc une opération qu'il ne faut pas hésiter à entreprendre si c'est nécessaire, mais c'est une opération qui n'est pas aussi simple, aussi courte et efficace qu'on peut l'imaginer. Mais c'est l'arme du peuple, c'est le droit. Nous n'y renoncerons pas et nous n'hésiterons pas à le faire si c'est nécessaire. Je crois que la chose la plus importante, c'est de confirmer, d'obtenir que les Etats-Unis d'Amérique condamnent en toutes circonstances, et fassent pression sur les Etats et les collectivités publiques de rang inférieur pour ne pas aller dans ce sens-là.

Plusieurs d'entre vous ont dit que les Etats-Unis n'ont pas, si vous me permettez l'expression, une vision «franciscaine», selon Saint-François d'Assise, des relations internationales. Je crois que c'est juste. Ce n'est pas une vision totalement idéale; ils croient aussi aux relations de force et à la présence d'un certain nombre d'intérêts. Nous ne sommes pas, sur ce plan-là, totalement démunis, même si nous sommes petits aux Etats-Unis. Je suis sûr qu'à travers les achats que peut faire Florako, qui ne sont pas des montants extraordinaires, il y a des entreprises américaines qui savent où est leur intérêt et qui peuvent être mobilisées en notre faveur pour intervenir auprès de telle ou telle autorité.

Le New Jersey, à ce que je sais, est un Etat américain où la présence économique suisse est assez forte. Il y a là des emplois, il y a des entreprises. Ce n'est pas le lieu ici de dire quelle démarche on peut faire, mais selon le système, la conception américaine même, on sait bien qu'il y a un certain nombre de gens qui peuvent être activés pour faire comprendre l'intérêt de ne pas aller dans un seul sens. J'ai toujours eu le sentiment que nos banques, même si elles ont une certaine fortune aux Etats-Unis et, par là même, si elles sont peut-être d'une certaine manière vulnérables, ne sont pas à l'échelle mondiale des nains qui ne peuvent pas, si on exagère, prendre quand même à un certain moment des mesures de légitime défense.

Mais tout cela est une affaire de mesure, c'est une affaire aussi de bon sens de la part des partenaires privés. Là aussi, il y a un rôle à jouer, et qui a d'ailleurs été joué, je crois, par la plupart des entreprises. J'ai aussi apprécié l'hommage que vous avez rendu à la communauté juive suisse qui rappelle à la communauté juive américaine l'importance d'avoir une vision réaliste et fondée sur la recherche de la vérité et de l'honnêteté intellectuelle dans toute cette affaire.

Le Conseil fédéral est convaincu qu'il faut continuer dans la voie qui était la sienne, c'est-à-dire une voie claire basée sur le droit, une voie ferme qui en appelle à la logique et au respect des intérêts mutuels.

J'ai entendu les remarques de M. Schmid sur la BNS. Je les ai entendues! Je crois qu'il est inutile de les évoquer davantage, parce qu'on donnerait peut-être à ceux qui nous écoutent connaissance de la manière dont on pense réagir si par hasard il devait y avoir quelque chose qui s'ouvre de ce côté-là. Je peux dire simplement qu'on les a entendues.

En conclusion: c'est un jeu très difficile que nous jouons. Même, ce n'est pas un jeu, c'est un drame assez difficile qui se joue entre la recherche de la vérité, notre volonté d'aller jusqu'au bout et de réparer s'il y eu des erreurs, mais de ne pas accepter qu'on utilise ce qui a pu se passer – que nous sommes prêts à réparer, à reconnaître s'il y a des fautes – pour aujourd'hui tirer des avantages qui seraient disproportionnés avec notre responsabilité historique.

Je crois que le Gouvernement partage vos préoccupations. Il veut fonder son action sur la fermeté, mais aussi le droit, et cela jusqu'au bout. Je vous remercie de nous appuyer dans cet effort.

98.3069

### **Interpellation Reimann Zusammenhang von Arbeitslosigkeit mit Asylwesen und Ausländerpolitik**

### **Interpellation Reimann Rapport entre chômage, asile et politique des étrangers**

*Wortlaut der Interpellation vom 3. März 1998*

1. Ich bitte den Bundesrat um Bekanntgabe des nachfolgend aufgelisteten Zahlenmaterials (aktueller Stand) sowie – wo möglich – der Vergleichszahlen vor zehn Jahren:

a. Wie hoch ist die Zahl der Arbeitslosen in der Schweiz insgesamt, heute und vor zehn Jahren, ausgedrückt in absoluten Zahlen sowie in Prozenten der Erwerbstätigen, und welcher Anteil davon entfällt auf Ausländerinnen und Ausländer?

b. Kann der Bundesrat nähere Angaben darüber machen, wie viele der sich heute in der Schweiz aufhaltenden arbeitslosen Ausländer direkt oder indirekt über das Asylwesen in unser Land gelangt sind?

c. Kann der Bundesrat nähere Angaben darüber machen, wie viele der arbeitslosen Ausländer beruflich unterqualifiziert sind und nach welcher durchschnittlichen Aufenthaltsdauer diese Personen ALV-Taggelder zu beziehen beginnen?

d. Welches Gesamtvolumen an ALV-Taggeldern und übrigen Sozialleistungen wurde in den letzten zwölf Monaten an arbeitslose Ausländer ausbezahlt, und wie lautete die Vergleichszahl vor zehn Jahren?

2. Ist der Bundesrat nicht auch der Meinung, dass dringend Massnahmen gesetzlicher und/oder anderer Art getroffen werden müssen, um den Ausländeranteil an der Arbeitslosigkeit in der Schweiz drastisch und nachhaltig zu senken? Welche konkreten Massnahmen stehen im Vordergrund?

3. Teilt der Bundesrat die Meinung, dass notfalls auch internationale Abkommen zu treffen, zu kündigen oder zu revidieren sind, die dieser Zielsetzung widersprechen?

*Texte de l'interpellation du 3 mars 1998*

1. Je prie le Conseil fédéral de faire connaître les données chiffrées ayant trait aux questions suivantes, à savoir les chiffres qui rendent compte de la situation actuelle et, lorsque c'est possible, à titre de comparaison, les chiffres d'il y a dix ans.

a. Quel est le niveau global du chômage atteint en Suisse aujourd'hui et il y a dix ans, exprimé en chiffres absolus et en

pourcentage de la population active; et quelle est la proportion des étrangers?

b. Le Conseil fédéral peut-il préciser quelle est, parmi les chômeurs étrangers demeurant aujourd'hui en Suisse, la part de ceux qui sont entrés dans notre pays grâce au système d'asile, directement ou non?

c. Le Conseil fédéral peut-il indiquer quel est le nombre d'étrangers sans emploi qui sont sous-qualifiés; et quelle est la durée moyenne de leur séjour en Suisse avant qu'ils ne perçoivent des indemnités de chômage?

d. Quel est le volume global des indemnités de chômage et des prestations sociales versées à des chômeurs étrangers au cours des douze derniers mois et quel était ce même chiffre il y a dix ans?

2. Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas aussi que des mesures, notamment légales, s'imposent d'urgence pour réduire de façon significative et durable la part des étrangers sans emploi en Suisse? Et quelles sont les mesures prévues en ce sens?

3. Le Conseil fédéral est-il aussi d'avis qu'il convient, au besoin, de conclure des conventions internationales allant dans le sens des objectifs en question et de dénoncer ou réviser celles qui y seraient contraires?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Brändli, Büttiker, Inderkum, Loretan Willy, Merz, Rhyner, Schmid Carlo, Seiler Bernhard, Uhlmann (9)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Eine jüngst über die Arbeitslosigkeit im Kanton Aargau veröffentlichte Statistik weist aus, dass das Arbeitslosenproblem weitgehend ein Ausländerproblem darstellt und in engem Zusammenhang mit unserer Ausländer- und Asylpolitik steht. Danach beträgt die Arbeitslosigkeit im Aargau unter Schweizern 2,3 Prozent (Männer 2,2 Prozent, Frauen 2,5 Prozent), unter Ausländern hingegen 9,4 Prozent (Männer 7,2 Prozent, Frauen 13,9 Prozent), womit sich eine Gesamtarbeitslosigkeit von 3,8 Prozent im Aargau ergibt. Vor allem unter beruflich schlecht bzw. überhaupt nicht qualifizierten Ausländern und den ihnen nachgezogenen Ehegatten und Jugendlichen ist die Arbeitslosigkeit ausserordentlich hoch, was entsprechend auf die Ausgaben unserer Sozialwerke durchschlägt. Das Phänomen der Ausländerarbeitslosigkeit verlangt gesamtschweizerisch nach einer eingehenden Analyse, die ich mit dieser Interpellation anbegehre. Diese Analyse ist unabdingbare Voraussetzung, um Massnahmen in die Wege zu leiten, die geeignet sind, die Arbeitslosenrate unter den Ausländern in der Schweiz drastisch zu senken und unsere Sozialwerke entsprechend zu entlasten.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Mai 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 13 mai 1998*

1. Die verfügbaren Statistiken wurden den Datensätzen des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (BWA) entnommen. Gewisse nachgefragte Daten sind jedoch nicht verfügbar oder nur für eine kurze Periode, andere Daten könnten nur im Rahmen einer Studie oder einer Ad-hoc-Erhebung produziert werden.

a. 1997 waren im Jahresmittel 188 304 Personen arbeitslos, was 5,2 Prozent der aktiven Bevölkerung ausmacht. 46 Prozent von ihnen, d. h. 86 604 Personen, waren ausländischer Herkunft, was für diese Kategorie eine Arbeitslosenquote von 10,7 Prozent bedeutet.

1990 waren im Jahresmittel 18 133 Personen arbeitslos, was 0,5 Prozent der aktiven Bevölkerung entspricht. 42 Prozent von ihnen, d. h. 7608 Personen, waren ausländischer Herkunft, was für diese Kategorie eine Arbeitslosenquote von 0,9 Prozent bedeutet.

1992 waren im Vergleich 92 308 Personen im Jahresmittel arbeitslos (Arbeitslosenquote: 2,5 Prozent), davon waren 39 Prozent, d. h. 36 672 Personen, ausländischer Herkunft (Arbeitslosenquote: 4,5 Prozent).

b. Aufgrund des Fehlens von statistischem Ad-hoc-Datenmaterial ist es nicht möglich, diesen Teil der Interpellation voll-

umfänglich zu beantworten. Wir können nur ein Teilbild der wirklichen Verhältnisse liefern. Im Dezember 1997 waren von den Personen, welche vorläufig aufgenommen wurden oder einen Asylantrag gestellt hatten, nach den Daten des BWA 5971 arbeitslos. Im Dezember 1993 betrug ihre Anzahl noch 2505. (Was die Beschäftigungssituation von Personen im Asylverfahren betrifft, stammen die genauesten verfügbaren Daten einer Studie aus dem Juni 1996 des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien, beauftragt vom Bundesamt für Flüchtlinge: «Die Arbeitsintegration von Personen aus dem Asylbereich»)

Die anderen arbeitslosen Personen, die im Rahmen des Asylgesetzes in die Schweiz gekommen sind, wie die anerkannten Flüchtlinge, die eine Aufenthaltsbewilligung erhielten, sind in der Arbeitslosenstatistik nicht speziell auszumachen, da sie über die gleichen Aufenthaltsbewilligungen wie die anderen Ausländerkategorien verfügen.

c. 1997 waren von den arbeitslos gemeldeten Personen ausländischer Herkunft im Jahresmittel 44 507 unqualifizierte Arbeitskräfte (im Vergleich, Schweizer: 15 063).

1993 betrug ihre Anzahl noch 34 033 Personen (schweizerischer Nationalität waren es 21 025 Personen).

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer, bis diese Personen Arbeitslosenentschädigung beziehen, ist nicht bekannt.

d. 1997 wurden 2,21 Milliarden Franken an Arbeitslosengeldern (10,1 Prozent AHV-Beiträge inbegriffen) an ausländische Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung ausbezahlt.

1993 belief sich dieser Betrag noch auf 1,71 Milliarden Franken (der Betrag von 1992 ist nicht bekannt, da das neue Auszahlungssystem Asal erst seit 1993 existiert).

Die Daten über die anderen Sozialleistungen, die an Personen mit ausländischer Herkunft bezahlt werden, sind nicht bekannt.

2. Ausländerpolitik: Die hohe Ausländerarbeitslosigkeit ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die bisherige Ausländerpolitik die Einwanderung im tiefer qualifizierten Bereich förderte. Das Saisonierstatut – verbunden mit dem Umwandlungsmechanismus – hat dazu geführt, dass insbesondere während der Hochkonjunktur vergleichsweise tief qualifizierte Einwanderer mit dem Erreichen des Umwandlungsanspruches nach 36 Monaten aus den Saisonbranchen in die Industrie abgewandert sind. In Zeiten der Rezession sind diese Ausländer oft die ersten, die den Arbeitsplatz verlieren, da sie für eine Tätigkeit in der Industrie nicht adäquat qualifiziert sind. Aufgrund ihrer überwiegend tiefen Qualifikationen sind diese Ausländer aber auch schlecht wieder vermittelbar und bleiben daher oft während längerer Zeit arbeitslos.

Der Bundesrat hat im Jahre 1996 eine Expertengruppe Migration eingesetzt, die konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der Ausländerpolitik ausgearbeitet hat. Die Expertengruppe hat ihren Bericht im August vergangenen Jahres eingereicht. Sie schlägt vor, dass in Zukunft vermehrt die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Volkswirtschaft vor den Brancheninteressen berücksichtigt werden sollen. Der langfristigen Integrationsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt muss angesichts der hohen Ausländerarbeitslosigkeit vermehrte Bedeutung zukommen. Dies heisst konkret, dass sich in Zukunft die Rekrutierungen aus dem Ausland (Nicht-EU/Efta-Raum) in erster Linie auf die hochqualifizierte Einwanderung konzentrieren müssen (die Einwanderung aus dem EU/Efta-Raum wird sich nach dem mit der EU vorgesehenen bilateralen Abkommen im Personenverkehr bestimmen). Der Bundesrat hat bereits festgestellt, dass die Schlussfolgerungen der Kommission grundsätzlich mit den aktuellen Legislaturzielen im Migrationsbereich übereinstimmen. Der Bundesrat wird den Bericht der Expertenkommission dem Parlament unterbreiten und zu den empfohlenen Massnahmen im einzelnen Stellung beziehen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik: Im Rahmen der Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 23. Juni 1995 hat das Parlament beschlossen, Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zu errichten und zu betreiben und das Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen stark zu vergrössern.

Die RAV sollen einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass sich die Suchstrategien der ausländischen Arbeitslosen verbessern, indem beispielsweise die offenen Stellen transparent gemacht werden oder das RAV-Personal zusammen mit den Arbeitslosen eine allgemeine Standortbestimmung vornimmt. Die RAV-Personalberaterinnen und -Personalberater sind ebenfalls in der Lage, allfällige Schwächen im Profil der stellensuchenden Personen zu erkennen und die am besten geeignete arbeitsmarktliche Massnahme einzusetzen.

Ausländische Arbeitslose mit ordentlicher Aufenthaltsbewilligung können grundsätzlich an allen arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen. Es haben sich jedoch einige Massnahmen herauskristallisiert, die vor allem die Integration von arbeitslosen Ausländern zum Gegenstand haben. An dieser Stelle sind die Beschäftigungsprogramme für Schulabgänger (Motivationssemester) zu erwähnen. Sie sind für Schulabgänger konzipiert, die im Anschluss an ihre obligatorische Schulzeit keine Lehrstelle gefunden haben. Das Ziel der Massnahme besteht darin, dem jugendlichen Arbeitslosen die Wahl eines Bildungsweges zu ermöglichen und ihn wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Diese Massnahme wird erfahrungsgemäss von vielen ausländischen Jugendlichen frequentiert. Hauptsächlich für ausländische Arbeitslose sind auch die Kurse zum Erwerb von Grundqualifikationen eingeführt worden. Sie werden fremdsprachigen Erwerbslosen angeboten, die über eine geringe Grundausbildung verfügen, bildungsungewohnt und nicht qualifiziert sind.

3. Die Problematik der Ausländerarbeitslosigkeit lässt sich – abgesehen vom Aspekt des Umwandlungsanspruches – nicht durch Abschluss, Kündigung oder Revision internationaler Abkommen lösen. Es gibt nur wenige Bestimmungen in internationalen Abkommen, die einen direkten Rechtsanspruch auf Einreise bzw. Zulassung zum Arbeitsmarkt begründen (insbesondere Art. 8 EMRK betreffend Familiennachzug und Genfer Flüchtlingskonvention). Eine Kündigung dieser Abkommen ist aber weder vertretbar noch opportun! Im Vordergrund steht aber die dargelegte Problematik des Saisonierstatus verbunden mit dem Umwandlungsmechanismus. Der Umwandlungsmechanismus wurde in Artikel 12 des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz verankert (datiert vom 10. August 1964). In den folgenden Jahren wurde anlässlich von Verhandlungen der Gemischten Kommission Schweiz/Spanien und Schweiz/Portugal diesen Ländern die Gleichbehandlung mit Italien zugesichert. Nachdem an Staatsangehörige aus Ex-Jugoslawien keine Saisonierbewilligungen mehr erteilt werden, können nach Ablauf der Übergangsfrist per Ende 1996 diese nicht mehr in den Genuss der Umwandlung in Jahresaufenthalterbewilligungen kommen. Im Rahmen der bilateralen sektoriellen Verhandlungen mit der EU ist nun die Abschaffung des Saisonierstatus und dessen Ersatz durch eine eurokompatible Kurzaufenthalterregelung gemäss Acquis communautaire vorgesehen. Damit wird auch die Ablösung des Umwandlungsmechanismus erfolgen.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich bedanke mich zunächst für die zügige Beantwortung dieser Interpellation. Ich erkläre mich von den Antworten teilweise befriedigt, teilweise nicht befriedigt. Ich wäre froh, wenn ich mich in einem kurzen Votum noch dazu äussern könnte. In diesem Sinne bitte ich Sie um Gewährung einer Diskussion.

**Präsident:** Herr Reimann beantragt Diskussion. – Diskussion ist beschlossen.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Meine Interpellation bestätigt den landläufig zu wenig bekannten Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote einerseits und der aus Sicht vieler Schweizer aus dem Lot geratenen Einwanderungs- bzw. Asylpolitik andererseits. Die für den Aargau ermittelten Zahlen scheinen sich gesamtschweizerisch zu bestätigen, obwohl auf Bundesebene offensichtlich einiges Zahlenmaterial fehlt oder nicht hat beschafft werden können, seit ich meine Interpellation eingereicht habe.

Erwiesen ist, dass rund die Hälfte aller Arbeitslosen in der Schweiz ausländischer Herkunft ist und dass dieser Anteil seit Beginn der Rezession im Jahre 1990 überdurchschnittlich angestiegen ist. Es wäre deshalb von grossem Interesse – vor allem auch im Hinblick auf die laufende und künftige Gesetzgebung – zu erfahren, welchen Einfluss das Asylwesen, vor allem die sogenannten Wirtschaftsflüchtlinge, auf die Arbeitslosenquote hat. Gerade in diesem Punkt weist das vorhandene «statistische Ad-hoc-Datenmaterial», wie sich der Bundesrat in seiner Antwort zu Ziffer 1 Buchstabe b ausdrückt, echte Lücken auf. Wegen des Fehlens von derart wichtigem und finanzpolitisch folgenschwerem Datenmaterial möchte ich mich in diesem Punkt für nicht befriedigt erklären.

Ich erlaube mir deshalb, den Wunsch anzubringen, Herr Bundesrat, ob es nicht möglich ist, den Datenfluss im Asyl- und Arbeitslosenbereich so zu verfeinern, dass daraus ersichtlich wird, welchen Einfluss die über das Asylwesen erfolgte Zuwanderung, einschliesslich Familiennachzug, statistisch auf die Arbeitslosenzahlen hat.

Auch die Antwort auf Ziffer 1 Buchstabe c ist leider offen geblieben, ebenfalls mangels erfassten Datenmaterials.

Hier wäre es auch aus gesetzgeberischen Überlegungen interessant zu wissen, nach welcher durchschnittlichen Aufenthaltsdauer unechte Flüchtlinge in den Genuss von Arbeitslosenentschädigung kommen. Vielleicht sind Sie in der Lage, Herr Bundesrat, zu einem späteren Zeitpunkt nähere Angaben zu meinen Fragen unter den Buchstaben b und c nachzuliefern. Ich halte diese Thematik jedenfalls bei mir pendent und werde mir erlauben, sie noch in der laufenden Legislaturperiode in Erinnerung zu rufen.

Mit der Antwort auf Frage 2 bin ich im allgemeinen einverstanden. Ich habe heute mit Interesse von der Veröffentlichung des Berichtes Ihrer «Expertenkommission Migration» Kenntnis genommen. Wahrscheinlich hat mein Vorstoss dazu beigetragen, dass uns dieser Bericht samt vorgeschlagenen Massnahmen nun für die weitere parlamentarische Behandlung zur Verfügung steht.

Die Antwort auf Frage 3 betreffend die allfällige Abänderung von internationalen Abkommen nehme ich einmal so zur Kenntnis. Problematisch ist und bleibt der Familiennachzug, wenn daraus neue Arbeitslosigkeit entsteht. Aber ich glaube, mit der Verschärfung des Asylgesetzes und seiner dringlichen Inkraftsetzung schieben wir auch hier einen zusätzlichen Riegel.

Jedenfalls danke ich dem Bundesrat, dass er hier Handlungsbedarf erkannt hat und bereit ist, dem Missbrauch im Asylwesen effizient entgegenzutreten. Das wird zweifellos auch positive Auswirkungen auf den künftigen Ausländeranteil an unserer Arbeitslosenquote haben.

**Couchepin Pascal, conseiller fédéral:** M. Reimann souhaite des compléments concernant le chiffre 1 lettre b de son interpellation, c'est-à-dire que les statistiques concernant les personnes ayant eu affaire avec la loi sur l'asile et qui sont au chômage soient renforcées. Il est exact qu'il n'existe pas de chiffres plus complets que ceux qui vous ont été donnés. Les informations sur les qualifications et les branches d'activité des demandeurs d'asile et des réfugiés, c'est ce qui nous a intéressés jusqu'à maintenant et ce que nous avons cherché à connaître.

Il faut rappeler que la Suisse a pris des engagements dans le cadre de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Ces engagements nous obligent à ne pas prendre en compte la capacité d'intégration du demandeur d'asile sur le marché du travail pour l'accepter ou ne pas l'accepter dans le cadre de la loi sur l'asile. On ne peut pas le juger là-dessus. Dès lors où la capacité d'intégration du demandeur sur le marché du travail n'est pas prise en compte, l'intérêt d'une telle statistique serait un intérêt probablement assez théorique qui permettrait de nourrir un débat sur l'asile, mais n'apporterait pas beaucoup de solutions pratiques ou d'aide pour la solution pratique des problèmes qui sont posés.

En ce qui concerne le chiffre 1 lettre c, travailleurs sous-qualifiés et durée moyenne du séjour avant la perception des in-



démnités de chômage, les chiffres concernant cette durée n'existent pas. En effet, selon la loi sur l'assurance-chômage, ce n'est pas la durée de séjour qui compte, mais la durée de cotisations minimale pour pouvoir toucher des prestations de l'assurance-chômage, c'est-à-dire six mois pour la première fois.

Nous sommes conscients du fait qu'il existe un problème des personnes sans qualification. Parmi les gens qui ont demandé l'asile, il y en a souvent qui ont peu ou pas de qualification. Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport de la commission d'experts en migration. Ce matin, on a approuvé notre point de vue. On va le soumettre au Parlement afin de débattre de cette question. L'accent dans le cadre de ce rapport sera mis sur les travailleurs qualifiés.

Chercher simplement là aussi à savoir quelle est la durée de séjour de quelqu'un qui bénéficie de prestations de l'assurance-chômage et qui y a droit parce qu'il est là depuis six mois me paraît ne pas relever d'un intérêt technique, mais d'une intention politique qui est de débattre du problème de l'asile et du problème des réfugiés. Je crois que c'est un débat qui peut être conduit. Mais nous pensons qu'il n'est pas très opportun de le conduire à travers ce point particulier: il faut partir de l'ensemble et du problème des migrations, de la loi sur l'asile et de la politique générale que la Suisse veut mener à l'égard des réfugiés.

*Schluss der Sitzung um 19.45 Uhr*

*La séance est levée à 19 h 45*

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 9. Juni 1998

Mardi 9 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

97.084

### Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte. Reglement

### Fonds pour les grands projets ferroviaires. Règlement

Botschaft und Beschlussentwurf vom 1. Dezember 1997  
(BBl 1998 339)  
Message et projet d'arrêté du 1er décembre 1997  
(FF 1998 261)

Beschluss des Nationalrates vom 12. März 1998  
Décision du Conseil national du 12 mars 1998

#### Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière

**Maissen** Theo (C, GR), Berichterstatter: Das Parlament hat entgegen dem Entwurf des Bundesrates für die Finanzierung der vier Eisenbahn-Grossprojekte einen Fonds beschlossen. Das ist gewissermassen eine «Kässeliösung», finanzpolitisch nicht unumstritten, aber insofern akzeptierbar, als dieser Fonds über die Staatsrechnung läuft. Er soll nach dem Text von Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung als rechtlich unselbständiger Fonds ausgestaltet werden.

Das Reglement, das wir heute zu behandeln haben, ist die formelle rechtliche Grundlage für diesen Fonds als allgemeinverbindlicher und nicht referendumpflichtiger Bundesbeschluss. Allerdings ist die Verfassungsgrundlage vom Volk noch nicht beschlossen. Wir beschliessen jedoch dieses Reglement, damit – wenn die Verfassungsgrundlage geschaffen ist – sofort die Grundlage besteht, um zu handeln. Der Fonds regelt die Finanzierung der vier Eisenbahn-Grossprojekte, nämlich der Neat, der «Bahn 2000», der Anschlüsse der Ost- und Westschweiz an das europäische Hochleistungseisenbahnnetz sowie der Lärmschutzmassnahmen. Für diese Projekte ist eine sehr lange Bauzeit vorgesehen. Deshalb ist für die langfristige Deckung der Finanzierungsbedarf zu regeln. Wenn die «sunk costs» wegfallen, sind es rund 28 Milliarden Franken, die längerfristig aufgebracht werden müssen.

Es geht um die Sicherstellung der Finanzierung in der Phase von Investitionsspitzen, es geht um die Regelung des Refinanzierungsmechanismus mit den späteren Rückzahlungen aus den zweckgebundenen Einnahmen gemäss Artikel 23 Absatz 2 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung.

Das Reglement enthält Bestimmungen über die Verfahren und die Befugnisse betreffend die Fondseinlagen und die Fondsentnahmen. Es sind Bestimmungen über die Struktur der Fondsbuchhaltung enthalten, die Bedingungen für den Plafond der zu leistenden Vorschüsse, und insbesondere ist auch die Frage der Verzinsung der Bevorschussung und der Verzinsung von allfälligem Fondsvermögen geregelt. Die Bevorschussung wird nach den heutigen Planrechnungen bis etwa in das Jahr 2008 notwendig sein. Der obere Plafond ist

auf 4,2 Milliarden Franken limitiert. Das heisst, man rechnet damit, dass die Gesamtverschuldung nie höher als 40 Prozent sein wird, wenn dieser Plafond ausgenützt würde. Das sind 15 Prozent mehr als die in der Verfassung längerfristig ermöglichte Verschuldung von 25 Prozent. Aber wie gesagt ist diese Verschuldung von höchstens 40 Prozent nur vorübergehend.

Die Rückzahlung dieser Mittel sollte gemäss den heutigen Planrechnungen bis ins Jahr 2021 erfolgt sein. Das ist in der Politik ein sehr langer Zeitraum. Wir müssen heute einfach zur Kenntnis nehmen: Man hätte diesen Zeitraum kürzer machen können, wenn man z. B. einen «Benzinachter» oder bei der Mehrwertsteuer statt 0,1 Prozentpunkte 0,15 Prozentpunkte beschlossen hätte.

Das Reglement selber ist parallel zur zeitlichen Beschränkung des Artikels 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung ebenfalls befristet, bis diese Bauarbeiten abgeschlossen und die Rückzahlungen erfolgt sind.

Vielleicht noch eine Bemerkung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Reglementes: Es geht um die Sanierung der «sunk costs», neudeutsch ausgedrückt, der Neat. Da sind bis heute 2,5 Milliarden Franken ausgegeben worden, die vorweg finanziert werden müssen. Das ist wie bei der «Bahn 2000», erste Etappe, deren Darlehen durch Wertberichtigungen im Rahmen der Bahnreform saniert werden. Der Bundesrat schlägt vor, dieses Reglement auf den 1. Januar 1998 in Kraft treten zu lassen; damit wären die «sunk costs» von 2,5 Milliarden Franken finanziert, und zwar über allgemeine Bundesmittel. Das heisst, dass zusammen mit den Mehrwertsteuer-Prozentpunkten von 0,1 Prozent – da rechnet man mit einem Finanzierungsbeitrag von 5,8 Milliarden Franken – doch ein wesentlicher Teil, rund ein Viertel, der Eisenbahn-Grossprojekte aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert wird. Das ist hier festzuhalten, weil immer wieder gesagt wird, die Finanzierung dieser Eisenbahn-Grossprojekte sei einseitig strassenlastig.

In der Kommission hat nur ein Punkt zu wesentlichen Diskussionen geführt, nämlich die Frage der Kompetenzen. Wer soll die Kompetenz haben, die Mittel im Rahmen der jährlichen Budgetierung zuzuweisen? Ist es die Bundesversammlung – wie es der Bundesrat vorgeschlagen und der Nationalrat beschlossen hat –, oder ist es der Bundesrat, so, wie es die Mehrheit der Kommission beantragt? Wir werden in der Detailberatung die Argumente der Mehrheit und der Minderheit hören.

Die Kommission ist einstimmig für Eintreten.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Ich will auch versuchen, mich kurz zu fassen. Der Berichterstatter hat das Wesentliche gesagt. Ich interpretiere Ihr Schweigen als Zustimmung, darüber bin ich sehr froh.

Sie wissen ja, dass ich aus der Sicht der Finanzpolitik gegenüber Fonds und «Kässeli» grosse Vorbehalte habe, weil diese Fonds und «Kässeli» letztlich zu einer Intransparenz des Finanzhaushaltes führen und weil sie letztlich auch dem haushälterischen Gebaren zuwiderlaufen, wenn das Geld einfach vorhanden ist. Aber unter Einhaltung gewisser Regeln kann man einer solchen Lösung zustimmen, und diese Regeln sind hier eingehalten. Der Fonds ist zeitlich befristet, das Projekt ist klar definiert. Er läuft, wenn auch nur als Durchlaufposten, über die normale Bundesrechnung. Das heisst mit anderen Worten: Es sind Grenzen gesetzt, die einen Missbrauch verhindern oder die die negativen Konsequenzen sozusagen nicht wirksam werden lassen. So gesehen kann der Bundesrat dieser Lösung zustimmen.

Es ist auch richtig, dass man das in Form eines Bundesbeschlusses macht. Auf den Inhalt muss ich nicht weiter eingehen. Das ist soweit klargeworden. Die einzige Frage, die eigentlich als «Differenz» zum Beschluss des Nationalrates noch offen ist, ist die Frage der Kompetenzen bei der Auslösung der Mittel.

Vielleicht noch zum Plafond oben: Dieser Plafond von 4,2 Milliarden Franken sollte es an sich ermöglichen, vernünftigt zu bauen und beim Bau vernünftige Fortschritte zu erzielen. Man kann sich fragen, ob ein solcher Plafond sinnvoll ist:

Wenn man einmal am Bauen ist, sollte der Bau vor allem nach technischen Kriterien fortschreiten; er sollte nicht durch finanzielle Kriterien zu sehr eingeeignet werden. Das ist der Grund, warum wir eine gewisse Bevorschussung ermöglichen wollen. Der Baufortschritt soll nicht von Geld abhängig sein, das vielleicht langsamer hereinkommt, als man bauen könnte.

Andererseits brauchen natürlich auch der Bund und vor allem der Steuerzahler eine gewisse Sicherheit: die Sicherheit, dass der Bau kein Fass ohne Boden wird; dass die Begrenzung der Verschuldung von einem Viertel nicht indirekt umgangen wird, indem der Bund einfach bevorschusst und bevorschusst – unabhängig davon, ob das Geld in 50, 60 oder 100 Jahren zurückbezahlt wird. Das dürfen wir schon aus referendumpolitischen Gründen nicht zulassen. Sonst öffnen wir Schleusen für die Finanzierung, die wir nicht öffnen sollten.

Der obere Plafond von 4,2 Milliarden Franken ist grosszügig. Und für den Fall, dass etwas aus dem Lot kommt, dass eine Steuer nicht kommt oder eine Einnahme ausbleibt – das wissen wir nicht; es braucht noch Volksentscheide –, haben wir eine Sicherung eingebaut, die den Steuerzahler schützt.

Die Bevorschussung erscheint zwar in der Staatsrechnung nicht als Ausgabe. Aber sie wäre nach den Regeln der Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte in Europa z. B. Maastricht-relevant. Solche Bevorschussungen müssen bei der Staatsverschuldung mit berücksichtigt werden. Sie gehören ganz klar zur Verschuldung des Staates, auch wenn sie später zurückbezahlt werden. In diesem Sinne wäre das auch für uns Maastricht-relevant, wenn wir EU-Mitglied wären. Deshalb braucht es eine gewisse Grenze, die man nicht überschreiten sollte.

Zur Frage der Kompetenzen: Der Bundesrat hat sich ursprünglich – und so hat der Erstrat dann entschieden, aber nur mit Stichentscheid des Präsidenten – dafür ausgesprochen, die Kompetenz für die Fondsentnahmen beim Parlament und nicht beim Bundesrat zu belassen. Wir sind heute der Meinung, dass auch die andere Lösung denkbar ist, vielleicht sogar gewisse Vorteile hätte.

Für ein Verbleiben der Kompetenz beim Parlament spricht vor allem die Wahrung der materiellen Budgethoheit. Formell gesehen ist sie natürlich gewährleistet, indem sie über das Budget läuft, aber weil es nur ein Durchlauf ist, ist das natürlich keine sehr substantielle Kompetenz mehr, sonst bräuhete es ja den Fonds nicht. Das wäre aber die Wahrung der materiellen Budgethoheit.

Die Übertragung der Kompetenz an den Bundesrat würde eine grössere operative Flexibilität bei der Projektführung gestatten, weil dann eben die jährlichen Beiträge nicht der parlamentarischen Budgetdiskussion unterlägen, in welcher unter Umständen Gewichtsverlagerungen, grosse Debatten und auch wieder regionale Unterschiede aufbrechen würden. Die strategische finanzielle Prioritätensetzung bliebe natürlich weiterhin beim Parlament, auch wenn Sie hier der Mehrheit Ihrer Kommission folgen würden, und zwar deshalb, weil diese eigentliche materielle Kompetenz im Rahmen der Ausgestaltung der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse zu den einzelnen Projekten und bei der Genehmigung der Verpflichtungskredite zum Tragen käme. In diesem Sinne wäre der Substanzverlust an sich gar nicht so gewaltig, und der Bundesrat wäre durchaus einverstanden, wenn Sie hier anders als von ihm ursprünglich vorgesehen beschliessen würden.

Umgekehrt schlagen dann der Nationalrat und Ihre Kommission vor, die Kompetenz für die Anpassung der maximalen Bevorschussung der Bundesversammlung zu überlassen. Ich glaube, dass das an sich Sinn macht, weil das natürlich der substantiellere Entscheid ist als die Detailfreigabe der einzelnen Kredittranchen. So gesehen wäre eigentlich das Konzept, das Ihre Kommission vorschlägt – nämlich Kompetenz für die Zahlungen beim Bundesrat und Kompetenz für die allfällige Veränderung des Plafonds bei Ihnen selber –, an sich ein kohärentes, dem ich aus Sicht des Bundesrates zustimmen könnte.

Zu den «sunk costs»: Ich möchte das bekräftigen, was der Berichterstatter gesagt hat: Ungefähr 2 Milliarden Franken, also beinahe 10 Prozent der Gesamtsumme, wird der Bund, der Steuerzahler, à fonds perdu übernehmen. Da kann niemand sagen, das sei alles nur strassenlastig. Die «Strassenlastigkeit» rechtfertigt sich auch damit, dass letztlich nur dank dieser Alpentransversale die Strasse für den Verkehr überhaupt frei bleiben wird. Ich bin überzeugt, dass wir uns in zehn oder zwanzig Jahren auf unseren Autobahnen nicht mehr bewegen können, wenn der Verkehr weiter so zunimmt. Man muss auch sagen, dass nur der Bund dank seiner Bonität, dank seiner gesamten Finanzkraft, diese Bevorschussungen überhaupt zu vernünftigen Zinssätzen ermöglichen kann. Die Legende, das sei alles strassenlastig, ist deshalb letztlich, wenn Sie in die Tiefe gehen, überhaupt nicht wahr.

So gesehen bin ich Ihnen dankbar, wenn Sie auf das Konzept Ihrer Kommission eintreten; vor allem bin ich froh, wenn Sie beim Plafond gemäss dem nationalrätlichen Beschluss entscheiden.

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

### **Bundesbeschluss über das Reglement des Fonds für die Eisenbahn-Grossprojekte**

#### **Arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires**

*Detailberatung – Examen de détail*

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

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3**

*Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

*Mehrheit*

Der Bundesrat legt jährlich die Mittel fest, die für die verschiedenen Projekte zur Verfügung gestellt werden. Er bringt sie der Bundesversammlung zusammen mit dem Voranschlag zur Kenntnis.

*Minderheit*

(Gentil, Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 2*

*Mehrheit*

Er genehmigt einen Zahlungskredit für jedes Projekt; für die Neue Eisenbahn-Alpentransversale bewilligt er je einen Zusatzkredit für:

....

*Minderheit*

(Gentil, Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

##### *Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 4*

*Mehrheit*

Streichen

*Minderheit*

(Gentil, Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 3***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Le Conseil fédéral fixe chaque année les moyens financiers consacrés aux différents projets. Il en informe l'Assemblée fédérale parallèlement au budget.

*Minorité*

(Gentil, Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2**Majorité*

Il approuve un crédit de paiement pour chaque projet; pour la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes, il approuve cinq crédits de paiement destinés respectivement:

....

*Minorité*

(Gentil, Aeby)

Elle approuve un crédit de paiement pour chaque projet; pour la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes, elle approuve cinq crédits de paiement destinés respectivement:

....

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 4**Majorité*

Biffer

*Minorité*

(Gentil, Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Maissen** Theo (C, GR), Berichterstatter: Bei diesem Artikel hat der Nationalrat mit 61 zu 60 Stimmen entschieden. Es lag ein Minderheitsantrag vor, der vorsah, dass die Kompetenz über die jährlichen Zahlungskredite beim Bundesrat liegen sollte. Der Beschluss wurde mit Stichtscheid des Nationalratspräsidenten in Anlehnung an den Entwurf des Bundesrates gefasst.

Es geht hier darum, zu sehen, dass im Grunde genommen der entscheidende Teil der Budgethoheit des Parlamentes darin liegt, dass das Parlament für die einzelnen Projekte über Verpflichtungskredite – ich nehme an, das würden im einzelnen Bundesbeschlüsse sein – seine Kompetenzen in Finanzfragen wahrnimmt. Hier geht es einzig darum – wenn diese Verpflichtungskredite für Projekte beschlossen sind –, dass dann, nach dem Entwurf des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates, das Parlament jedes Jahr noch den notwendigen Zahlungskredit für die einzelnen Projekte freigibt. Das ist der Grundsatz in Absatz 1.

In Absatz 2 wird die Struktur dieser Zahlungskredite definiert. Diese Zahlungskredite müssen für jedes Projekt definiert werden, gegliedert einmal nach den vier Eisenbahn-Grossprojekten – Neat, «Bahn 2000», den Anschlüssen der Ost- und der Westschweiz und den Lärmschutzmassnahmen.

Für die Neat ist in Absatz 2 noch eine weitere Gliederung nach den einzelnen Teilprojekten vorgesehen.

Schliesslich ist in Absatz 3 vorgesehen, dass im Bedarfsfall das UVEK eine weitere Gliederung vornehmen kann. Gemäss Konzept von Bundesrat und Nationalrat ist es dann noch notwendig, dass nach Absatz 4 der Bundesrat einen gewissen Spielraum für den Fall bekommt, dass Mittel gebraucht werden, die über die bewilligten Zahlungskredite hinausgehen, sei das wegen des Baufortschrittes oder wegen technischer Bedingungen. In solchen Fällen gibt es die Möglichkeit, dass für die einzelnen Projekte die Zahlungskredite um jährlich 15 Prozent überschritten werden, ohne dass dafür Nachtragskredite angefordert werden müssen. Das ist das Konzept, wie es Bundesrat und Nationalrat vorschlagen.

Nun waren wir in der Kommission mehrheitlich der Meinung, dass dieser Ablauf wesentlich vereinfacht, dass er flexibler gestaltet werden könnte. Vorerst haben wir einmal diskutiert,

inwieweit die Budgethoheit des Parlamentes eingeschränkt würde, wenn man die Kompetenz zur Festlegung der jährlichen Zahlungskredite dem Bundesrat übertragen würde. Wir sind der Meinung, dass das im Rahmen der Verpflichtungskredite eher in den Bereich der operativen Massnahmen gehört. Wir sind auch der Meinung, dass es bei solch grossen Projekten, die eben, vom Baufortschritt usw. her gesehen, doch starken Änderungen unterworfen sein können, richtig ist, von einer strikten Wahrung der Budgethoheit wegzukommen und dem Bundesrat die notwendige operative Flexibilität zu geben. Er hat dann die Möglichkeit, rasch zu entscheiden. Es wird auch verhindert, dass der Fall eintreten könnte, dass wegen fehlender Mittel gar Einstellungen von Bauarbeiten erfolgen müssten, was letztlich teuer zu stehen käme.

Das Parlament hat neben den Eingriffsmöglichkeiten oder neben der Kompetenz im Bereich der Verpflichtungskredite natürlich noch andere Instrumente, die in den Bereich der Budgethoheit fallen. Ich erinnere an Artikel 8, wonach die Finanzplanung, die diese Projekte natürlich jeweils enthalten müssen, dem Parlament vorgelegt werden muss. Ein ganz entscheidender Punkt ist auch der Plafond der Vorschüsse in Artikel 6, der auf 4,2 Milliarden Franken festgelegt ist. Der Spielraum des Bundesrates ist damit also eingeschränkt, so dass über dieses stufenweise Vorgehen die Budgethoheit des Parlamentes nicht in einem Masse tangiert ist, dass es nicht verantwortet werden könnte, im Interesse der Sache keine operativ flexible Lösung zu beschliessen. Die Mehrheit der Kommission schlägt Ihnen vor, dass dem Bundesrat in Absatz 1 die Kompetenz gegeben wird, jährlich die Zahlungskredite festzulegen, die für die einzelnen Projekte zur Verfügung gestellt werden sollen.

Ich möchte Sie zu Absatz 2 noch darauf hinweisen, dass in der französischen Fahne der Text richtig wiedergegeben ist, hingegen ist auf der deutschen Fahne eine Ergänzung vorzunehmen. Es heisst in Absatz 2 eben nicht nach dem Antrag der Mehrheit der Kommission: «Sie (die Bundesversammlung) genehmigt einen Zahlungskredit ....», sondern der Absatz 2 lautet: «Er (der Bundesrat) genehmigt einen Zahlungskredit für jedes Projekt; für die Neue Eisenbahn-Alpentransversale bewilligt er je einen Zahlungskredit ....»

Im weiteren gehört zum Konzept der Mehrheit, dass Absatz 4 gestrichen werden kann. Diesen Spielraum von 15 Prozent benötigt der Bundesrat nicht, weil er ja die Zahlungskredite jeweils selber bestimmen kann.

Das sind die Vorstellungen der Mehrheit. Ich bitte Sie, ihrem Antrag im Interesse der Sache zuzustimmen.

**Gentil Pierre-Alain** (S, JU): Par ce fonds pour les grands projets ferroviaires, la Confédération marque sa volonté de créer un instrument spécifique, juridiquement indépendant et doté d'une comptabilité propre, de manière à assurer la couverture des besoins financiers sur le long terme. Ce fonds sera alimenté par plusieurs sources, ainsi que cela a été rappelé tout à l'heure: la redevance poids lourds forfaitaire, la redevance poids lourds liée aux prestations, les fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales, du marché des capitaux, cas échéant de la TVA.

C'est donc dire que cette alimentation du fonds sera complexe. Certains points de cette alimentation font l'objet d'un référendum et seront donc soumis à la discussion publique. Ces éléments me paraissent devoir être pris en compte au moment de la décision de l'octroi de la compétence en matière budgétaire.

La minorité vous invite, ainsi que le prévoient le projet du Conseil fédéral et la décision du Conseil national, à confier cette compétence au Parlement de manière à assurer une meilleure transparence de la gestion de ce fonds. Il faut souligner que, initialement, le Conseil fédéral lui-même proposait dans son message de confier au Parlement la compétence de fixer les prélèvements au sein du fonds.

M. Villiger a bien entendu nuancé tout à l'heure le propos, ce qui est de bonne guerre: on connaît rarement un pouvoir qui renonce à accepter des compétences supplémentaires. Mais si la majorité de la commission propose de confier cette compétence budgétaire au Conseil fédéral, nous estimons pour

notre part, dans la minorité, que cela constitue une erreur pour les raisons suivantes:

1. Le Parlement se départit de l'une de ses prérogatives importantes, c'est-à-dire la détermination du budget, alors que, pour sa part, initialement, le Conseil fédéral ne revendiquait pas cette compétence.

2. Sur un dossier aussi sensible, il me paraît que l'octroi de la compétence au Parlement assurera une meilleure transparence dans la gestion du fonds. Pour des travaux qui impliqueront des dépenses aussi importantes, un financement aussi complexe et un étalement dans le temps aussi long, cette transparence est une condition nécessaire à la crédibilité du fonds.

C'est avant tout pour cette question de crédibilité, ainsi que pour préserver les compétences financières du Parlement, que la minorité vous propose de suivre la position initiale du Conseil fédéral telle qu'elle était exprimée dans le message, de suivre également la décision du Conseil national et de confier au Parlement la compétence de déterminer les moyens financiers consacrés aux grands projets ferroviaires.

**Bisig Hans (R, SZ):** Die Kompetenz für die Fondsentnahmen ist sicher nicht das zentrale Element dieses Reglementes. Trotzdem hat diese Frage im Erstrat wie auch in unserer Kommission zu ausgiebigen Diskussionen Anlass gegeben. Der Finanzminister scheint mit beiden Varianten leben zu können, sieht aber offensichtliche Vorteile, wenn die Kompetenz beim Bundesrat liegt. Dafür, dass die Kompetenz beim Parlament liegt, sprechen eigentlich nur grundsätzliche Überlegungen im Sinne einer strikten Wahrung der materiellen Budgethoheit bzw. der orthodoxen Auslegung der reinen Lehre. Die Praktikabilität, die Verfahrensökonomie, die optimale und damit auch kostengünstige Bauabwicklung und nicht zuletzt der sonst fehlende Handlungsspielraum sprechen für eine Kompetenzzuweisung an die Landesregierung. Das hat auch der Bundesrat erkannt. Er will sich darum – gemäss seinem Entwurf – in Absatz 4 einen «Spielraum» von bis zu 15 Prozent des im laufenden Jahr für ein betreffendes Projekt bewilligten Zahlungskredits einräumen lassen. Damit zeigt er klar, dass er selber nicht daran glaubt, dass man in einem so engen Korsett vernünftig operieren kann. Es darf tatsächlich nicht vorkommen, dass infolge fehlender Kredite Baustellen mitten in der Realisierung geschlossen, also teure Baumaschinen – im Tunnelbau handelt es sich um sehr teure Baumaschinen – stillgelegt und die Bauleute nach Hause geschickt werden müssen. Das wären volkswirtschaftliche Schildbürgerstreiche.

Angesichts der Langfristigkeit der Projektrealisierung, deren Bauabschnitte nicht mit dem Kalenderjahr übereinstimmen, ist aus meiner Sicht eine Kompetenzzuweisung an die Exekutive nicht nur naheliegend, sondern sogar wesentlich. Die finanzielle Prioritätensetzung bleibt ohnehin beim Parlament, fällt es doch im Rahmen der Ausgestaltung der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse zu den einzelnen Projekten und bei der Genehmigung der Verpflichtungskredite die eigentlichen Entscheide.

Das Neat-Dossier ist tatsächlich sensibel, Kollege Gentil. Wenig verheissungsvoll und alles andere als konstruktiv ist aus meiner Sicht darum auch die unumgängliche Neuauflage eines Neat-Variantenstreites und des regionalpolitischen Hickhacks im Zusammenhang mit der jährlichen Festlegung der Mittel, die für die verschiedenen Projekte zur Verfügung gestellt werden müssen. Auch als Befürworter des Bedarfsprinzips und damit einer echten Etappierung mit Priorität Gotthard verzichte ich gerne auf solche Profilierungsübungen, die zu Lasten der Sache und zu Lasten einer kostengünstigen Lösung gehen.

Ich bitte Sie darum, der Mehrheit zuzustimmen und damit dem Nationalrat die Chance zu geben, auf seinen äusserst knapp gefällten Entscheid noch einmal zurückzukommen.

**Delalay Edouard (C, VS):** Nous débattons donc ce matin de la création du fonds qui est prévu par l'article des dispositions transitoires de la constitution relatif au financement des transports publics. Le texte qui nous est présenté par le Con-

seil fédéral décrit d'une manière détaillée le fonctionnement de ce fonds. Celui-ci est destiné au financement des grands projets ferroviaires.

En fait, les montants qui sont perçus de diverses sources ne font que transiter par le compte financier de la Confédération pour être ressortis intégralement chaque année en un montant semblable aux recettes, et être versés en faveur de ce fonds. En cela, cette solution diffère totalement du mécanisme utilisé pour le financement, par exemple, du réseau des routes nationales. Pour celles-ci, on sait que le financement entre dans le compte financier de la Confédération, les dépenses étant constituées par les frais effectifs de construction du réseau routier. Il en résulte chaque année un solde qui est porté au bilan de la Confédération sous la rubrique des financements spéciaux.

Dans ce fonds pour les grands projets ferroviaires, il y aura donc chaque année une égalité entre les recettes affectées, d'une part, qui entrent par le budget de la Confédération, et les dépenses bonifiées au fonds; d'autre part, ce fonds sera également alimenté par les emprunts et les avances de la Confédération consentis, et cela avec intérêt.

La question principale qui nous préoccupe aujourd'hui, c'est de savoir qui a la compétence d'engager les moyens consacrés aux divers projets. On le voit par les documents qui nous ont été remis, le Conseil fédéral et le Conseil national ainsi qu'une minorité de la commission veulent attribuer cette compétence à l'Assemblée fédérale alors que la majorité de la commission veut la donner au Conseil fédéral.

Pourquoi est-ce que la majorité de la commission a opté pour la compétence au Conseil fédéral? Parce que nous avons estimé qu'il est nécessaire que les fonds puissent être engagés à la suite d'une intervention rapide du Conseil fédéral, et que, si la compétence était accordée à l'Assemblée fédérale, cette flexibilité et cette rapidité quant à la régulation des fonds nécessaires à la construction des grands projets ne seraient pas garanties. Une compétence au Parlement mettrait l'utilisation du fonds sous une sorte d'influence politique beaucoup plus forte, sans référence aux programmes de constructions et aux nécessités en rapport avec le déroulement des travaux.

Il est certes difficile aux membres du Parlement de renoncer à une compétence quant à l'engagement de crédits, mais il faut bien souligner qu'en l'espèce, le Parlement conserve la haute main sur les décisions stratégiques et peut les influencer. Par exemple, l'article 8 que nous examinerons tout à l'heure prévoit que la planification sur quatre ans doit être présentée par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale qui en débat. Il ne faut pas oublier aussi que le fonds a une durée limitée au temps nécessaire à la construction des divers projets ferroviaires.

C'est pour ces raisons de flexibilité, d'adaptation du flux de fonds à l'avancement des travaux, que je soutiens la proposition de la majorité de la commission, comme M. Bisig, et que je suis en faveur de l'attribution de compétence au Conseil fédéral pour la gestion de ce fonds.

**Uhlmann Hans (V, TG):** Die ganze Fondslösung hat einen recht langen und steinigen Weg hinter sich. Ich persönlich bin überzeugt, dass diese Fondslösung der richtige oder mindestens der bessere Weg ist als jene anderen Wege, die bisher im Zusammenhang mit diesen Eisenbahn-Grossprojekten bzw. deren Finanzierung diskutiert worden sind. Die Fondslösung verlangt aber auch Flexibilität. Wenn wir dem Antrag der Minderheit zustimmen würden, dann hätten wir diese Flexibilität zuwenig ausgeschöpft. Wenn das Parlament die Budgethoheit über den Voranschlag und über die Zuweisung an die einzelnen Projekte hat, dann, so glaube ich, ist der Budgethoheit des Parlamentes Genüge getan. Ich meine deshalb, dass der Bundesrat Spielraum haben muss, denn bei solchen Objekten muss – wie das bereits gesagt wurde – unter Umständen sehr rasch gehandelt werden, je nach Baufortschritt, je nach Geologie, je nach Marktlage usw. Deshalb stimme ich ganz klar dem Antrag der Mehrheit zu.

Es ist noch eine ketzerische Bemerkung zu machen: Wir sprechen jetzt bereits über das Entnahmeverfahren, obwohl

wir das Einlageverfahren noch nicht einmal besprochen haben. Wir können nicht etwas herausnehmen, bevor etwas eingelegt worden ist. Aber wir kommen bei den nächsten Artikeln auf diese Frage zurück. Eigentlich müsste man zuerst etwas einlegen, bevor man etwas aus dem Fonds herausnehmen könnte.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung: Es ist klar, dass mir dieses Geschäft eine ganz besondere Freude bereitet. Ich habe am 12. September 1996 in der «NZZ» einen Artikel zur Frage «Fondslösung zur Neat-Finanzierung?» geschrieben. Meine darin entwickelten Gedanken veranlassten den Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu einer Entgegnung, in welcher er an meiner Idee so ungefähr keinen guten Faden liess. In der Zwischenzeit stelle ich mit einer gewissen Genugtuung fest, die Sie mir sicher nicht verargen können, dass die dannzumal von mir angeführten Argumente heute eine breite Unterstützung finden; auch der Bundesrat steht erfreulicherweise jetzt hinter dieser Lösung.

Die für Finanzexperten verständlicherweise wenig erwünschte Wirkung einer Beschneidung von Flexibilität bei der Ausgabenpolitik ist ja keine Folge des Fonds, sondern eine Folge der Zweckbindung der Mittel. Das kann nicht genug betont werden! Diese Zweckbindung ist bei bestimmten Projekten politisch unabdingbar; ohne Zweckbindung wäre das Volk ganz einfach nicht bereit, die entsprechenden Mittel zu sprechen, wobei Herr Uhlmann recht hat: Hier sind sie noch nicht einmal gesprochen. Aber das Volk will diese Gelder für eine bestimmte Aufgabe verwendet wissen, für die allgemeine Verwendung der Gelder gemäss freiem Gutdünken des Parlamentes würden die Mittel einfach nicht bewilligt. Und wenn dem so ist, dann bringt die Fondslösung eben nicht eine Beschneidung der ausgabenpolitischen Flexibilität, sondern mehr Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger. Nun noch ein Wort zu Artikel 3: Ich teile grundsätzlich die Meinung des Bundesrates, dass wegen der Budgethoheit des Parlamentes diese Kompetenz bei der Bundesversammlung anzusiedeln wäre; persönlich bin ich auch immer von diesem Konzept ausgegangen. Andererseits habe ich ein gewisses Verständnis für die Mehrheit der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen, die vor allem der speziellen Natur des Tunnelbaus zufolge, wie das Herr Bisig ausgeführt hat, dem Bundesrat möglichst viel Spielraum geben möchte. Da ich aber noch immer die Hoffnung nicht aufgegeben habe und allen Widerständen zum Trotz letztlich auch für die Strassengelder eine analoge Lösung zum jetzt vorgestellten Neat-Fonds haben möchte, muss ich darauf hinweisen, dass bei einem allfälligen Strassenfonds die Kompetenz zur Bestimmung der jährlichen Tranchen unbedingt beim Parlament liegen müsste. Beim Strassenbau sind die Mittel besser antizyklisch einsetzbar, als dies bei einem einmal angefangenen grossen Bahntunnelprojekt der Fall ist.

Die Verantwortung für eine antizyklische Budgetpolitik muss aber vom Parlament wahrgenommen werden. Die Budgethoheit des Parlamentes ist eine seiner zentralen Aufgaben, der es sich nicht entziehen darf. Bei diesem speziellen Fall der Eisenbahn-Grossprojekte will ich aber gegen die von der Mehrheit der Kommission getroffene Lösung in Artikel 3 nicht antreten, auch wenn ich dem Bundesrat dafür danken möchte, dass er die Kompetenzaufteilung zwischen Regierung und Legislative mit seinem Vorschlag sauber respektiert. Die von der Mehrheit der Kommission präsentierte Lösung kann einzig als befristete Ausnahme für einen ganz speziellen Fall, wie er hier vorliegt, akzeptiert werden und darf kein Präjudiz für weitere Lösungen sein.

**Villiger Kaspar, Bundesrat:** Nach dem Votum von Frau Spoerry möchte ich noch zwei, drei Bemerkungen zur Fondsfrage überhaupt machen: Ich habe beim Eintreten gesagt, dass sich der Bundesrat diesem Fonds hier nicht widersetzt, weil es ein begrenztes, klar definiertes Projekt ist. Ich teile auch die Meinung von Frau Spoerry, dass beim Volk unter Umständen Mittel leichter erhältlich sind, wenn sie auf einen gewissen Zweck fokussiert sind. Ich muss hier aber sa-

gen, dass ich mich gegen einen allgemeinen Fonds für die Strasse – ich weiss, das ist Mode; der Touring Club spricht davon usw. – mit aller Energie zur Wehr setzen würde.

Ich behaupte – ich habe es vorhin schon gesagt –, dass der Druck abnimmt, mit knappen Steuergeldern das Optimale zu tun, wenn zweckgebundene Gelder vorhanden sind. Ich selber bin davon überzeugt, dass wir – wenn wir die zweckgebundenen Strassenmittel nicht hätten – möglicherweise das gleiche Autobahnnetz hätten, jedoch vielleicht etwas günstiger. Ich bin jetzt bald seit 25 Jahren in der Politik, und das Argument «Das Geld ist ja da, jetzt machen wir etwas damit» habe ich auf allen Ebenen der Politik immer wieder gehört. Ich habe sogar den Eindruck, dass gewisse Verbände glauben, die Gelder, die von einem gewissen Bereich kommen, nämlich von den Strassen, gehörten letztlich den Verbänden oder einer gewissen Branche.

Ich meine: Auch Strassengelder sind Steuergelder. Ob man mir das Geld über die Mehrwertsteuer hier oder über den Benzinzoll dort aus der Tasche zieht: Es ist mein Geld. Ich fühle mich häufig von den Verbänden nicht vertreten, wenn sie so tun, als ob es ihr Recht wäre, mit meinem Geld so zu handeln, wie sie das sehen. Das ist ein Grundprinzip; da muss man wirklich sehr aufpassen.

Natürlich sind solche Spezialfinanzierungen leichter durchzubringen. Aber statt dass man die Mittel wieder kürzt, wenn man sie nicht braucht, wird das Geld einfach ausgegeben und nicht mit derselben «Pingeligkeit» behandelt, wie man das in anderen Bereichen sieht. Das führt dann dazu, dass in der gesamten Staatstätigkeit für sehr wichtige Dinge Geld fehlt und man sich nach der Decke strecken muss, z. B. im Bildungswesen, das vielleicht noch wichtiger ist als das Bauen von Autobahnen. In anderen Bereichen ist das Geld da, und dann wird es halt verbaut. Das finde ich auch aus der Sicht eines Parlamentes schlecht. Denn Sie schränken Ihre Budgethoheit selber ein, wenn Sie immer Zweckbindungen machen. Ich wehre mich gar nicht gegen die rückwirkende Zweckbindung im Automobilbereich.

Eine Zusatzbemerkung: Es gab Zeiten, da hat der Bundesrat z. B. wirklich versucht, bei den Strassengeldern zu sparen. Ich muss Ihnen aber immerhin zu bedenken geben, dass der Bundesrat in der letzten Zeit eher höhere Beträge vorgeschlagen hat, als das Parlament sie nachher verabschiedet hat. Wenn Sie sagen, Frau Spoerry, Sie hätten wieder einmal aufgestockt, muss ich erwidern, dass Sie ein paarmal mit Sparprogrammen das Budget gekürzt haben. Es sind zum Teil dann Kreditreste entstanden, wenn der Bundesrat – aus irgendwelchen Gründen – sogar mehr ausgeben wollte. Ich glaube: Sie finden für beide Kompetenzen Beispiele.

Ich meine, dass hier ein gewisses Malaise besteht, wenn tatsächlich in einem Bereich wie der Strassenfinanzierung jedes Jahr Überschüsse resultieren, die sich erhöhen. Dafür habe ich im Prinzip Verständnis. Wir erstellten auch einmal eine erste Grobrechnung. Aber wir müssen noch schauen, wie das eigentlich im Strassenbereich längerfristig aussieht. Es ist so, dass es nicht im Sinne der damaligen Beschlüsse war, dass sich der Bund z. B. eine Liquiditätsreserve schafft, indem er weniger ausgibt, als er einnimmt. Aber wenn wir das längerfristig rechnen, bis zum Ende des Autobahnbaus und unter Einschluss dessen, was hier im von Ihnen beschlossenen Verfassungsartikel für die Neat mit Strassengeldern vorgesehen ist, kommen wir zum Schluss, dass ein unendliches Aufstocken – vor allem weil der Bundesrat die Nationalstrassen speditiv fertig bauen will – dieses Liquiditätspolsters beim Bund selber wegen des Auseinanderklaffens von Einnahmen und Ausgaben längerfristig nicht der Fall sein wird. Auch da haben Sie mich auf Ihrer Seite. Es kann nicht so sein, dass sich der Bund über etwas finanziert, was für etwas anderes gedacht ist.

Bedenken Sie einmal, wie der Bundeshaushalt aussehen würde, wenn die Bauern zweckgebundene Mittel für die Direktzahlungen hätten, wenn die Universitäten entsprechend zweckgebundene Mittel hätten. Wenn all diese Dinge kommen, dann kommen Sie in einen Haushalt hinein, der politisch nicht mehr zu bewältigen ist. Deshalb werden Sie bei mir immer mit Widerstand gegen diese Dinge rechnen müssen.

Herr Gentil hat natürlich richtig gesagt, dass die Widerstandsfähigkeit des Bundesrates vielleicht eher begrenzter ist, wenn man ihm eine Kompetenz geben will, als wenn man ihm eine Kompetenz nehmen will. Wie Frau Spoerry gesagt hat, haben wir bewusst vorgeschlagen, was der Nationalrat beschlossen hat, weil das der «orthodoxen» Budgethoheit des Parlamentes eher entspricht. Das ist absolut richtig. Ich glaube aber, dass Sie in einem anderen Bereich dem Bundesrat eine Kompetenz genommen haben, und zwar beim oberen Plafond. Das finde ich im Prinzip auch richtig. Ich würde es vielleicht rückblickend anders vorschlagen, weil das ein materiell sehr gewichtiger Entscheid ist. Aber Sie haben uns etwas genommen, also wehre ich mich nicht, wenn Sie uns etwas geben. Ich kann natürlich mit dem Minderheitsantrag Gentil, nachdem der Bundesrat es auch so vorgeschlagen hat, durchaus leben. Ich signalisiere nur, dass wir uns nicht bis aufs Blut gegen die andere Lösung wehren, weil die vermehrte Flexibilität, wie sie die Herren Bisig, Delalay und Uhlmann geschilbert haben, an sich richtig ist. Sie könnten davon ausgehen, dass der Bundesrat, wenn er diese Kompetenz hätte, sie nach bestem Wissen und Gewissen nutzen würde. In diesem Sinne kann ich mich mit dem Antrag der Mehrheit einverstanden erklären, bin aber alles andere als unglücklich, wenn Sie dem Minderheitsantrag Gentil zustimmen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	31 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

**Maissen** Theo (C, GR), Berichterstatter: Zu Absatz 3 habe ich keine Bemerkungen. Das ist im Grunde genommen einfach die Übernahme der neuen Bezeichnung des Departementes: UVEK.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Maissen** Theo (C, GR), Berichterstatter: Die Streichung von Absatz 4 ergibt sich aus dem Konzept, das wir vorhin beschlossen haben. Es braucht diesen Absatz nicht, weil ja der Bundesrat die Kompetenz für die Festlegung der Zahlungskredite hat.

**Präsident:** Der Minderheitsantrag ist zurückgezogen worden. Absatz 4 ist gemäss Antrag der Mehrheit gestrichen.

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

**Art. 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Maissen** Theo (C, GR), Berichterstatter: Zum Einlageverfahren: Gemäss Artikel 23 Absatz 2 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung erfolgt diese Mittelbeschaffung über eine Kann-Formulierung. Der Bundesrat kann also diese verschiedenen Finanzierungsquellen anzapfen, und er kann sie auch in unterschiedlichem Masse anzapfen, also je nach Bedarf. Deshalb ist es hier notwendig, dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, dass er aufgrund der Berechnung der notwendigen Mittel jeweils sagt, wie weit er die Finanzquellen beanspruchen will. Es wird so sein, dass er das in der Regel für vier Jahre machen wird, womit auch der Zusammenhang mit der Finanzplanung hergestellt ist. Der Nationalrat hat beschlossen, Absatz 2 zu streichen. Wir haben uns dem angeschlossen, weil dieser Absatz 2 im

Grunde genommen unnötig ist. Es ergibt sich aus Absatz 1, dass der Bundesrat die Möglichkeit hat – wenn er die Kompetenz hat, etwas zu beschliessen –, Anpassungen vorzunehmen, allerdings eben in einem gewissen Rhythmus.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 5**

*Antrag der Kommission*

.... Absatz 2 Buchstabe d der Übergangsbestimmungen ....

**Art. 5**

*Proposition de la commission*

.... alinéa 2 lettre d des dispositions ....

*Angenommen – Adopté*

**Art. 6, 7**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Maissen** Theo (C, GR), Berichterstatter: In Artikel 6 geht es um die Gewährung von Vorschüssen. Der Nationalrat hat in Absatz 1 eine Präzisierung vorgenommen, wonach diese Vorschüsse über die Bestandesrechnung des Bundes zugewiesen werden, wobei diese jeweils auch in den Budgets erscheinen.

In Absatz 2 wird vom Nationalrat eine wichtige Änderung vorgeschlagen, der sich die Kommission angeschlossen hat. Hier wird nämlich das Verfahren geregelt, wie dieser Plafond der Bevorschussung allenfalls nach bestimmten Kriterien angepasst werden würde. Der Plafond könnte unter den Bedingungen oder Voraussetzungen technischer Sachzwänge, des Kostenverlaufes, des Zeitplanes oder auch des Bedarfes der Projekte angepasst werden.

Der Entwurf des Bundesrates ging dahin, dass er diesen Plafond in eigener Kompetenz, unter Berücksichtigung dieser genannten Rahmenbedingungen, anpassen könnte. Hier schlagen der Nationalrat und – mit dem Nationalrat – Ihre Kommission vor, dass diese Kompetenz der Anpassung des Plafonds an die Bundesversammlung geht. Wir waren in der Kommission der Auffassung, dass dies die bedeutend wichtigere Kompetenz ist als jene, die wir vorher bezüglich der jährlichen Zahlungskredite diskutiert haben. Hier soll die Bundesversammlung die Möglichkeit haben zu bestimmen. Es braucht zuhanden der Materialien noch eine Erklärung zum geänderten Absatz 2. Was ist mit dem Begriff «neue Projekte» gemeint? Der letzte Satz von Absatz 2, wie er uns vorgeschlagen wird, lautet: «Der Plafond für Bevorschussung darf für die Verwirklichung von neuen Projekten oder Projektteilen nicht erhöht werden.» Hierzu muss festgehalten werden, dass damit nicht irgendwelche neue Projekte oder neue Projektteile, die uns noch in den Sinn kommen könnten, gemeint sind. Der Begriff «neue Projekte» bezieht sich auf neue Projekte innerhalb der Eisenbahn-Grossprojekte. Absatz 2 bedeutet also: Wenn die Mittel nicht ausreichen oder fehlen, um einen neuen Projektteil oder ein neues Projekt innerhalb eines Eisenbahn-Grossprojektes in Angriff zu nehmen, dann darf deswegen der Plafond nicht erhöht werden. Er darf nur erhöht werden, um die Finanzierung der sich bereits in Arbeit befindlichen Projekte sicherzustellen. Das zur Klärung des Begriffs «neue Projekte».

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Ich bin nicht sicher, ob ich Herrn Maissen richtig verstanden habe, deshalb möchte ich zu Absatz 1 noch eine kleine Präzisierung anbringen: Er hat gesagt, man lege fest, dass die Mittel über das Budget gingen; das ist richtig. Wir legen hier aber vor allem fest, dass die Vorschüsse direkt über die Bestandesrechnung des Bundes, nicht aber über die Finanzrechnung fliessen. Über die Finanzrechnung fliesst nur das Geld, das als Einnahme hereinkommt und direkt wieder hinausgeht, aber das andere ist Verschuldung. Das geht über die Kapitalrechnung in den

Fonds hinein, das ist klar. Das hätte sich aus der Botschaft und aus den Texten ohnehin ergeben, aber es ist richtig – um die Interpretation wirklich zu sichern –, dass man es hier ausdrücklich noch festlegt.

Ich habe beim Eintreten und bei der Beratung des vorherigen Artikels schon gesagt, dass wir mit Absatz 2, mit dem Sie dem Bundesrat die Kompetenz betreffend den Plafond wegnehmen wollen, einverstanden sind. Ich habe Verständnis dafür, dass Sie sich diese wichtige Frage selbst vorbehalten wollen. Ich glaube, das sei auch systemkonform. Wichtig ist das, was Herr Maissen wegen der neuen Objekte gesagt hat. Daraus ergibt sich natürlich eine gewisse Etappierung, wenn man so will. Aber die Finanzierung, die man jetzt vorgesehen hat – auch durch den Verzicht auf den Benzinfünfer z. B. –, ist sehr, sehr knapp. Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe wurde vom Volk auch noch nicht genehmigt. Das ist alles relativ eng, und deshalb sind solche Grenzen zum Schutz des Staatshaushaltes und des Steuerzahlers einfach nötig. Aber so gesehen bin ich dankbar, wenn Sie diesen Beschlüssen zustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 8**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

*Mehrheit*

Der Bundesrat genehmigt jährlich die Rechnung des Fonds.

*Minderheit*

(Gentil, Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 8**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

*Majorité*

Le Conseil fédéral approuve chaque année les comptes du fonds.

*Minorité*

(Gentil, Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Maissen** Theo (C, GR), Berichterstatter: Es ergibt sich aus dem Konzept, das wir beschlossen haben: Wenn der Bundesrat für die Zahlungskredite kompetent ist, ist es auch zweckmässig und richtig, dass er für die Genehmigung der Rechnung des Fonds zuständig ist. Das Entscheidende in Artikel 8 steht ja in Absatz 2 über die Finanzplanung, die der Bundesversammlung jeweils zur Kenntnis zu bringen ist. Ich beantrage Ihnen, hier auch der Mehrheit zu folgen.

**Präsident:** Der Antrag der Minderheit ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

#### **Art. 9**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 10**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

.... künftig insgesamt à fonds perdu finanziert werden.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 10**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 11**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

.... vom 20. März 1998 über Bau ....

#### **Art. 11**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

.... l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif ....

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

37 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

98.020

### **Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes**

### **Politique de placement de la Caisse fédérale de pensions**

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwürfe vom 22. April 1998  
(BBl 1998 3073)  
Message, projets de loi et d'arrêté du 22 avril 1998  
(FF 1998 2677)

*Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**Schüle** Kurt (R, SH), Berichterstatter: Mit dem Bundesrat beantragt Ihnen die einstimmige Finanzkommission, für eine moderne und renditeorientierte Bewirtschaftung der Kapitalanlagen der Pensionskasse des Bundes grünes Licht zu geben.

Die Anlagepolitik der Pensionskasse soll durch eine Änderung des Finanzhaushaltgesetzes – konkret geht es um die Ergänzung von Artikel 36 durch einen neuen Absatz 4 – und durch eine Anpassung der Statuten der Kasse auf eine neue Grundlage gestellt werden; eine Grundlage, die eine Diversifikation der Anlagen und somit ein eigentliches Portfoliomanagement erlauben soll. Auch die Pensionskasse des Bundes soll ihre Anlagen künftig nach den Vorschriften des BVG tätigen dürfen, was ihr aufgrund der engen Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes, die etwa den Erwerb von Aktien und von Liegenschaften untersagen, bisher verwehrt war. Bisher war das Kapital der Pensionskasse praktisch vollständig beim Bund angelegt. Der Bund hatte dieses Kapital zu



verzinsen, jeweils nach der Durchschnittsrendite der Bundesobligationen, im Minimum aber zu 4 Prozent. Über die untersuchte Zeit, von 1985 bis 1997, hat der Bund die Gelder der Pensionskasse zu durchschnittlich 4,5 Prozent verzinst. Das sind über 3 Prozent weniger, als die BVG-Institutionen an Rendite erzielten. Sie erreichten nach dem BVG-Index über diese Zeitspanne eine Durchschnittsrendite von 7,6 Prozent, obwohl in dieser Zeit die Rendite in drei verschiedenen Jahren sogar negativ gewesen ist. Das geleistete Deckungskapital der Pensionskasse, das beim Bund verwaltet wird, betrug 21,5 Milliarden Franken Ende 1997 und wurde von 1985 bis 1997 im Durchschnitt mit 4,8 Prozent verzinst. Der versicherungstechnische Fehlbetrag, dieser fehlende Drittel beim Deckungskapital, wurde statuentgemäss mit 4 Prozent verzinst. Dieser Fehlbetrag erreichte 11,5 Milliarden Franken Ende 1996. Das ergibt von 1985 bis 1997 eine Durchschnittsverzinsung von 4,5 Prozent.

Daneben hat die Pensionskasse Wohnbaudarlehen in der Höhe von 3,5 Milliarden Franken an die Versicherten der Kasse gewährt, wobei zurzeit ein Zins von 4 Prozent für erste Hypotheken und von 4,25 Prozent für zweite erhoben wird. Für die Kasse bedeutet das bisherige System also – über die Zeitspanne von 13 Jahren – einen Minderertrag (gegenüber dem Durchschnittsertrag der anderen BVG-Institutionen) von 16,2 Milliarden Franken. Das ist ein enormes Kapital, das der Kasse entgangen ist, wenn man den BVG-Index als Vergleichsmaßstab nimmt.

Wie sieht die Sache für den Bund aus? Für ihn ist es relativ teures Geld; Geld, das langfristig angelegt, aber eben variabel verzinslich ist. In der Fachsprache handelt es sich im Grunde genommen um einen «ewigen Floater». Die Schulden sind der Zinsentwicklung voll ausgesetzt. Jedes Jahr wird der Satz neu fixiert. Bei einem tiefen Zinsniveau – wie wir es heute haben, in der Vergangenheit gehabt haben und wahrscheinlich auch in der nächsten Zukunft haben werden; die Bundesobligationen werden am Markt mit 3 Prozent verzinst – ist es für den Bund natürlich ein Verlustgeschäft, wenn er seine Mittel, die er bei der Pensionskasse aufgenommen hat, mit 4 Prozent verzinsen muss. Sie können auch die Relation zu den Selbstkosten des gesamten langfristigen Fremdkapitals des Bundes nehmen, das in der Staatsrechnung ausgewiesen wird. Diese Selbstkosten beliefen sich Ende 1997 auf 3,6 Prozent, die Pensionskassengelder in die Berechnung mit einbezogen.

Wie soll nun die Anlagepolitik in der Zukunft erfolgen? Die Pensionskassenmittel sollen am Markt angelegt werden, nach professionellen Kriterien. Dabei ist darauf zu achten, dass der Aufbau kontinuierlich, behutsam und natürlich auch risikobewusst über etliche Jahre hinweg erfolgt. Nach den Vorstellungen des Bundesrates soll dieser Aufbau Ende des Jahres 2005 abgeschlossen sein. Im Sinne des modernen Portfoliomanagements soll diese Anlagepolitik unter Beizug externer Profis realisiert werden. Mit dem Mehrertrag soll prioritär der Teuerungsausgleich finanziert werden. Es werden aber auch Schwankungsreserven zu bilden sein.

Die neue Anlagepolitik ist wie folgt konzipiert: Der Bundesrat nimmt die Oberaufsicht wahr; das Eidgenössische Finanzdepartement genehmigt die Anlagerichtlinien; die Eidgenössische Versicherungskasse formuliert die Anlagestrategie; und die Eidgenössische Finanzverwaltung baut eine kleine Anlageorganisation innerhalb der bestehenden Bundestresorerie auf und vergibt konkret die Aufträge zur Bewirtschaftung der Anlagen. Daneben muss die Eidgenössische Finanzverwaltung auch für die Refinanzierung des Bundes besorgt sein. Diese Refinanzierung am Geld- und Kapitalmarkt ist in den nächsten Jahren sicherzustellen. Es darf aber heute schon gesagt werden, dass die Rahmenbedingungen dafür recht günstig sind. Durch diese Neuorganisation können die Chancen genutzt werden, und die Risiken lassen sich gleichwohl begrenzen.

Diese neue Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes ist vom Departement in der Publikation «EFD-Schwerpunkte» mit der Nummer 13 versehen worden. Ich hoffe, dass das nicht ein schlechtes Omen sei, sondern dass das als Warnleuchte gedacht sei, dass diese neue Anlagepolitik sehr be-

hutsam und sorgfältig in die Praxis umgesetzt werden muss. Es ist anzumerken, dass für die Spezialfonds, die durch einen speziellen Rechtserlass begründet worden sind, dieselbe Regelung eingeführt werden soll.

Sie wissen, dass das gesamte Personalrecht des Bundes im Umbau begriffen ist. Noch dieses Jahr will uns der Bundesrat in einer zweiten Botschaft ein neues Personalvorsorgekonzept des Bundes unterbreiten und über die künftige organisatorische Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge beim Bund berichten. Die Finanzkommission hat sich der Meinung des Bundesrates angeschlossen, dass die Frage der Anlagepolitik separat und vorgezogen behandelt und entschieden werden kann. Wir verlieren sonst wertvolle Zeit.

Die Problembereiche der Pensionskasse des Bundes werden dadurch nicht tangiert und in keiner Weise präjudiziert. Die Finanzkommission hat diese Fragen – etwa die Bereinigung der organisatorischen Mängel – im Rahmen dieser Botschaft bewusst nicht vertieft behandelt. Sie werden im Rahmen der Berichterstattung der GPK zur Situation der Pensionskasse des Bundes wahrscheinlich in der kommenden Herbstsession zur Diskussion stehen. Möglicherweise werden sie uns auch schon bei der Abnahme der Staatsrechnung 1997 beschäftigen.

Der Bundesrat hat die Vorlage benutzt, um kurz und knapp auf die drei Vorbehalte einzugehen, die das Parlament anlässlich der letzten Statutenrevision (1994) angebracht hat. Dazu ist kurz festzuhalten: Der erste Vorbehalt betraf die Feststellung, dass keine neuen, wohlverworbenen Rechte begründet werden dürfen. Dazu hält der Bundesrat in der Botschaft fest: «Es wurden somit 1994 keine neuen Rechte der Versicherten geschaffen, die weiter gehen als die Bestimmungen des Freizügigkeitsgesetzes und die WEFV.» (Ziff. 112.2)

Zum zweiten Vorbehalt, der Bundesrat sei zu verpflichten, bis Ende 1997 revidierte Statuten vorzulegen, die das technische Defizit reduzieren sollen, hält der Bundesrat fest: «Statutenänderungen, wie sie der Vorbehalt vom Dezember 1994 verlangt, sind damit für die Erreichung des Deckungsgrades von zwei Dritteln nicht erforderlich.» (Ziff. 112.3) Wir haben diese Feststellung zur Kenntnis genommen, aber festgestellt, dass das eine Pendenz bleibt.

Der dritte Vorbehalt betraf die Vorsorgeregelung für die ETH-Professoren. Hier hat der Bundesrat durch eine Änderung der ETH-Dozentenverordnung unserem Anliegen sehr rasch Rechnung getragen. Soweit zu diesen seinerzeitigen Vorbehalten.

Die Finanzkommission hat von den Ausführungen des Bundesrates Kenntnis genommen. Seitens der SPK ist die Vorlage im Sinne eines Mitberichtes geprüft und ebenfalls akzeptiert worden, allerdings auch in der Meinung, dass in einem nächsten Schritt die offenen Strukturfragen anzugehen seien. Die Pensionskasse des Bundes steht vor vielen ungelösten Problemen. Doch wenn wir heute eine wichtige Frage angehen und lösen können, dann sollten wir das tun.

In diesem Sinn beantragt die Finanzkommission, auf die Vorlage einzutreten, die Änderung des Finanzhaushaltgesetzes und ebenso die Anpassung der Statuten gutzuheissen. Mit der vorgesehenen Änderung von Artikel 63 der Statuten wird die Kontrolle (also die Revision) der Pensionskasse auf einen aussenstehenden Dritten übertragen. Damit wird eine Forderung der PUK PKB erfüllt, und die entsprechenden Motionen beider Räte können abgeschlossen werden.

Die Finanzkommission unterbreitet Ihnen darüber hinaus eine Empfehlung (98.3217; «Kontrollkosten der Pensionskasse des Bundes»); Sie finden sie auf der Fahne: Die Kontrollkosten in der Grössenordnung von 250 000 Franken sollen entgegen der Formulierung in der Botschaft nicht dem Bund, sondern der Kasse belastet werden. Sie gehören zu den Verwaltungskosten. Bei allen, auch bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten, wird das so gehandhabt. Sonst müsste der Bund – sprich: der Steuerzahler – dafür aufkommen. Die Kasse kann ja künftig dank der besseren Bewirtschaftung der Anlagen mit Mehreinnahmen rechnen und so diese Kosten ohne weiteres übernehmen. Der Bundesrat hat in der Finanzkommission signalisiert, dass er diesem Anliegen Rechnung

tragen werde. – Das meine Berichterstattung aus der Finanzkommission.

Ich bitte Sie nun, auf die Vorlage einzutreten und sie samt der Empfehlung der Finanzkommission so, wie sie auf der Fahne steht, zu beschliessen.

**Präsident:** Der Berichterstatter der Finanzkommission hat darauf hingewiesen, dass die Staatspolitische Kommission einen Mitbericht erstattet hat. Ich erteile deshalb das Wort zunächst der Präsidentin der Staatspolitischen Kommission, Frau Spoerry.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Es ist so, dass sich die SPK im Rahmen eines Mitberichtsverfahrens mit dieser Botschaft auseinandersetzen musste. Dabei war es allerdings nicht unsere Aufgabe, uns mit den finanztechnischen Fragen der neuen Anlagepolitik zu befassen. Das möchte ich hier ganz klar betonen. Wir hatten zu begutachten, wie die Vorbehalte behandelt worden sind, welche die Bundesversammlung im Dezember 1994 bei der Genehmigung der PKB-Statuten vom 18. August 1994 angebracht hatte.

Wie der Berichterstatter der FK ausgeführt hat, gaben der erste und der dritte Vorbehalt eigentlich zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass; die darin geäusserten Anliegen scheinen erfüllt.

Mit dem zweiten Vorbehalt wurde der Bundesrat verpflichtet, bis spätestens zum 31. Dezember 1997 revidierte Statuten vorzulegen, welche das technische Defizit der Pensionskasse des Bundes und der SBB reduzieren. Wie Sie wissen, hat der Bundesrat keine solchen neuen Statuten vorgelegt. Er führt dazu in seiner Botschaft aus, dass eine Statutenänderung zur Erreichung des Deckungsgrades der gesetzlich vorgeschriebenen zwei Drittel nicht erforderlich sei. Seit 1995 liegt ein Gutachten über das Vorsorgekonzept und die Entwicklungsperspektiven der Pensionskasse des Bundes vor. In diesem kommen die Experten aufgrund verschiedener Simulationen zum Schluss, dass sich der Deckungsgrad im Laufe der nächsten 10 bis 15 Jahre positiv entwickeln und damit ausgleichen werde. Aus diesem Grunde brauche es keine Statutenänderung. Die SPK hat dies so zur Kenntnis genommen.

Damit sind meine Ausführungen als SPK-Präsidentin abgeschlossen. Aus der Sicht dieser Kommission habe ich nichts mehr anzufügen. Ich muss aber sagen, dass ich als einfaches Mitglied dieses Rates ein paar finanztechnische Fragen zur neuen Anlagepolitik habe, die mich beschäftigen.

Ich möchte also betonen, dass ich nicht mehr in meiner Funktion als SPK-Präsidentin spreche, sondern als gewöhnliches Mitglied dieses Rates.

Ich muss festhalten, dass ich beim anlagentechnischen Vorgehen in gewissen Punkten ein ungutes Gefühl habe und bitte deshalb Herrn Bundesrat Villiger um ein paar Präzisierungen oder Klarstellungen.

Zum ersten möchte ich festhalten, dass es verständlich ist, dass der Bundesrat für seine Kasse eine bessere Rendite will. Ich habe damit auch gegen die neue Anlagestrategie grundsätzlich nichts einzuwenden. Aber ich habe ein paar Vorbehalte, die ich anbringen muss:

Wenn der Bundesrat die Anlagepolitik seiner Pensionskasse den privaten Pensionskassen angleichen will, so muss man natürlich schon festhalten, dass die Situation der PKB eine ganz andere ist als jene der privaten Kassen. Bei den privaten Kassen – übrigens auch bei den Kassen der Stadt und des Kantons Zürich – bezahlt der Arbeitgeber seine Beiträge ein. Der Deckungsgrad der Kasse ist somit hoch, und die Gelder für Anlagen am Aktienmarkt sind vorhanden; nicht so bei der PKB. Die Aktiven der PKB bestehen mehrheitlich in einer Forderung gegenüber dem Bund. Aus der Sicht des Bundes besteht gegenüber der PKB eine Schuld, die sich aus den gestundeten Arbeitgeberbeiträgen und dem technischen Defizit zusammensetzt und die insgesamt etwa 33 Milliarden Franken beträgt. Bei der Kasse sind demzufolge die Mittel, die neu am Aktienmarkt angelegt werden sollen, nicht vorhanden. Wenn nun die neue Anlagestrategie vollzogen werden soll, nimmt der Bund – da muss ich jetzt fragen, ob

ich das wirklich richtig verstanden habe – für sich eine Umschuldung vor. Der Bund beschafft sich über eine Anleihe billiges Geld – was er als exzellenter Schuldner tun kann –, und mit diesen Mitteln löst er dann einen Teil seiner Schuld bei der PKB ab. Das heisst, der Bund bezahlt für seine Anleihe einen Zins von z. B. 3,25 Prozent. Damit spart er natürlich Geld zugunsten der Bundeskasse, weil er der PKB für diesen Betrag nicht mehr die zugesicherte Verzinsung von 4 Prozent oder mehr abliefern muss. Die PKB hat demgegenüber neue Aktien in ihrem Besitz und trägt als Kasse deren Chancen, aber auch deren Risiken. Die Botschaft geht davon aus, dass die Chancen viel grösser sind als die Risiken. Dabei ist aber festzuhalten, dass die Risikofähigkeit der PKB wegen ihres tiefen Deckungsgrades eigentlich nicht oder nur in fraglicher Form vorhanden ist.

Meines Wissens würde keine private Kasse eine Anlage in Aktien machen dürfen, die in bezug auf den Deckungsgrad im gleichen Zustand ist wie die PKB. Zuerst muss der Deckungsgrad stimmen, und nachher kann man über Aktienanlagen sprechen. Aber bei der PKB gelten offenbar diese Regeln nicht.

Noch eine Frage mit Bezug auf die Verwendung des Vermögensertrages. Gemäss dem neuen Artikel 60a der PKB-Statuten muss die Kasse den 4 Prozent übersteigenden Vermögensertrag nach folgenden Prioritäten verwenden: erstens für den Einbau der Teuerung in die Rente; zweitens für Rückstellungen im Umfang von 0,5 Prozent des Deckungskapitals zur Finanzierung von Leistungsverpflichtungen, die sich aus der höheren Lebenserwartung ergeben, und erst drittens zur Äufnung der Schwankungsreserve.

Hier habe ich nun schon eine Frage zu stellen: Ist in der näheren Zukunft wirklich damit zu rechnen, dass aufgrund einer weiteren Steigerung des berühmten Shareholder value so hohe Erträge erwirtschaftet werden können, dass alle diese drei Ziele gemeinsam zu erreichen sind und demzufolge die unerlässliche Schwankungsreserve aufgebaut werden kann? Für mich ist, wenn man in Aktienanlagen geht, das Vorliegen einer Schwankungsreserve absolut essentiell. Es wäre für mich eine erste Priorität, dass diese aufgebaut wird. Ich bin gespannt, ob meine Beurteilung mit Bezug auf die Chancen und Risiken so unzutreffend ist bzw. ich möchte den Bundesrat folgendes fragen: Könnte er nicht, wenn er schon Schulden bei der PKB ablöst und der PKB Geld zur Verfügung stellt, um Aktien zu kaufen, einen Teil davon a priori für die Schwankungsreserve reservieren, damit das Risiko mit Bezug auf die Schwankungsreserve abgedeckt ist? Ich habe – wie gesagt – Zweifel, ob sonst die PKB die gesetzlichen Ziele erreichen kann.

Abschliessend muss ich festhalten, dass zum heutigen Zeitpunkt aufgrund der gewählten Strategie natürlich Chancen bestehen, aber es besteht auch das Risiko für die Kasse, dass sich das Deckungskapital, der Deckungsgrad, nicht vergrössert, sondern unter Umständen sogar noch abnimmt. Ich jedenfalls möchte das nicht ganz ausschliessen, und ich bin der Meinung, dass wir uns dieses Risikos und dieser Tatsache bewusst sein müssen. Ein genügender Deckungsgrad ist für die PKB eine zentrale Grösse, und eigentlich sollte möglichst vorher ein Deckungsgrad da sein, der über das gesetzliche Mindestmass hinausgeht. Erst ein höherer Deckungsgrad gibt den Spielraum, den das BVG für Aktienanlagen zulässt und der dann auch voll ausgeschöpft werden kann.

**Gemperli Paul (C, SG):** Die Pensionskasse des Bundes beschäftigt diesen Rat heute nicht zum ersten Mal. Im Zusammenhang mit der Behandlung der Staatsrechnung werden wir in dieser Session zweifellos auch noch darauf zurückkommen. Tatsache ist jedenfalls, dass zum zehnten Mal die Rechnung der Pensionskasse nicht genehmigt werden kann und dass sich der Deckungsgrad der PKB 1997 nochmals verschlechtert hat.

Die Probleme, die Gegenstand der Untersuchung der PUK gewesen sind, bestehen nach wie vor. Eine rasche Besserung ist nicht in Sicht. Trotz dieser Situation macht der Bundesrat Vorschläge mit Bezug auf die Einführung einer modernen Anlagepolitik. Man kann sich fragen, ob dieses Vorgehen

zweckmässig ist oder ob nicht doch eine Gesamtbetrachtung wertvoller gewesen wäre, eine Übersicht über alles, was geändert werden soll. Immerhin wird in der vorliegenden Botschaft wenigstens festgehalten, dass es sich zurzeit nur um eine Teilrevision und eine Übergangsregelung handle. Ich möchte das hier ausdrücklich betonen.

Der Bundesrat stellt in Aussicht, dass eine zweite Botschaft, die sich mit der künftigen organisatorischen Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge und dem Vorsorgekonzept des Bundes befasst, noch 1998 folgen soll. Diese anstehende Revision der Statuten der Pensionskasse ist übrigens eine Folge der Beschlüsse der eidgenössischen Räte vom 12./15. Dezember 1994, mit denen eine Revision der Statuten bis zum 31. Dezember 1997 verlangt wurde.

Es ist angesichts der enormen Probleme verständlich, dass der gesetzte Termin nicht eingehalten werden konnte. Man hätte aber die Gründe, die für diese Verschiebung sprachen, gründlicher aufzeigen können und müssen.

Der Bundesrat hat in der vorliegenden Botschaft die Grundzüge der geplanten Neuordnung – die in der zweiten Botschaft vorgestellt werden soll – skizziert. Das vorgesehene Konzept ist aber fragwürdig, wenn bereits heute unter anderem festgestellt wird, dass der Deckungsgrad für jeden Arbeitgeber lediglich mindestens zwei Drittel betragen soll. Offenbar geht man bereits wieder von der Vorstellung aus, dass das Deckungskapital bei der PKB nicht voll vorhanden sein muss.

Diese Frage ist aber auch in diesem Rate bereits früher diskutiert worden. Ein Gremium der Finanzkommission, bestehend aus Mitgliedern beider Räte, hat schon 1993 festgehalten, dass die Frage der Finanzierung in grundsätzlicher Hinsicht einer Überprüfung bedarf. Aufgrund der übrigen Probleme der Kasse wurde jedoch die Weiterbehandlung aufgeschoben. Der Auftrag an diesen Ausschuss besteht aber grundsätzlich noch. Er ist bisher nicht widerrufen worden.

Man hat übrigens 1993 auch von seiten der Kasse anerkannt, dass sich hier Probleme zeigen, die nicht leichtgenommen werden können. Die finanziellen Belastungen im Zusammenhang mit der Verselbständigung der Post, der Swisscom und der Swisscontrol haben, wie längst bekannt ist, in jüngster Zeit die Frage noch akzentuiert und gezeigt, dass die Zweidritteldeckung so, wie sie heute vorgesehen ist, sehr kostspielig sein kann. Ich weiss, dass der Bundesrat ein weiteres Gutachten eingeholt hat. Aber ich bin trotzdem der Meinung, dass diese Frage für eine endgültige Regelung nochmals überprüft werden muss, vor allem auch mit Blick auf die Freizügigkeit.

Jedenfalls gibt es auch Experten, die nicht der gleichen Meinung sind. Ich glaube, es wäre zweckmässig, wenn abweichende Ansichten einmal angehört würden. Ich möchte daher Herrn Bundesrat Villiger ausdrücklich fragen, ob die hier angesprochene Frage des Deckungsgrades bereits entschieden ist oder ob im Zusammenhang mit den neuen Statuten noch einmal eine Überprüfung vorgesehen wird. Nach den bisherigen Willenskundgebungen in den eidgenössischen Räten darf die Frage der Deckungslücke nicht einfach zur Nebensache degradiert werden, sondern sie ist aufzugreifen und noch einmal grundsätzlich zu erörtern.

Man kann sich daher, wie einleitend ausgeführt, unter diesen Umständen fragen, ob es richtig gewesen ist, diese Teilrevision vorzuschlagen. Zwar ist zuzugeben, dass der Ertrag des Vermögens der PKB bescheiden ist. Das ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass der Bund nach der gesetzlichen Regelung keine Geldbeträge überweist. Er berechnet und schreibt der PKB lediglich eine Durchschnittsrendite der Bundesobligationen gut. Der Berichterstatter der Finanzkommission hat auf diesen Umstand bereits hingewiesen.

Der Wunsch, hier eine Verbesserung herbeizuführen, ist so gesehen verständlich. Allerdings wird es zurzeit nicht leicht sein, gute Anlagen zu finden. Der Bund ist zwar in der Lage, Gelder günstig aufzunehmen. Diesbezüglich besteht kein Zweifel. Auf der anderen Seite wird sich die PKB aber schwertun, gute Anlagen zu finden, die der Durchschnittsrendite anderer Pensionskassen entsprechen.

Es muss sicher mit Vorsicht ans Werk gegangen werden, damit nicht zusätzliche Probleme entstehen. Die PKB wird vor allem nicht in der Lage sein, grössere Risiken beim Erwerb von Aktien in Kauf zu nehmen, weil das Deckungskapital zurzeit ohnehin die gesetzliche Limite von 66 Prozent unterschreitet. Die Risikofähigkeit der PKB ist unter diesen Umständen sehr bescheiden.

Eine weitere – elementare – Frage betrifft die Verwendung des zusätzlichen Vermögensertrages. Nach dem Entwurf des Bundesrates ist zuerst der Teuerungsausgleich zu berücksichtigen, wenn die Erträge 4 Prozent übersteigen. Dann sind 0,5 Prozent für Rückstellungen zugunsten der aktiven Versicherten sowie zugunsten von Verpflichtungen, die sich aus der höheren Lebenserwartung ergeben, zu verwenden. Vom verbleibenden Vermögensertrag wird eine Schwankungsreserve gebildet.

Hier kann man sich fragen, ob nicht falsche Prioritäten vorhanden sind. Darüber hinaus können technische Reserven für den künftigen Einbau der Teuerung und für Leistungsverbesserungen an Versicherte geäußert werden. Vor allem die letztere Massnahme ist nicht konkretisiert. Es ist offenbar geplant, dass die PKB, die von der Leistungsseite her sicher sehr gute Ergebnisse bringt, weiter ausgebaut werden soll. Eine solche Lösung ist aber langfristig nicht sinnvoll. Der zusätzliche Vermögensertrag soll neben den Leistungen des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers als dritter Träger die Leistungsfähigkeit der PKB insgesamt stärken. Wir haben Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Vermögensertrag. Diese drei sollen zusammenwirken, um die Leistungen insgesamt finanzieren zu können. Wenn der dritte Träger entsprechend stark geworden ist, können aber allenfalls durchaus auch die laufenden Beiträge reduziert werden.

Ich möchte Herrn Bundesrat Villiger daher anfragen, ob im Zusammenhang mit der zweiten Botschaft und der Totalrevision der Statuten diese Frage noch einmal grundsätzlich geprüft wird. Wir dürfen meines Erachtens nicht zusätzliche Leistungen für die Zukunft versprechen, solange wir nicht einmal in der Lage sind, die bestehenden Verpflichtungen genau zu beziffern. Das trifft heute leider zu.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Ich will versuchen, einen Gesamtüberblick zu geben, und gehe nachher auf die einzelnen Fragen ein. Vorab zur Frage, warum wir diese Botschaft jetzt schon und gesondert von der noch zu erwartenden Botschaft gebracht haben: Der Grund ist sehr einfach. Ursprünglich wollten wir Ihnen eigentlich über die Fragen der Pensionskasse eine Gesamtbotschaft unterbreiten. Wir haben dann aber gesehen, dass die grundsätzlichen Fragen der Strukturen der Altersvorsorge beim Bund in der Zukunft noch etwas Zeit brauchen – ich hoffe, dass wir damit dieses Jahr noch durchkommen. Deshalb haben wir uns entschlossen, Ihnen diesen Bereich, der fertig ist und nicht direkt damit zusammenhängt, jetzt schon vorzulegen, weil jeder Tag, den wir verlieren, ohne bessere Anlagemöglichkeiten vorzunehmen, eben ein verlorener Tag ist. Sie haben die Zahlen von Herrn Schüle gehört. Ich werde sie noch einmal bringen.

Wenn wir das in der Vergangenheit – früher! – gemacht hätten, hätten wir zusätzlich gewaltige Mittel erarbeiten können. Uns schien, man könne das tun. Man kann das unter den jetzigen Statuten tun, und es ist auch unter den neuen Statuten sinnvoll. In diesem Sinne ist dieser Bereich isolierbar. Ich bin deshalb froh, wenn Sie auf die Vorlage eintreten und mitmachen. Aber einige der Fragen, die gestellt worden sind, werden erst in der zweiten Botschaft endgültig beantwortet sein, vor allem was die Strukturen usw. betrifft.

Jetzt ist es so, wie Frau Spoerry präzise schilderte: Im Moment verwaltet der Bund die Gelder der PKB. Die Verzinsung, die wir machen müssen, entspricht der Durchschnittsrendite der Bundesobligationen, beträgt aber mindestens 4 Prozent. Im Moment ist sie höher als die der Bundesobligationen; deshalb ist es eine schlechte Finanzierung, auch aus der Sicht des Bundes. Der versicherungstechnische Fehlbetrag wird auch verzinst, also auch die Lücke wird verzinst. Diese mindestens 4 Prozent – wir versprechen ja nachher, dass wir das, was darüber hinausgeht, dann anders verteilen – sind

der versicherungstechnische Zinssatz, den es braucht, um die Leistungen überhaupt erbringen zu können. Damit kann man nichts anderes machen. Die Durchschnittsrendite aller Anlagen beim Bund betrug 4,8 Prozent zwischen 1985 und 1997. Das ist ohne den Fehlbetrag gerechnet, also nur die ungefähr zwei Drittel oder 62 Prozent, die wir haben. Wenn wir den Fehlbetrag, der nur mit 4 Prozent verzinst ist, dazu rechnen, sind es total nur 4,5 Prozent.

Diese Regelung hat durchaus auch Vorteile. Der Verwaltungsaufwand ist sehr gering, und es besteht praktisch kein Risiko, weil der Ertrag immer positiv ist. Er schwankt relativ wenig und ist an sich gesichert.

Umgekehrt ist der Preis, den man für diese Vorteile bezahlt, dass der Ertrag relativ gering ist, dass die Rendite relativ gering ist, und für den Bund selber ist es eine teure Finanzierungsquelle.

Wenn es möglich ist, den Bund billiger zu refinanzieren und für die Kasse erst noch mehr herauszuholen, dann sollte man das tun. Risiken hat das selbstverständlich auch. Wir möchten dieses Vermögen der PKB breit diversifiziert am Markt anlegen, nur ein Teil davon werden Aktien sein. Das Risiko ist zu definieren, es hängt auch etwas mit der Altersstruktur zusammen: Einmal braucht man liquide Mittel und einmal nicht. Wie lange hat man Zeit, damit sich das entwickeln kann? Wenn Sie den BVG-Index anschauen, auf den wir uns beziehen, geht es um eine Mischform von Obligationen und Aktien. Es wäre fahrlässig, wenn man nur in Aktien anlegen würde, obschon die Chancen noch viel grösser wären, demgegenüber jedoch auch die Risiken, das ist selbstverständlich.

Wenn man die Zahlen anschaut – wir können irgendeine Zahl nehmen, Herr Schüle hat jene von 1985 bis 1997 verwendet –, dann hat der BVG-Index in der Zeit, als wir eine Rendite von 4,8 Prozent erwirtschafteten, immerhin eine Rendite von 7,6 Prozent ausgewiesen, das ist also doch ein 2,8prozentiges Delta. Das ist sehr viel. Herr Schüle hat die Zahl erwähnt; wir hätten in dieser Zeit einen Vermögenszuwachs von 16 Milliarden Franken erwirtschaften können.

Jetzt kommt die «verrückte» Frage, ob das in Zukunft auch so ist. Das ist die Frage, die Frau Spoerry auch beunruhigt. Erstens muss man sehen, dass in den BVG-Index auch nicht nur Aktien einbezogen waren. Ich weiss jetzt nicht, wie viele Prozente das waren. Zweitens hatten wir auch in diesen 13 Jahren Börsencrashes, Schwarze Freitage usw. Gesamthaft gesehen ist die Rendite doch angestiegen. Ich verhehle Ihnen nicht, dass ich auch gewisse Zweifel habe, ob diese «Börsenbäume» in den Himmel wachsen. Man könnte durchaus vor der Situation stehen, wie wir sie einmal im Baumarkt oder bei den Grundstücken hatten, dass die Nachfrage so gross ist, dass eine «Bubble» entsteht und die Preise in einen Bereich treibt, der mit den Zukunftserwartungen und den Renditeerwartungen der Unternehmen nicht mehr übereinstimmt. Umgekehrt muss man natürlich sehen, dass die Weltwirtschaft – da bin ich nicht so pessimistisch – durch die Liberalisierungsschübe, die wir haben, Chancen hat wie nie, den Gesamtwohlfstand zu erhöhen. Deshalb glaube ich, dass es zwar wieder einmal Abstürze und Turbulenzen geben kann – siehe Finanzkrise in Ostasien –, aber wenn wir 10, 15 oder 20 Jahre vorausschauen und auch die Risiken eingrenzen, haben wir langfristig die gleichen Wachstumschancen. Ich glaube, dass es in einer solchen Debatte vor 13 Jahren noch viel schlimmer getönt hätte. Man hat damals von «mündelsicher» und all diesen Dingen gesprochen. Dazu kommt: Wir können nicht 22 Milliarden Franken in einem Schub auf den Markt werfen, das würde ein kleineres Erdbeben geben; obschon wir ein Interesse hätten, jetzt günstig und rasch zu refinanzieren. So gesehen würden wir natürlich mit kleinen Dosen auf den Markt gehen und dann die Risiken immer abschätzen. Das Risikomanagement wäre ein ganz wesentlicher Bestandteil unserer Pläne.

Nun, die Schwankungsreserven sind nötig, weil eben Schwankungen vorkommen können – es gibt Leute, die sagen, es brauche sie nicht; wir sind im Prinzip der Meinung, man brauche sie. Der Umfang dieser Schwankungsreserve ist natürlich abhängig von der Anlagestrategie, und die Anla-

gestrategie kann man auch nach der Schwankungsreserve richten: Je risikoreicher man anlegt, desto mehr Schwankungsreserve muss man haben – und umgekehrt –, und deshalb ist das alles, zusammen mit der Anlagestrategie, die wir noch nicht vorlegen, mit Fachleuten im Detail zu diskutieren. Wir haben auch vor, Anlagen zu outsourcen usw. Dies alles wird absolut hochprofessionell vor sich gehen müssen, das ist selbstverständlich.

Zur Verwendung des Anlageertrages: Diese 4 Prozent, das ist eben dieser versicherungstechnische Prozentsatz; der ist einmal gegeben. Verteilen können wir nur, was darüber hinausgeht.

Erlauben Sie mir einige Bemerkungen zu folgenden Elementen:

1. Die Teuerung: Ich komme bei der Antwort an Frau Spoerry darauf zurück.

2. Wir möchten die Lebenserwartung berücksichtigen, weil ja die Leute Gott sei Dank immer älter werden – nicht zum Glück der Kasse, aber der Leute! Wir möchten 0,5 Prozent des Deckungskapitals der Aktiven und der Rentner nach Möglichkeit einschliessen, bis das jeweils nicht nur technisch notwendige Niveau erreicht ist. Dann kann man vielleicht wieder eine Pause machen.

3. Die Schwankungsreserve.

4. Die Öffnung der technischen Reserven: Diese kann man für Rückstellungen für den künftigen Einbau der Teuerung verwenden – wir wollten das sichten; Sie werden dann sehen, warum: Weil wir das nicht mehr zu hundert Prozent garantieren wollen – und für Leistungsverbesserungen. Herr Gemperli, das ist schon ein bisschen «wishful thinking». Das ist schon etwas weiter hinten, aber die Erfahrung zeigt doch, dass einige Kassen mit guten Performances zwar nicht Leistungen verbessern, aber doch beispielsweise Prämien senken konnten – für die Versicherten und vielleicht auch für die Arbeitgeber. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt also, dass es das gibt.

Was wir mit den Leistungen machen, das kann ich jetzt schon sagen: Das werden Sie im Zusammenhang mit dem Gesamtkonzept der zukünftigen Kasse entscheiden. Mit dem, was wir heute haben, sehe ich das nicht; zuerst müssen wir eine vernünftige Schwankungsreserve haben. Ich sehe nicht, dass das im Moment ein vordringliches Problem ist. Wir werden aber über den Leistungsstand der Kasse reden, wenn wir uns über die Erneuerung der Kasse unterhalten; dann werden Sie uns die entsprechenden Leitplanken vorgeben. Bevor ich zu den Detailfragen komme, noch etwas zum Aufbau, zur Organisation: Der Bundesrat hat die Oberaufsicht, entscheidet über die Anlagestrategie, natürlich von professioneller Beratung untermauert – wenn wir uns beraten lassen, wird zwar immer gesagt, wir sollten das selber können; wenn wir es nicht tun, dann wirft man uns vor, wir hätten das Fachwissen nicht –, denn hier brauchen wir Beratung, auch wenn wir Profis in der Tresorerie haben. Deshalb möchten wir dort andocken; die Kasse selber ist verantwortlich für die Ausarbeitung der Strategie, aber der Bundesrat entscheidet – und das muss professionell begleitet werden. Die Anlagegerichtlinien, das ist die operative Stufe, werden dann meinem Departement zur Genehmigung vorgelegt, und wir werden das mit der Finanzverwaltung machen.

Wir würden die Kassenkommission zur Konsultation beziehen. Normalerweise ist die Kassenkommission für die Anlage verantwortlich. Sie wollte das auch bei uns tun. Wir haben gesagt, dass das im Moment wahrscheinlich falsch wäre, und zwar deshalb, weil diese Leute dafür nicht ausgebildet sind. Ich glaube aber, dass man in einer zukünftigen Kasse – wie immer sie dann aussehen wird – eine solche Aufgabe durchaus einem solchen Gremium geben kann. In den drei, vier Jahren, die bis zu diesem Zeitpunkt vergehen, kann die Kassenkommission über die Konsultation Erfahrungen mitsammeln und sich selber so umbilden, dass ihr auch Fachleute angehören.

Wir meinen: Weil bei der heutigen Struktur das volle Risiko – das ist im Zusammenhang mit der Frage von Frau Spoerry wichtig – beim Bund liegt, soll der Bund auch die Verantwortung übernehmen. Man kann die Anlage nicht in die Verant-

wortung eines Gremiums geben, das die Verantwortung gar nicht tragen kann, weil es für gemachte Fehler nicht geradestehen muss. Der Bund muss geradestehen; deshalb soll er auch die Verantwortung haben.

Die Finanzverwaltung würde die Anlageorganisation machen, eine kleine Organisationseinheit das Portfoliomanagement. Aber wir würden einen grossen Teil outsourcen und extern verwalten. Wir würden definierte Mandate an externe professionelle Vermögensverwalter geben und sie auch überwachen.

Im Hinblick auf diese Revision müssen wir auch das System der Kontrolle der Pensionskasse ändern. Der Systemwechsel nach den Grundsätzen des modernen Portfoliomanagements bedingt, entsprechend der neuen Verwaltungsorganisation, die Kontrolle durch einen ausserstehenden Dritten. Damit würden wir auch einer Motion der PUK PKB nachkommen.

Noch zu den Kosten der Vermögensverwaltung: Verwaltungsgebühren, Kommissionen, «global custodians» und die Kosten für das Controlling, die Berater und die Organisation des Portfoliomanagements, auch für die Sektion Wohnungsfürsorge und Finanzwesen des Liegenschaftsdienstes, würden wir vom Bund her tragen.

Ich kann vielleicht die Frage der Empfehlung der FK-SR (98.3217) hier schon zu beantworten versuchen. Der Bundesrat hat gestern beschlossen, dass er bereit ist, die Empfehlung entgegenzunehmen. Aber er kann Ihnen nicht versprechen, in welchem Zeitraum sie überhaupt realisierbar ist. Im Moment ist die Verwendung des Vermögensertrages abschliessend geregelt. Solange die Deckungslücke vorhanden ist und wir eigentlich wollen, dass sie zuwächst, haben wir vom Bund her kein Interesse daran, dass Mittel für andere Dinge abgezweigt werden, die dem dienen könnten.

Längerfristig, wenn die Kasse einmal selbständig ist, eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts, muss sie sich auch selber finanzieren. Dieses Problem muss man dann im Gesamtkontext der Verwaltungskosten anschauen. Dann werden wir die entsprechenden Vorschläge machen. Ob wir hier schon bei den Kosten einen «switch» machen können, bevor wir die neue Struktur haben, ist rein technisch offen. Meine Fachleute sind hier etwas unterschiedlicher Meinung. Das werden wir studieren; eine Empfehlung ist nicht verbindlich.

In diesem Sinne werden wir die Frage konstruktiv prüfen und nach Möglichkeit umsetzen. Der Finanzminister hat für solche Empfehlungen immer ein offenes Ohr.

Zu Artikel 36 Absatz 2 des Finanzhaushaltgesetzes: Damit die Eidgenössische Finanzverwaltung Grundstücke oder Beteiligungsrechte an Erwerbsunternehmen zu Anlagezwecken erwerben kann – und genau das müsste hier geschehen, um künftig die möglichen Anlagen tätigen zu können –, muss Artikel 36 durch einen neuen Absatz 4 ergänzt werden, der die Anlagebeschränkung aufhebt. Zudem werden verschiedene Artikel der PKB-Statuten revidiert.

Diese Neukonzeption der Anlagepolitik präjudiziert die künftige Form der Kasse nicht. Deshalb kann man sie losrennen, sonst dürften wir das nicht machen. Zudem gibt uns die Revision des Finanzhaushaltgesetzes Gelegenheit, Vermögensanlagen von Spezialfonds, die eine gesetzliche Grundlage haben, neu zu regeln.

Nun gehe ich noch auf die gestellten Fragen konkreter ein. Zur Frage der generellen Sicherheit: Bei den heutigen Statuten, Frau Spoerry, garantiert der Arbeitgeber, der Bund, die volle Teuerung. Er garantiert auch das gesamte Deckungskapital bzw. alle Verpflichtungen. Das Risiko, das wir mit dieser Anlage eingehen, liegt im Moment also eigentlich noch beim Bund. So gesehen, können Änderungen in dieser Frage erst mit den neuen Statuten vorgenommen werden. Da möchten wir gewisse Risiken vom Bund abwälzen, und zwar einfach, weil sie relativ gross sind, auch das Teuerungsrisiko. Das Risiko, das der Arbeitgeber trägt, hängt sehr stark mit dem Primat zusammen. Bei gleichem Teuerungsverlauf, gleicher Leistung und gleicher Lohnentwicklung kosten letztlich Leistungs- und Beitragsprimat gleich viel. Hingegen ist das Risiko unterschiedlich verteilt, immer in bezug auf eine defi-

nierte Rentenhöhe und im Vergleich zum letzten Lohn. Wenn Sie ein Leistungsprimat haben, ist die Rente für die Arbeitnehmer gesichert. Aber der Bund kann nicht genau sagen, was es ihn kostet, je nach den Variablen. Wenn Sie ein Beitragsprimat haben, ist genau festgelegt, wieviel Geld der Arbeitnehmer zugute hat. Aber er weiss eigentlich nicht so genau, welche Rente er dann bekommen wird, je nach Teuerungsverlauf usw. Deshalb ist auch in vielen Kassen der Druck Richtung Beitragsprimat stark spürbar.

Wir werden Ihnen vorschlagen, beim Leistungsprimat zu bleiben. Wir haben auch mit anderen Dienstleistungsbetrieben verglichen. Die Bundeslösung ist grosszügig – nicht grosszügiger als bei vergleichbaren Betrieben wie Versicherungen oder Computerfirmen, aber sicher besser als bei Gewerbebetrieben, das ist klar. Wir liegen etwa im Mittelfeld. Aber wir möchten gewisse Mechanismen einbauen, die in der Wirkung etwas in Richtung Beitragsprimat gehen; z. B. möchten wir gewisse Risiken für den Arbeitgeber begrenzen. Wir müssen z. B. etwas tun, wenn der Deckungsgrad abfällt, wenn die Teuerung nicht nach Wunsch verläuft, wenn wir bei der Teuerung nur 50 Prozent garantieren können. Die Verbände sind darüber natürlich sehr unglücklich; das wird im Parlament noch grosse Diskussionen geben. Aber wir müssen für den Arbeitgeber gewisse Sicherungen einbauen.

Zuerst zum Deckungsgrad, dann zum Teuerungsausgleich und zu den Erträgen. Ich glaube, man kann die Frage des Deckungsgrades von der Frage der Anlagepolitik trennen. Wenn wir so und so viel Prozent in Aktien investieren, rechnen wir den Prozentsatz aus der Deckungslücke nicht; sonst wäre das Risiko grösser. Wir müssen die Risiken auf den real vorhandenen Finanzen eingrenzen und definieren. Deshalb kann man die Frage des Deckungsgrades von der Frage der Anlagepolitik trennen. Man kann nicht sagen: Die Kasse ist weniger risikofähig, wenn wir die Mittel anders anlegen. Bei jedem Betrag, bei jeder Kasse und bei jedem Deckungsgrad muss die Strategie so gestaltet sein, dass das Risiko tragbar ist, auch wenn es zu hundert Prozent gedeckt ist. Weil der Bund für das Risiko ja geradesteht, ist das Risiko kein eigentliches Risiko, sondern einfach eine schlechte Verzinsung.

Zum Deckungsgrad: Als man diese Kasse schuf, war man der Meinung, dass eine teilweise umlagefinanzierte Kasse mehr ergeben würde, dass der Bund und die Versicherten weniger einzahlen müssten. Man liess solche Teildeckungen gesetzlich nur für öffentliche Kassen zu, in denen die Perennität gesichert ist. Die Rechnung geht nur auf, wenn die Perennität gesichert ist. Perennität heisst, dass der Bestand immer etwa gleich ist, dass sich die Zugänge und die Abgänge etwa die Wage halten. Eine Kasse, die im Teilumlageverfahren funktioniert, gerät dann in Probleme, wenn ihr demographischer Aufbau ändert; ich denke an die AHV. Wenn plötzlich mehr Leute Leistungen beziehen und weniger Beiträge bezahlt werden, kommt die Kasse ins Trudeln, es «legt die Kasse um». Deshalb, so hat einmal jemand gesagt, heisst es auch «Umlageverfahren».

Wir hätten keine Probleme mit der AHV, wenn wir einen Geburtenüberschuss hätten. Dieser Vergleich stimmt nicht ganz, aber zum Teil. Beim Bund – so dachte man – würden immer mehr Leute einzahlen, nie weniger. Aber heute stellen wir fest, dass sich das Bundespersonal zum Teil abspaltet: ich denke an die Swisscom, die SBB, die Post. Deshalb sind die Personalbestände nicht mehr unbedingt gesichert. Die Post wird Personal abbauen.

Wir sind zwar der Meinung, dass die Perennität für den eigentlichen Kern der Bundesverwaltung in den nächsten Jahren immer noch gesichert ist. Wir haben aber vor, mittelfristig die Post und die SBB auszufinanzieren. Wir denken darüber nach, wie das am besten geschehen wird und ob wir das beim Bund auch tun sollen. Dazu haben Herr Professor Bühlmann und eine Arbeitsgruppe Modellrechnungen gemacht. Sie sind mathematisch einwandfrei, davon gehen wir aus. Sie zeigen, dass die Kasse auch im Falle eines moderaten Personalabbaus recht resistent ist. Herr Professor Bühlmann pflegt jeweils fast in Begeisterung auszubrechen, wenn er von der «inhärenten Stabilisierung» der Kasse spricht. Die

Kasse hat einen Trend zur Stabilisierung wegen der Verzinsung der Lücke. Würden wir die Lücke nicht verzinsen, wäre das anders. Aber weil wir die Lücke verzinsen, strebt die Kasse immer in Richtung einer Schliessung dieser Deckungslücke.

Wenn wir jetzt sagen, der Deckungsgrad habe sich im letzten Jahr gesenkt, ist das eigentlich eine falsche Ausdrucksweise. Wir mussten leider feststellen, dass er tiefer war, als wir geglaubt hatten. Wenn Sie also uns «schlagen», weil dieser Deckungsgrad kleiner geworden ist, schlagen Sie eigentlich die Falschen. Sie schlagen diejenigen, die entdeckt haben, dass er tiefer war; das ist ein Ergebnis der Ausarbeitung. Wenn Sie weiter so mit uns umspringen, sage ich Ihnen künftig nicht mehr, was wir herausfinden, weil wir ja nur dafür bestraft werden. Hier möchten wir also etwas Gerechtigkeit von Ihnen.

Es ist selbstverständlich ein unschönes Ergebnis, aber es hat nichts mit der Tendenz zu tun. Bis jetzt haben wir jedenfalls keine Indizien, dass dieser Trend nicht stimmt.

Ich habe jetzt aber trotzdem, Herr Gemperli, der Eidgenössischen Finanzverwaltung den Auftrag gegeben, einmal gesamtpolitisch, rechtlich und auch finanzpolitisch die Frage einer vollen Ausfinanzierung dieser gesamten Kasse zu prüfen. Denn ich muss Ihnen natürlich ehrlich sagen: Wir haben mit diesen Lücken, die einmal hochgejubelt worden sind, eigentlich nichts als Probleme gehabt. Keiner weiss natürlich, ob wieder einmal ein Teil des Bundes privatisiert wird oder ob dann doch irgendwo rationalisiert wird, Personalabbau oder irgend etwas ähnliches vorgenommen wird.

Wir prüften auch die folgende Frage – das ist ein Element dieser Prüfung –: Wenn wir jetzt die Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern erhöhen würden, wäre das gegenüber den Arbeitnehmern ungerecht. Denn dann müssten eigentlich sie die Lücke finanzieren, welche die Alten, die jetzt in Pension sind und hohe Renten haben, nicht finanzieren mussten. Die Aktiven müssten mehr finanzieren ohne Gegenleistung; sie hätten weniger. Das kann man den Aktiven nicht aufbürden, das geht wahrscheinlich auch rechtlich nicht. Deshalb ist das ein relativ komplexes Gebiet, aber wir werden Sie selbstverständlich auch darüber auf dem laufenden halten. Ich sehe im Moment immer noch eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass wir Ihnen vorschlagen werden, die Lücken für den engeren Bereich der Bundesverwaltung zu belassen, aber ich sehe doch auch die Chance, dass wir auf diesen Entscheid zurückkommen könnten.

Nun komme ich zur Frage der Verteilung der «Segnungen» der hohen Rendite. Wir haben in den heutigen Statuten – das sage ich nun zu Frau Spoerry – einen hundertprozentigen Teuerungsausgleich durch den Bund garantiert. Wenn das durch die Verzinsung nicht geht, muss der Bund die Lücke füllen. Es ist eigentlich unser Vorhaben – trotz gewisser Widerstände –, nur mehr 50 Prozent des Teuerungsausgleichs zu garantieren, wie das der Normalfall ist. Aber wir möchten den Leuten auch sagen, dass wir trotzdem den ganzen Teuerungsausgleich zahlen, wenn die gute Rendite es ermöglicht. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass es praktisch immer möglich gewesen wäre. Nach Möglichkeit möchten wir an sich den Teuerungsausgleich nach wie vor ausbezahlen.

Wenn die Kasse einmal selbständig ist, wenn sie nur noch die fünfzigprozentige Garantie hat und selber für die Anlagen verantwortlich ist, führt das natürlich dazu, dass von der Kasse her ein Druck für eine gute Performance entsteht. Im Moment ist der Druck nicht so gross, weil ja der Bund geradesteht. Dann wird natürlich ein grösserer Druck kommen, aber die Mitarbeiter werden sich auch besser mit der Performance identifizieren. Wir glauben, dass das an sich ein positives Element ist.

Wir sind nun klar der Meinung, dass es eine Schwankungsreserve braucht. Deren Höhe hängt, wie ich vorhin schon angedeutet habe, vom eingegangenen Risiko ab. Weil wir natürlich langsam anfangen, auch mit Aktien – wir stehen ja nicht unter Zeitdruck –, und wahrscheinlich für den ganzen Betrag einen Zeitraum von vielleicht zehn Jahren brauchen, wird man darauf achten, dass man nicht im dümmsten Mo-

ment einsteigt, sondern einen guten Moment erwischt, und dass der Aktienbereich so begrenzt ist, dass nicht Risiken entstehen, die es erfordern würden, dass der Bund eine Schwankungsreserve einschießt.

Im Moment ist die Reserve nicht nötig, weil sie der Bund ohnehin schon garantiert. Wenn die Kasse einmal selbständig ist, sollten wir über die Bildung der Schwankungsreserve schon eine gewisse Erfahrung haben. Dann kann man Ihren Bedenken schon aus einer vielleicht drei- bis vierjährigen Erfahrung heraus Rechnung tragen. Es wäre falsch, aus Steuergeldern gleich auch noch die Risiken auf immer und ewig abzudecken, weil wir eine höhere Rendite wollen. Wir müssen aber dem Risikoaspekt sehr sorgfältig Rechnung tragen; da sind wir völlig mit Ihnen einig. Die Erfahrungen anderer Kassen zeigen – auch hier haben nicht alle die volle Deckung gehabt, aber man kann Deckung und Anlagepolitik durchaus trennen –, dass man sich langfristig keine Sorgen machen muss. Unsere Leute sind in bezug auf die Verteilung von Erfahrungswerten ausgegangen, auch mit Beratung von Ausenstehenden. Wir haben da die Prasa auch mit dabei, die ja viele Kassen führt. Sie ist eine der Firmen in der Schweiz, die sehr viel Know-how haben. Sie hat uns das so empfohlen. Es ist auch so, dass die Experten, welche die Modellrechnungen gemacht haben, im erwähnten Bericht ausdrücklich empfehlen, diese Anlage zu verrenten. Sie sagen, wenn wir das nicht möchten, dann müssten wir vielleicht schauen, ob wir nicht eine marktkonformere Verzinsung der Kasse garantieren sollten, damit sie mehr Mittel bekommt. Aber ich ziehe es natürlich vor, nicht die Verzinsung von Bundesgeldern mit Steuergeldern zu erhöhen, wenn wir schlecht refinanzieren können, sondern die Gelegenheit zu ergreifen, die Anlagepolitik zu verbessern und vom Markt her die besseren Renditen zu erzielen.

Abschliessend sage ich Frau Spoerry: Man kann die Risiken eingrenzen, man braucht diese Reserven. Im Laufe der Jahre sollten sie auch gebildet werden können, vor allem am Anfang, wo auch der Bund für einen allfälligen Teuerungsausgleich mit geradestehen muss.

Herr Gemperli, wir werden versuchen, die nächste Botschaft als Ganzes zu präsentieren, damit Sie dann auch den Gesamtüberblick haben. Das wird wahrscheinlich dann nicht ein Bundesbeschluss sein, sondern eine Gesetzesvorlage, weil das nötig ist, wenn wir die Postangestellten ausgliedern wollen. Sie werden auch nicht mehr die Statuten genehmigen müssen, sondern die grundsätzlichen Leitplanken im Gesetz festlegen. Der Bundesrat wird dafür die Kompetenz zum Erlass der Statuten haben. Das haben Sie auch bei der Reform des Beamtengesetzes so beschlossen. Deshalb sind auch die drei Fragen, die Sie gestellt haben, nicht mehr im gleichen Sinne relevant wie vor dieser Änderung des Beamtengesetzes. Aber zwei Punkte haben wir ja erfüllt. Bei der Frage nach dem Deckungsgrad habe ich ja jetzt ausführlich erläutert, warum wir der Meinung sind, es bestehe im Moment kein Handlungsbedarf, warum wir es aber trotzdem noch einmal vertieft anschauen wollen.

Ich bin Ihnen daher dankbar für Eintreten. Die Empfehlung würden wir im geschilderten Sinne entgegennehmen.

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

## **A. Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt**

### **A. Loi fédérale sur les finances de la Confédération**

*Gesamtberatung – Traitement global*

**Titel und Ingress, Ziff. I, II**

**Titre et préambule, ch. I, II**

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

27 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**B. Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung einer Änderung der PKB-Statuten****B. Arrêté fédéral concernant l'approbation d'une modification des statuts de la CFP***Gesamtberatung – Traitement global***Titel und Ingress, Art. 1, 2****Titre et préambule, art. 1, 2***Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

26 Stimmen  
(Einstimmigkeit)*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*

98.3217

**Empfehlung FK-SR (98.020)****Kontrollkosten****der Pensionskasse des Bundes****Recommandation CdF-CE (98.020)****Frais de contrôle****de la Caisse fédérale de pensions***Wortlaut der Empfehlung vom 19. Mai 1998*

Der Bundesrat wird eingeladen, die Kosten der Kontrolle gemäss Artikel 63 Absatz 1 (neu) der Verordnung über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten) entgegen der Botschaft nicht dem Bund, sondern der Kasse zu belasten.

*Texte de la recommandation du 19 mai 1998*

Le Conseil fédéral est invité à faire supporter à la Caisse fédérale de pensions, et non à la Confédération – comme le prévoit le message –, les frais de contrôle exécuté en application de l'article 63 alinéa 1er (nouveau) de l'ordonnance régissant la Caisse fédérale de pensions (statuts de la CFP).

**Schüle Kurt (R, SH)**, Berichterstatter: Ich möchte dem Bundesrat für die Bereitschaft danken, diese Empfehlung entgegenzunehmen. Ich habe zwar aus dem Votum von Herrn Bundesrat Villiger herausgehört, dass der Bundesrat etwas relativiert, was die Zeitachse betrifft.

Ich möchte an dieser Stelle einfach nochmals unterstreichen, dass die Finanzkommission klar der Meinung ist, dass diese Regelung mit dem Schritt zum Outsourcing der Kontrolle auch für die entsprechenden Verwaltungskosten getroffen werden sollte – im Rahmen unserer Empfehlung. Wir nehmen davon Kenntnis, dass der Bundesrat unser Anliegen prüfen und entsprechend den gegebenen gesetzlichen Möglichkeiten umsetzen wird.

*Überwiesen – Transmis*

98.404

**Parlamentarische Initiative (FK-NR)****Einigungsverfahren beim Voranschlag****Initiative parlementaire (CdF-CN)****Procédure de conciliation sur le budget**

Bericht und Gesetzentwurf der FK-NR vom 2. Februar 1998 (BBI 1998 1683)  
Rapport et projet de loi de la CdF-CN du 2 février 1998 (FF 1998 1397)

Stellungnahme des Bundesrates vom 2. März 1998 (BBI 1998 1689)

Avis du Conseil fédéral du 2 mars 1998 (FF 1998 1403)

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

*Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**Schüle Kurt (R, SH)**, Berichterstatter: Das Geschäftsverkehrsgesetz regelt das Verfahren der Differenzbereinigung zwischen den beiden Räten. Nach drei Beratungen noch verbliebene Differenzen werden in einer paritätisch zusammengesetzten Einigungskonferenz behandelt; scheitert ihr Antrag, so gilt die ganze Vorlage als nicht zustande gekommen und wird von der Geschäftsliste gestrichen. Das ist der Grundsatz, die Regel.

Offensichtlich besteht eine Gesetzeslücke für den Voranschlag. Die Streichung des Voranschlages von der Geschäftsliste, wenn bei einer einzelnen Position keine Einigung erreicht werden kann, macht keinen Sinn. Nachdem wir in jüngster Zeit zweimal, 1992 und 1997, beim Budget eine Einigungskonferenz ansetzen mussten, haben die Finanzkommissionen beschlossen, die Unsicherheiten im Verfahren auszuräumen. Die Finanzkommission des Nationalrates hat eine parlamentarische Initiative ausgearbeitet und dem Plenum vorgelegt, welches diese Vorlage, die aufgrund der Stellungnahme des Bundesrates noch modifiziert worden war, mit 96 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen gut hiess.

Der Kern der neuen Bestimmung: Es soll künftig bei fehlender Einigung auf den jeweils tieferen Betrag oder Personalbestand abgestellt werden. Das ist der gemeinsame Nenner beider Kammern. Die Finanzkommission des Nationalrates hatte allerdings nur die Ausgaben im Visier, wenn man die Begründung in ihrem Bericht liest. Dort heisst es: «Dass in einem solchen Fall der tiefere Betrag gelten soll, lässt sich auch mit einem verfassungsmässigen Auftrag begründen. Nach Artikel 42bis der Bundesverfassung ist der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes abzutragen.» (Ziff. 41)

Bei den Einnahmepositionen wäre es gerade umgekehrt. Wir sind indessen klar der Meinung, dass dasselbe Kriterium des jeweils tieferen Betrages im Sinne des gemeinsamen Nenners auch bei einer Einnahmeposition Gültigkeit haben muss. Einnahmen sind meist Schätzungsgrössen und haben kaum je zu Auseinandersetzungen in der Budgetdiskussion geführt. Das könnte sich in der Zukunft allerdings ändern, wenn die Budgets der «Flag»-Ämter zur Diskussion stehen. Dort werden die Leistungsaufträge dieser Bundesämter in Globalpositionen umgesetzt, und da könnten in Zukunft auch Einnahmepositionen Stoff für Diskussionen geben. Jedenfalls habe ich namens der FK die Präzisierung anzubringen, dass auch die Einnahmepositionen des Voranschlages unter diese Regelung fallen sollen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem neuen Absatz 4 von Artikel 20 des Geschäftsverkehrsgesetzes zuzustimmen, der bereits in Artikel 19 als Vorbehalt aufscheint.

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

## Geschäftsverkehrsgesetz

### Loi sur les rapports entre les Conseils

*Gesamtberatung – Traitement global*

**Titel und Ingress, Ziff. I, II**

**Titre et préambule, ch. I, II**

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

22 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

98.021

## Rechtshilfe in Strafsachen. Verträge zwischen der Schweiz und Peru sowie zwischen der Schweiz und Ecuador

### Entraide judiciaire en matière pénale. Traités entre la Suisse et le Pérou et entre la Suisse et l'Équateur

Botschaft und Beschlussentwurf vom 8. April 1998 (BBl 1998 2977)  
Message et projet d'arrêté du 8 avril 1998 (FF 2601)

*Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**Merz** Hans-Rudolf (R, AR), Berichterstatter: Diese beiden Verträge, über die wir heute zu befinden haben, sind wohl etwas zufällig, also nicht im Rahmen einer systematischen Strategie entstanden. Herr Bundesrat Koller hat sie nämlich getreu der alten Maxime von Staatsmännern «Nie kehrt' er heim, er brachte was» von einer Auslandsreise mit nach Hause genommen.

Aber der Abschluss dieser beiden Verträge ist aus mehreren Gründen zu begrüßen. Zunächst einmal haben alle Formen internationaler Kriminalität in Zeiten der Globalisierung, in denen wir uns auf jedem Gebiet befinden, zugenommen. Viele Delikte, besonders auch in den Bereichen der Geldwäscherei und der Drogenkriminalität, aber auch strafbare Handlungen gegen das Vermögen, passieren nicht mehr lokal, sondern grenzüberschreitend und im Rahmen von teils grossen kriminellen Organisationen. Der Wille zur Zusammenarbeit in diesen Fragen ist deshalb allenthalben gewachsen, und dieser Wille kommt auch hier, bei diesen beiden Verträgen, zum Ausdruck.

Mit diesen Verträgen betritt der Bundesrat sodann Neuland, denn es sind die ersten Vereinbarungen dieser Art mit lateinamerikanischen Staaten. Auf dieser Grundlage – und mit den zu erwartenden Erfahrungen, wenn diese Verträge einmal eine gewisse Zeit funktioniert haben – lässt sich zweifellos das Vertragsnetz mit weiteren Staaten des lateinamerikanischen Kontinentes ausbauen, namentlich natürlich auch mit den bevölkerungsreicheren Staaten. Ein solcher Ausbau des Netzes bilateraler Verträge liegt denn auch in der Absicht des Bundesrates, und diese Absicht ist zu begrüßen.

Peru hat keine 23 Millionen Einwohner, Ecuador etwa 12 – es handelt sich um zwei mittelgrosse Staatswesen inmitten des südamerikanischen Kontinentes. Sie haben die Gemeinsamkeit der Zweiteilung ihrer Gebiete in einen Küstenabschnitt zum Pazifik hin und eine Gebirgsregion in den Anden mit je recht unterschiedlichen Bevölkerungsmentalitäten.

Aber im übrigen haben sie natürlich auch den repräsentativen Mix der für Lateinamerika typischen gesellschaftlichen und ökonomischen Probleme. Die Pflege ihrer verfassungs-

mässig abgestützten Rechtsordnungen leidet in beiden Ländern etwas unter administrativer Schwerfälligkeit, Erledigungsrückständen und damit verbundenen Einschränkungen bei den personellen und finanziellen Mitteln.

Trotz jüngerer Anpassungen – Ecuador hat 1992 eine grosse Anpassung seiner Rechtsordnung vorgenommen – besteht weiterer Reformbedarf. Besonders im Fall von Peru weist Amnesty International in einem neueren Bericht auf einige grundlegende Pendenzen im Menschenrechtsbereich hin. Aufgrund solcher und weiterer Unwägbarkeiten sind Aussagen über die zu erwartende Zahl von Rechtshilfesuchen derzeit schwierig.

Ohne Zweifel dienen beide Länder in einem gewissen Mass als Basen für den internationalen Drogenhandel. Deshalb kann derzeit auch der Personalbedarf in der Sektion Internationale Rechtshilfe des Bundesamtes für Polizeiwesen zur Handhabung dieser beiden Verträge noch nicht abgeschätzt werden.

Zur Botschaft gibt es nichts Wesentliches zu ergänzen. Beide Verträge beruhen auf den einschlägigen Grundlagen der Bundesverfassung, dann auf dem Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen, auf dem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen und den zugehörigen Rechtshilfeverordnungen. Beide Verträge sind mit einer geringfügigen Ausnahme identisch abgefasst. Sie ermöglichen es, die Gewährung von Rechtshilfe abzulehnen; das ist eine wichtige Präzisierung. Bei politisch oder fiskalisch strafbaren Handlungen sind keine Verpflichtungen zur Leistung von Rechtshilfe statuiert, wohl aber bei qualifizierten Steuerdelikten, z. B. im Falle von Abgabebetrug.

In der Kommission war der Bundesbeschluss nicht umstritten. In der Diskussion wurden einige Fragen zum lateinamerikanischen Umfeld, zu den finanziellen Konsequenzen dieser Verträge und zu möglichen Parallelverhandlungen im Bereich von an sich erstrebenswerten Doppelbesteuerungsabkommen gestellt. Aber die Kommission kam zur Überzeugung, dass in dieser Form wenig Risiken bestehen und dass die ganze Vorarbeit auf Kohärenz der Verträge schliessen lässt.

Der Bundesbeschluss enthält die Ermächtigung an den Bundesrat zur Ratifizierung beider Verträge; er untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

Die Kommission für Rechtsfragen empfiehlt Ihnen einstimmig, diesem Bundesbeschluss zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Mit den vorliegenden Rechtshilfeverträgen in Strafsachen zwischen der Schweiz und Peru bzw. Ecuador schliessen wir erstmals solche umfassende Rechtshilfeverträge mit Ländern Südamerikas ab.

Die Entwicklung der Kommunikations- und Verkehrsmittel erhöht bekanntlich nicht nur die Mobilität der Bürger, gleichzeitig wird es dadurch auch den Kriminellen erleichtert, diese Mittel zu nutzen und in vermehrter Masse international tätig zu werden. Des weiteren eröffnet die Globalisierung der internationalen Wirtschaftstätigkeit neue Kriminalitätsfelder. Die nationalen Justizbehörden sind daher bei der Verbrechensbekämpfung je länger, desto mehr auf die Mithilfe des Auslandes angewiesen. Es ist demzufolge wichtig, Mechanismen zu schaffen, die eine wirksame internationale Kooperation erlauben. Die beiden vorliegenden Verträge leisten einen Beitrag zur Erreichung dieses Zieles.

Bisher beruhte die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen der Schweiz und Peru sowie Ecuador – wie mit vielen anderen Ländern – auf keiner vertraglichen Grundlage; sie wurde gestützt auf das einschlägige Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen gewährt. Die neuen Verträge lehnen sich eng an das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen sowie an das revidierte Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen an. Der Inhalt des Vertrages mit Peru ist in grossen Teilen identisch mit demjenigen Ecuadors.

Gestatten Sie mir an dieser Stelle, Ihnen kurz einige wenige wichtige Aspekte dieser beiden Verträge darzulegen:

Artikel 3 des Vertrages mit Ecuador und Artikel 4 des Vertrages mit Peru zählen die Gründe auf, die es dem ersuchten



Staat erlauben, die Gewährung von Rechtshilfe abzulehnen. Zu erwähnen ist insbesondere, dass bei politisch oder fiskalisch strafbaren Handlungen keine Verpflichtung zur Leistung von Rechtshilfe besteht. Die Schweiz wird in solchen Fällen die Rechtshilfe verweigern. Handelt es sich jedoch um einen Abgabebetrug, also um ein qualifiziertes Steuerdelikt, z. B. um betrügerische Hinterziehung von Abgaben mittels gefälschter Urkunden, können die Vertragspartner einander Rechtshilfe gewähren. Diese Kompromisslösung wurde von der Schweiz vorgeschlagen und von Peru und Ecuador akzeptiert. Erstmals konnte diese Formulierung 1993 im Rechtshilfevertrag mit Kanada verankert werden.

Artikel 6 des Vertrages mit Ecuador und Artikel 7 des Vertrages mit Peru regeln, dass auf ausdrückliches Begehren des ersuchenden Staates die zuständige Justizbehörde des ersuchten Staates vorläufige Massnahmen, z. B. die Sperrung von Bankkonten, anordnen kann. Diese in der Praxis sehr wichtige Bestimmung erlaubt es den schweizerischen Justizbehörden inskünftig, auch von den ecuadorianischen und peruanischen Behörden den Vollzug vorläufiger Massnahmen – beispielsweise die Sperrung von Bankkonten, wenn ein Verdacht auf Geldwäscherei vorliegt – zu erwirken, was bis anhin nicht möglich war.

Bis heute verfügen Ecuador und Peru nämlich über keine interne Gesetzgebung, die dem schweizerischen Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, welches eine solche Möglichkeit vorsieht, entspricht. Artikel 20 des Vertrages mit Ecuador und Artikel 21 desjenigen mit Peru sehen sodann Zentralbehörden als direkte Ansprechpartner für die Behandlung von Rechtshilfeersuchen vor. Diese Zentralbehörden ermöglichen sofortige direkte und persönliche Kontakte zwischen den Spezialisten beider Länder, was massgeblich dazu beiträgt, die Rechtshilfe zu beschleunigen.

Schliesslich ist es der Schweiz gelungen, in Artikel 24 bzw. 25 der Verträge, den Ausschluss jeglicher Formerfordernisse zu statuieren. Die Durchführung des gerade im Verhältnis zu südamerikanischen Staaten üblichen langwierigen Beglaubigungsverfahrens, welches die Behandlung der Rechtshilfeersuchen oft übermässig lange verzögert, ist damit nicht mehr notwendig.

Es ist schliesslich wichtig anzumerken, dass die vorgelegten Verträge die gleiche Stossrichtung wie das revidierte Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen aufweisen. Das Hauptziel dieser Revision war nämlich die Vereinfachung und Beschleunigung des Rechtshilfeverfahrens. Dasselbe wird auch mit den Verträgen mit Peru und Ecuador bezweckt.

Ich erlaube mir abschliessend, in Erinnerung zu rufen, dass der Abschluss der beiden vorliegenden Verträge der aktuellen Politik des Bundesrates entspricht, welche das Netz der völkerrechtlichen Instrumente der Schweiz auf diesem Gebiet kontinuierlich ausbauen will.

Aus den aufgeführten Gründen möchte ich Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten und die beiden Rechtshilfeverträge zu genehmigen.

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

### **Bundesbeschluss betreffend die Verträge über Rechtshilfe in Strafsachen zwischen der Schweiz und Peru sowie zwischen der Schweiz und Ecuador**

#### **Arrêté fédéral concernant les traités d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et le Pérou et entre la Suisse et l'Equateur**

*Gesamtberatung – Traitement global*

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

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
Für Annahme des Entwurfes

21 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

98.008

### **Patentgesetz. Änderung**

#### **Loi sur les brevets. Révision**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 19. Januar 1998 (BBl 1998 1633)  
Message et projet de loi du 19 janvier 1998 (FF 1998 1346)

*Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**Martin Jacques** (R, VD), rapporteur: La loi régissant la problématique des brevets date du 25 juin 1954. Le projet de révision présenté ne vise pas une refonte globale de ce texte légal, mais bien une adaptation spécifique pour les produits phytosanitaires avec en plus quelques petites modifications utiles et découlant des expériences réalisées dans l'application des textes.

En outre, dans le contexte de cette révision partielle, une compétence supplémentaire est accordée au Conseil fédéral pour déterminer de quelle manière et quel support il choisira pour publier la liste des demandes de brevets préalable ou encore la liste des brevets délivrés. Cette compétence donnera à notre exécutif plus de souplesse et une capacité supplémentaire d'adaptation à l'évolution du domaine de l'information. Avouez que cette mesure ne s'approche pas trop des pleins pouvoirs! (*Remarque intermédiaire Cavadini Jean: Non!*) Les raisons qui militent en faveur de cette révision partielle sont de deux ordres:

1. une modification de la législation européenne qui délivre un certificat complémentaire pour les produits phytosanitaires (décision du Parlement européen du 23 juillet 1996);
2. l'argument le plus important, la durée de protection d'un brevet est limitée dans le temps. Pour être mis sur le marché, un produit phytosanitaire est soumis à une autorisation officielle qui ne doit être délivrée que de nombreuses années après la demande de brevet. Cette longue période est indispensable au contrôle de l'adéquation biologique du produit phytosanitaire, et surtout pour vérifier s'il n'y a pas d'effets secondaires sur les végétaux traités. Cette autorisation est délivrée en général par l'OFAG.

La solution prévue par le Conseil fédéral pour pallier cet inconvénient est la même que celle qui est appliquée par l'Union européenne. Elle est aussi la même que celle qui est appliquée en Suisse depuis le 1er septembre 1995 pour les médicaments.

Au lieu de proposer la prolongation de la durée d'un brevet, le Conseil fédéral propose le certificat complémentaire qui augmente spécifiquement la durée de ce brevet. Cette mesure – non protectionniste, je le précise, puisqu'elle correspond au droit européen – mettra simplement l'industrie suisse au même niveau que la concurrence des pays voisins. On estime que le nombre de demandes déposées se montera à 150 à partir de l'adoption de ce projet de révision partielle, alors que la vitesse de croisière pour les années suivantes s'établira à une quinzaine d'autorisations.

Votre commission, après une discussion essentiellement explicative, est entrée en matière à l'unanimité. Ce n'est pas une surprise, elle a aussi adopté ce projet par le même score et elle vous propose de faire de même.

**Bieri Peter** (C, ZG): Ich möchte anlässlich der Eintretensdebatte zur Änderung des Patentgesetzes kurz zwei Punkte aufgreifen, die mir bei diesem Geschäft aufgefallen sind.

1. Einmal mehr sprechen wir davon, dass wir einen europäischen Rechtsakt nachvollziehen: Wir schliessen uns mit die-

ser Änderung des Patentgesetzes der Verordnung (EG) Nr. 1610/96 über die Schaffung eines ergänzenden Schutz-zertifikates für Pflanzenschutzmittel an. Damit übernehmen wir eine Regelung der EU, wie sie bereits für Medikamente besteht. Also auch da ein Nachvollzug – natürlich autonom! Der Direktor des Institutes für geistiges Eigentum, Herr Grossenbacher, hat in der Kommission auf meine Frage hin, ob das auf europäischem Niveau oder im Rahmen des WTO/Trips-Abkommens gelöst werden müsse, erklärt, bei der WTO bestehe keine solche Regelung; es gehe hier um eine Harmonisierung des europäischen Rechtes. Es heisst in der Botschaft auch: «Ein Gleichziehen der Schweiz mit der EG stellt nicht nur die schweizerische Industrie auf gleichen Fuss wie ihre Partner im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und EG-Raum, sondern beugt auch einer allfälligen, unerwünschten Reziprozitätspolitik der EG vor.» (Ziff. 121) Weiter schreibt der Bundesrat: «Trotz des Neins der Schweiz zum EWR-Abkommen im Jahre 1992 gilt weiterhin der Grundsatz, dass das schweizerische Recht nach Möglichkeit mit dem europäischen Recht kompatibel sein soll.» (Ziff. 122.1) Diese Kompatibilität sei mit der materiellen Übernahme der EG-Verordnung gewährleistet.

Kurz: Es geht hier nicht um etwas Weltbewegendes, aber es ist ein anschauliches Beispiel dafür, dass wir etwas nachvollziehen, weil wir es nachvollziehen müssen, und wir vollziehen es nach, ohne dass wir dazu etwas zu sagen hätten. Und das erst noch in einem Wirtschaftsbereich – nämlich der Chemie –, wo wir bis heute an der Weltspitze mit dabei sind. Wäre es da nicht vielleicht besser, wir könnten von Anfang an mitreden? Dieser Gedanke schlägt eine Brücke von der Patentgesetzgebung zur Europafrage.

2. Der zweite Punkt betrifft die Landwirtschaft. Wir alle sind bei den Agrardebatten der letzten Sessionen nicht müde geworden, von Produktionskostensenkung zu sprechen. Von links bis rechts tönte es, die Bauern müssten mit niedrigeren Kosten produzieren, damit sie konkurrenzfähig bleiben könnten. Und siehe da, was machen wir eine Session später? Wir verteuern das Umfeld der Produktionskosten, wenn es auch von der Sache und von der Wirtschaft her verständlich ist. Pflanzenschutzmittel sind variable Kosten: Je höher sie sind, desto geringer sind die Einkommen. Die Verlängerung der Schutzbestimmung bewirkt, dass die Pflanzenschutzmittel teurer werden, weil billige Generika erst später auf den Markt kommen.

Es steht in der Botschaft, Generika würden bloss 10 Prozent des Pflanzenschutzmarktes ausmachen, so dass davon auszugehen sei, dass die Auswirkungen gering seien. Herr Direktor Grossenbacher hat in der Kommission gesagt, aufgrund der geringen Menge der Generika in der Schweiz und des geringen Preisunterschiedes zwischen patentgeschützten Pflanzenschutzmitteln und Generika seien die Auswirkungen auf einige wenige Millionen Franken pro Jahr zu veranschlagen.

Ich kann das nicht kontrollieren, möchte aber zu bedenken geben: Wären es, wie Herr Grossenbacher gesagt hat, auch maximal nur 5 Millionen Franken, so geht beim landwirtschaftlichen Einkommen doch wiederum ein nicht unerheblicher Betrag verloren. 5 Millionen Franken ergeben bei 80 000 Bauernbetrieben eine Zusatzausgabe von 60 Franken je Betrieb und Jahr. Wer nun sagt, das sei nicht der Rede wert, dem gebe ich zu bedenken, dass am vergangenen Wochenende in einer Schweizer Stadt in einer Volksabstimmung 50 000 Franken für ein Projekt abgelehnt wurden. Bei 500 000 Einwohnern hätte das gerade 10 Rappen pro Einwohner ausgemacht. Das nur zum Vergleich: 60 Franken pro Betrieb, 10 Rappen pro Einwohner.

Ich wollte damit darauf hinweisen, dass wir hier, ohne zu zögern, und ohne Augenzwinkern etwas beschliessen, das bei den Betroffenen Auswirkungen hat, die weit grösser sind als viele breitestens diskutierte Themen. Wer ansonsten mit kritischen, ja mit überkritischen Argusaugen auf die Agrarpolitik schaut, sollte hier zur Kenntnis nehmen, dass wir hier etwas zugunsten des Wirtschafts- und Forschungsstandortes Schweiz und zuungunsten des Landwirtschaftsstandortes Schweiz tun. Auch wenn ich aus übergeordneten Gründen

für Eintreten bin, so soll dieser Gedanke an dieser Stelle immerhin vermerkt und ins Bewusstsein gebracht werden.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Die vorgeschlagene Revision betrifft in erster Linie die Einführung von ergänzenden Schutz-zertifikaten für Pflanzenschutzmittel. Bei den übrigen Revisionspunkten handelt es sich einerseits um begriffliche Anpassungen und Vereinfachungen im Zusammenhang mit der Umwandlung des Bundesamtes für geistiges Eigentum in das jetzt existierende Eidgenössische Institut für geistiges Eigentum. Andererseits wird durch die vorgeschlagene Änderung von Artikel 61 des Patentgesetzes vorgesehen, dass in Zukunft der Bundesrat das Publikationsorgan bestimmen kann, in welchem die vom Institut vorzunehmenden Veröffentlichungen betreffend eingetragene Patente und die der amtlichen Vorprüfung unterliegenden Patentgesuche erscheinen sollen. Diese Regelung gewährt die notwendige Flexibilität, der laufenden technischen Entwicklung im Medienbereich künftig ohne Gesetzesänderung Rechnung tragen zu können und so die Patentinformation jederzeit einem breiten Publikum, beispielsweise über neue elektronische Medien, zugänglich zu machen.

Zum zentralen Revisionspunkt, der Einführung von ergänzenden Schutz-zertifikaten für Pflanzenschutzmittel: Damit verfolgen wir zwei Ziele: Für das Inverkehrbringen bzw. die Marktzulassung eines Pflanzenschutzmittels bedarf es in der Schweiz einer behördlichen Genehmigung des Bundesamtes für Landwirtschaft, welche in der Regel erst mehrere Jahre nach Beginn der Patentdauer – diese beginnt ja mit der Anmeldung zum Patent – erteilt wird. Dies führt zu einem erheblichen Verlust der effektiven Patentdauer und somit zu einer Ungleichbehandlung von zulassungsbedürftigen und nicht zulassungsbedürftigen Produkten. Aus diesem Grund soll durch die Erteilung von ergänzenden Schutz-zertifikaten eine im Ergebnis die Patentdauer verlängernde Schutzfrist gewährt werden. Die Form eines eigenständigen Schutztitels wurde gewählt, weil einerseits die Verlängerung nicht bloss an das Bestehen des Patentes, sondern auch an die Genehmigung zum Inverkehrbringen anknüpft und weil andererseits die zusätzliche Schutzdauer nur in bezug auf die genehmigten Anwendungen und nicht für den ganzen Geltungsbereich des Patentes gewährt wird.

Mit der Einführung ergänzender Schutz-zertifikate für Pflanzenschutzmittel wird einem dringenden Bedürfnis nach Angleichung an die bestehende Situation in der Europäischen Union stattgegeben, wo gemäss einer EU-Verordnung vom 23. Juli 1996 ergänzende Schutz-zertifikate für Pflanzenschutzmittel bereits seit dem 8. Februar letzten Jahres erteilt werden können. Auf diese Weise soll eine Gleichstellung der einheimischen Industrie mit ihrer ausländischen Konkurrenz erreicht und ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Unternehmen verhindert werden.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die ergänzenden Schutz-zertifikate keine Neuheit im schweizerischen Recht darstellen, denn wir haben Schutz-zertifikate für Arzneimittel seit Inkrafttreten der entsprechenden Bestimmungen am 1. September 1995 bei uns eingeführt.

Im Rahmen der vorgeschlagenen Teilrevision werden die bestehenden Bestimmungen über ergänzende Schutz-zertifikate weitgehend als für Arzneimittel sinngemäss anwendbar erklärt. Die Einführung ergänzender Schutz-zertifikate hat zur Folge, dass die billigeren Nachahmerprodukte, die Generika, später als bis anhin auf den Markt gelangen können. Das genaue Ausmass der daraus resultierenden Auswirkungen auf die Pflanzenschutzmittelpreise kann derzeit allerdings nicht quantifiziert werden, da die entsprechenden Generika noch nicht auf dem Markt sind und nicht feststeht, ob und in welchem Umfang Generika in den Verkehr gebracht werden.

Angesichts der Schätzung – welche sich aus der Anzahl der rund 150 seit 1985 zugelassenen Pflanzenschutzmittel ableitet –, dass künftig pro Jahr lediglich mit der Erteilung von etwa 10 bis 15 Zertifikaten gerechnet werden muss und dass der Anteil der Generika am gesamten schweizerischen Pflanzenschutzmittelmarkt weniger als 10 Prozent beträgt, ist im Zusammenhang mit der Einführung dieser ergänzenden

Schutzzertifikate von geringen Auswirkungen auf die Pflanzenschutzmittelpreise auszugehen.  
Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Revisionsvorlage, die – wie Herr Bieri richtig ausgeführt hat – die Linie der Harmonisierung unseres Wirtschaftsrechtes mit demjenigen der Europäischen Union weiterführt.

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

### **Bundesgesetz über die Erfindungspatente Loi fédérale sur les brevets d'invention**

*Gesamtberatung – Traitement global*

**Titel und Ingress, Ziff. I, II  
Titre et préambule, ch. I, II**

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble  
Für Annahme des Entwurfes*

23 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

98.3131

### **Motion Schiesser Änderung des ZGB. Ausgestaltung des Schuldbriefes als Registerpfandrecht**

**Motion Schiesser  
Modification du CC.  
Aménagement de la cédule  
hypothécaire en tant  
que registre de droits de gage**

*Wortlaut der Motion vom 19. März 1998*

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Vorlage über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zu unterbreiten, mit welcher der Schuldbrief als (papierloses) Registerpfand ausgestaltet wird.

*Texte de la motion du 19 mars 1998*

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet de modification du Code civil suisse autorisant que la cédule hypothécaire en tant que registre de gages soit établie sous la forme non écrite.

*Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun*

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

In den letzten Jahren ist die Schuldbriefausstellung verschiedentlich geändert worden. Zuerst wurde die Unterschrift des Schuldners abgeschafft, dann die Zweitunterschrift der kantonalen Behörde; ab dem 1. Januar 1997 ist auch der Name des Schuldners nicht mehr auf dem Titel ersichtlich. Den Grundbuchämtern ist es zudem gestattet, die Grundstückbeschreibung auf ein Minimum zu reduzieren. Ein allfälliger Gläubiger muss sich demzufolge bei einer Darlehensgewährung immer an einen Grundbuchauszug halten. Die Aussagekraft des Schuldbriefes ist stark relativiert.

Der heutige Rechtsverkehr mit den papiermässig ausgestalteten Schuldbriefen ist recht aufwendig. Für die Aufbewahrung der Titel sind umfangreiche Sicherheitsanlagen erforderlich. Bei Titelverlusten, die häufig vorkommen, sind auf-

wendige und langwierige Kraftloserklärungsverfahren durchzuführen. Täglich werden Hunderte von Schuldbriefen mit der Post zwischen Banken, Notaren und Grundbuchämtern hin- und hergeschoben. Dieser Papiertransfer entspricht nicht mehr den heutigen Vorstellungen eines reibungslosen und auf Sicherheit bedachten Rechtsverkehrs und verursacht hohe Kosten.

Ein Verzicht auf die Ausgestaltung von Schuldbriefen in Papierform und die Ausgestaltung als Registerpfand würden die Sicherheit für alle an einem Schuldbrief beteiligten Parteien erheblich vergrössern und die Abwicklung wesentlich vereinfachen.

Die vorliegende Motion bezweckt in keiner Weise, den Schuldbrief als Grundpfand abzuschaffen. Es geht vielmehr bloss darum, dass auf das Erfordernis verzichtet wird, wonach in jedem Fall bei Errichtung oder Erhöhung eines solchen Grundpfandes für dessen Bestand ein (körperlicher, auf Papier geschriebener) Titel ausgestellt werden muss. Dabei wären die Voraussetzungen festzulegen, die statt dessen erfüllt sein müssten.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates*

*vom 27. Mai 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral  
du 27 mai 1998*

Der Bundesrat steht dem Anliegen des Motionärs, den Schuldbrief wegen der aufgetretenen praktischen Probleme alternativ oder exklusiv als (papierloses) Registerpfand statt wie bisher als Wertpapier auszugestalten, positiv gegenüber. Entsprechende Wünsche werden seit einiger Zeit auch aus Banken- und Grundbuchkreisen geäussert. Falls sich dadurch eine Vereinfachung und Verbilligung des Grundpfandkredits bewirken lässt, so entspricht dies auch dem für den Bund prioritären Ziel der Eigentumsförderung.

Jedoch sind die möglicherweise weitreichenden Konsequenzen der Schaffung einer solchen neuen Grundpfandrechtsart im heutigen Zeitpunkt angesichts der Komplexität der Materie nicht absehbar. Die Folgen der Neukonzeption des Schuldbriefes als Registerpfand sind deshalb vorab in einer Expertise abzuklären.

Der Bundesrat ist aufgrund dieser Ausführungen bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

**Schiesser Fritz (R, GL):** Ich möchte einleitend dem Bundesrat für die wohlwollende Aufnahme des Vorstosses bestens danken. Ich möchte vorausschicken, dass ich durchaus damit einverstanden bin, dass eine gründliche Problemanalyse vorgenommen wird. Ich bringe aber hier gleichwohl den Wunsch an, dass diese Problemanalyse nicht jahrelang dauert.

Die Begründung des Vorstosses möchte ich nicht wiederholen. Sie liegt Ihnen schriftlich vor. Es geht im wesentlichen darum, eine Art der Ausgestaltung des Schuldbriefes zu finden, die den Anforderungen der neuen Kommunikationsmittel, aber auch neuer Finanzierungsinstrumente Rechnung trägt. Die praktischen Probleme, die mit diesem Vorstoss aufgegriffen werden, sollen ebenfalls nicht beiseite gelassen werden. Wir alle kennen den Umstand, dass Schuldbriefe verlorengehen oder vernichtet werden und dass dann langwierige Amortisationsverfahren durchgeführt werden müssen. Das ist aufwendig, zeitraubend und kostet entsprechend Geld.

Schliesslich möchte ich noch auf den Umstand hinweisen, dass nun auch in unserem Land die Handelbarkeit von grundpfandgesicherten Forderungen aus Schuldbriefen zu einem neuen Finanzierungsinstrument geworden ist. Ein entsprechender Fonds wird derzeit lanciert. Also auch hier scheint etwas in Bewegung geraten zu sein.

Ich gestatte mir noch einen Hinweis auf einen Punkt in der Stellungnahme des Bundesrates. Der Bundesrat spricht von

der Schaffung einer neuen Grundpfandrechtsart. Ich möchte hier noch einmal betonen: Mit meinem Vorstoss möchte ich keine grundsätzlich neue Grundpfandrechtsart schaffen, sondern das bisherige Grundpfandrecht des Schuldbriefes so ausgestaltet haben, dass es den Anforderungen des modernen Rechtsverkehrs entspricht. Ich fordere hier mitnichten eine neue Grundpfandrechtsart neben der Gült oder der Grundpfandverschreibung oder dem Schuldbrief, sondern eine Ausgestaltung des Schuldbriefes, die den Anforderungen an die Verkehrstauglichkeit und des modernen Rechtsverkehrs des 21. Jahrhunderts genügt. Das ist das Anliegen meines Vorstosses. Ich habe das in der schriftlichen Begründung allenfalls zu wenig zum Ausdruck gebracht.

Ich bin damit einverstanden, dass dieser Vorstoss in der Form des Postulates überwiesen wird. Der Bundesrat ist bereit, diesen Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Ich verbinde diese Zustimmung zur Umwandlung nochmals mit der Bitte, dass Sie, Herr Bundesrat, diese Fragen zügig klären lassen, damit wir auf die Herausforderungen des modernen Rechtsverkehrs im 21. Jahrhundert rasch eine entsprechende Antwort geben können. Das soll der Gründlichkeit der Abklärungen keinen Abbruch tun.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Nur sehr kurz: Ich bin dem Motionär dankbar, dass er bereit ist, die Umwandlung in ein Postulat zu akzeptieren. Wir schlagen die Umwandlung in ein Postulat ja auch nicht im Sinne einer Verweisung ad calendas graecas vor, aber wir haben festgestellt, dass zwar das ökonomische und auch rechtspolitische Bedürfnis eindeutig ausgewiesen sind, dass sich aber bei der konkreten Ausgestaltung wahrscheinlich noch einige relativ schwierige, dogmatische Probleme stellen werden. Das möchten wir einfach jetzt seriös und gründlich abklären. Wir werden wahrscheinlich demnächst eine kleine Arbeitsgruppe einsetzen und Ihnen das Resultat dieser Expertengruppe dann präsentieren.

*Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat*

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

**Dritte Sitzung – Troisième séance****Mittwoch, 10. Juni 1998****Mercredi 10 juin 1998**

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

97.462

**Parlamentarische Initiative  
(Frick)****StGB. Revision  
von Artikel 179quinquies  
zum Schutze  
des Geschäftsverkehrs****Initiative parlementaire  
(Frick)****Code pénal. Révision  
de l'article 179quinquies  
pour la protection  
des mouvements d'affaires***Wortlaut der Initiative vom 19. Dezember 1997*

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein:

Artikel 179quinquies StGB ist so zu ändern, dass straflos bleibt, wer ein eigenes Gespräch für den nichtöffentlichen Gebrauch lediglich zum Zwecke aufzeichnet, um damit Unklarheiten und Missverständnisse zu vermeiden.

*Texte de l'initiative du 19 décembre 1997*

Me fondant, d'une part, sur l'article 93 alinéa 1er de la Constitution fédérale et, d'autre part, sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose l'initiative suivante, rédigée sous la forme d'une demande conçue en termes généraux:

On modifiera l'article 179quinquies du Code pénal de sorte que ne soit pas punissable celui qui, uniquement pour éviter toute erreur et toute méprise, aura enregistré une conversation à usage non public à laquelle il aura participé.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

**Brunner** Christiane (S, GE) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 23. Februar 1998 die von Ständerat Frick am 19. Dezember 1997 eingereichte parlamentarische Initiative gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeprüft.

Die Initiative verlangt, Artikel 179quinquies des Strafgesetzbuches (StGB) sei so zu ändern, dass straflos bleibt, wer ein eigenes Gespräch für den nichtöffentlichen Gebrauch lediglich zum Zwecke aufzeichnet, um damit Unklarheiten und Missverständnisse zu vermeiden.

Der Initiator war bei der Vorprüfung seiner Initiative anwesend.

*Begründung der Initiative*

Mit der Revision des Fernmeldegesetzes wurden auch die entsprechenden Bestimmungen des StGB revidiert. Artikel

179quinquies lautet – gültig ab 1. Januar 1998 – wie folgt: «Weder nach Artikel 179bis Absatz 1 noch nach Artikel 179ter Absatz 1 macht sich strafbar, wer für Hilfs-, Rettungs- und Sicherheitsdienste Notrufe aufzeichnet.»

In der praktischen Umsetzung ist Artikel 179quinquies StGB sehr problematisch. Er erlaubt nur das Aufzeichnen von Notrufen für Hilfs-, Rettungs- und Sicherheitsdienste. Wichtige bisher erlaubte und im grossen Umfang alltäglich praktizierte Aufzeichnungen werden strafbar, wenn nicht in jedem Einzelfall das Einverständnis zur Aufzeichnung gegeben wird. Das ist im heutigen Gesellschafts- und Wirtschaftsleben schlicht nicht machbar und muss als verheerender Rückschritt bezeichnet werden. Es betrifft dies die Usancen im Reservations- und Bestellwesen (Reiseveranstalter, Hotels, Waren- und Versandhäuser), im Devisenhandel und im Bankverkehr schlechthin, im Journalismus usw. Überall werden Gespräche für den privaten, nichtöffentlichen Gebrauch aufgezeichnet, einerseits zur Klärung und Vermeidung von Missverständnissen, andererseits zur Beweissicherung.

Im Alltag ist die Einhaltung von Artikel 179quinquies StGB praktisch nicht durchsetzbar und nicht zu überwachen. Denn ab 1. Januar 1998 muss «jede Person, die ihre Gespräche aufzuzeichnen wünscht, ihre Gesprächspartner vorgängig davon unterrichten, wie dies bereits heute bei Telefonbeantwortern automatisch passiert» (BBl 1996 III 1452).

Die Überprüfung der Vorgeschichte und der parlamentarischen Beratung legt den Schluss nahe, Artikel 179quinquies als Versehen zu bezeichnen, dessen Bedeutung und Tragweite im Vorfeld und während der Beratungen gar nicht hinreichend erfasst wurde. Wohl wurde in der Vernehmlassung von Seiten eines Verbandes darauf hingewiesen; später aber wurde die Auswirkung von Artikel 179quinquies als ein «Nebenprodukt der Telelex-Revision» übersehen.

Die Bestimmung ist daher zu ändern, so dass die Aufzeichnung eigener Gespräche für den nichtöffentlichen Gebrauch im heutigen Umfang für Banken, Journalisten, im Reservations- und Bestellwesen zulässig bleibt – selbstverständlich unter Wahrung des Datenschutzes. Die Revision eilt und ist raschestmöglich vorzunehmen, um sofort wieder einen praktikablen Rechtszustand herzustellen.

Ich bitte daher die zuständige Kommission, diese Initiative sofort zu behandeln und die Verwaltung zur Ausarbeitung der Formulierung beizuziehen.

*Erwägungen der Kommission*

1. Stand der Arbeiten der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

Weder in der Bundesversammlung noch in der Verwaltung sind zurzeit Arbeiten zu diesem Gegenstand im Gange.

2. Mit der Initiative verbundener Aufwand und Zeitplan der parlamentarischen Arbeit

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative würde voraussichtlich nur die Änderung einer Bestimmung des StGB erfordern und wäre ohne allzu grossen Aufwand zu bewerkstelligen.

3. Erwägungen der Kommission

Das StGB verbietet grundsätzlich, ein nichtöffentliches Gespräch ohne vorgehende Einwilligung aller Gesprächspartner aufzunehmen (Art. 179bis und Art. 179ter). Bis zur Revision von Artikel 179quinquies StGB waren jedoch Aufzeichnungen von Telefongesprächen ausnahmsweise erlaubt, wenn sie über ein von den PTT zugelassenes Zuhörergerät erfolgten. Diese Strafbefreiung wurde im Laufe der Zeit durch die stufenweise Lockerung des Telefonmonopols der PTT ausgeweitet. Von der Möglichkeit der Gesprächsaufzeichnung ohne Einwilligung des Betroffenen machten Banken, Devisenhändler, Reiseveranstalter und auch Journalisten regen Gebrauch, sei es zur Beweissicherung oder zur Vermeidung von Missverständnissen.

Seit der Neufassung von Artikel 179quinquies StGB, welche mit der Revision des Fernmeldegesetzes am 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist, sind lediglich Aufzeichnungen von Notrufen für Hilfs-, Rettungs- und Sicherheitsdienste nicht strafbar. Alle anderen Aufzeichnungen von Telefongesprächen ohne Einwilligung aller Teilnehmer sind auf Antrag strafbar. In eini-

gen Berufszweigen besteht indessen das Bedürfnis nach Gesprächsaufzeichnungen, besonders um im Streitfall über Beweismittel zu verfügen. Die Kommission ist der Meinung, dass Gesetz und Geschäftswirklichkeit im Einklang stehen müssen. Deshalb soll Artikel 179quinquies StGB im Sinne einer Ausnahmegewilligung dahingehend geändert werden, dass Aufzeichnungen von eigenen Gesprächen für den privaten, nichtöffentlichen Gebrauch zur Klärung und Vermeidung von Missverständnissen und zur Beweissicherung nicht strafbar sind. Solche Aufnahmen dürfen jedoch nicht missbraucht werden und sollen nur erlaubten Zwecken dienen. Die Kommission spricht sich klar für den Schutz der Privatsphäre, der Persönlichkeitsrechte und den Respekt der Datenschutzbestimmungen aus. Deshalb sollen die Gesprächspartner in geeigneter Weise über die Aufzeichnung in Kenntnis gesetzt und die zu erfüllenden Kriterien präzise umschrieben und abgegrenzt werden. Die Kommission schlägt vor, dies bei Ausarbeitung der Vorlage zu tun, wobei sie auch die technischen Massnahmen sowie die Kreise – darunter allenfalls auch die Journalisten –, die durch eine solche Ausnahmegewilligung betroffen sein sollen, prüfen und dem Rat entsprechende Anträge stellen wird.

**Brunner** Christiane (S, GE) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

Lors de sa séance du 23 février 1998, la commission a procédé, en vertu de l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les Conseils, à l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée le 19 décembre 1997 par M. Frick, conseiller aux Etats.

Cette initiative demande que l'article 179quinquies du Code pénal (CP) soit modifié de sorte que ne soit pas punissable celui qui, uniquement pour éviter toute erreur et toute méprise, aura enregistré une conversation à usage non public à laquelle il avait lui-même participé.

L'auteur de l'initiative était présent lors de l'examen préalable.

#### *Développement de l'initiative*

La révision de la loi sur les télécommunications a entraîné la révision des dispositions du Code pénal en la matière. L'article 179quinquies de ce dernier, article qui entrera en vigueur le 1er janvier 1998, a la teneur suivante:

N'est pas punissable en vertu de l'article 179bis alinéa 1er, ni de l'article 179ter alinéa 1er, celui qui aura enregistré des appels de détresse pour le compte de services d'assistance, de secours ou de sécurité.

Or, la mise en pratique dudit article est très problématique. En effet, il dépénalise uniquement l'enregistrement des appels de détresse pour le compte des services mentionnés. Autrement dit, tout enregistrement d'un autre appel, même important, enregistrement autorisé et largement pratiqué jusqu'à présent, deviendra punissable sans l'accord préalable du ou des interlocuteurs. C'est impensable et infaisable dans la vie sociale et commerciale d'aujourd'hui et je ne crains pas de dire que nous avons fait là un gigantesque pas en arrière, aux conséquences désastreuses. En effet, c'est parfaitement contraire aux habitudes de tous ceux qui opèrent des réservations ou autres transactions, qui passent ou qui enregistrent des commandes, autrement dit aux habitudes des voyageurs, des hôteliers, des maisons d'envoi par correspondance, mais aussi des cambistes, des banquiers voire des journalistes. Partout et par tous sont enregistrées des conversations à usage non public, d'une part à titre de preuve, d'autre part pour éviter des erreurs.

Le respect de l'article 179quinquies CP est pratiquement impossible à imposer et à contrôler, car à compter du 1er janvier 1998 «toute personne souhaitant enregistrer une conversation devra en informer son interlocuteur au préalable, comme le fait automatiquement tout répondant téléphonique aujourd'hui» (FF 1996 III 1411).

J'ai vérifié la genèse de l'article en question et relu le compte rendu des débats. Je suis arrivé à la conclusion que ledit ar-

ticle est une bévue, dont la portée et l'importance ont échappé aux experts et aux parlementaires. Un organisme l'avait justement remarqué lors de la procédure de consultation, mais on a estimé par la suite que les conséquences de cet article étaient un produit accessoire de la révision de la loi sur les télécommunications, ce qui fait qu'on l'a oublié.

Il faut donc modifier l'article en question en disposant que l'enregistrement de conversations à usage non public, auxquelles on aura soi-même participé, reste autorisé aux banques, aux journalistes et à tous ceux qui opèrent des commandes ou des réservations, bien évidemment à condition que soit respectée la protection des données. La révision est urgente; elle devrait donc être entreprise dès que possible afin que soit rétablie une situation juridique viable.

Je demande donc à la commission compétente pour cette affaire de traiter immédiatement mon initiative en demandant à l'administration fédérale de l'aider à élaborer un nouveau libellé.

#### *Considérations de la commission*

1. Etat des travaux de l'Assemblée fédérale et de l'administration sur le même objet

Aucune étude n'a été entreprise à ce propos, que ce soit au sein de l'Assemblée fédérale ou de l'administration.

2. Efforts nécessaires en vue du traitement de l'initiative et calendrier des travaux parlementaires

La mise en oeuvre de l'initiative parlementaire, qui ne nécessite, selon toute prévision, que la modification d'une disposition du CP, n'exige pas des travaux étendus.

3. Considérations de la commission

Le CP interdit en principe tout enregistrement d'une conversation non publique sans que l'autorisation de tous les interlocuteurs ait été requise au préalable (art. 179bis et art. 179ter). Toutefois, jusqu'à la révision de l'article 179quinquies CP, l'enregistrement de conversations téléphoniques était autorisé à titre exceptionnel, à condition toutefois d'être effectué à l'aide d'une installation soumise à la régle de téléphones. En même temps que l'assouplissement progressif du monopole des PTT sur les téléphones, cette disposition a été par la suite interprétée de façon de plus en plus souple. Non seulement les banques, les cambistes, les voyageurs faisaient un usage accru de la possibilité d'enregistrer des conversations sans l'assentiment des personnes concernées, mais aussi les journalistes, qu'il s'agisse en l'occurrence de garantir des preuves ou d'éviter des malentendus. Depuis la révision de l'article 179quinquies CP, entrée en vigueur au 1er janvier 1998, soit en même temps que la révision de la loi sur les télécommunications, est licite seul l'enregistrement d'appels de détresse à l'intention de services d'assistance, de secours ou de sécurité. Tous les autres enregistrements de conversations téléphoniques sans l'accord des participants sont punissables sur plainte. Cependant, dans certaines branches professionnelles, l'enregistrement de conversations s'avère souvent nécessaire, particulièrement afin d'être à même de disposer des preuves requises en cas de litige. La commission estime que la loi doit prendre en compte les exigences de certaines activités professionnelles. En conséquence, il convient de modifier l'article 179quinquies CP de manière à déclarer non punissable celui qui, pour éviter toute erreur ou toute méprise enregistre une conversation à usage non public auquel il aura lui-même participé. Il n'en reste pas moins que de tels enregistrements ne doivent pas être utilisés de manière abusive ni servir à un usage illicite.

La commission s'exprime clairement en faveur de la protection de la sphère privée, des droits de la personnalité et du respect des dispositions en matière de protection des données. Par conséquent, les interlocuteurs concernés doivent être informés de manière appropriée quant à un éventuel enregistrement d'une conversation. Il conviendra de définir les critères régissant cette législation d'exception de façon claire et précise. La commission propose de fixer de tels critères lors de l'élaboration du projet de loi compte tenu des possibilités sur le plan technique et examinera également quels milieux, dont éventuellement les journalistes, devraient être touchés

par l'introduction d'une telle législation. Ensuite, la commission soumettra au plénum des propositions en conséquence.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 9 zu 2 Stimmen, der Initiative Folge zu geben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, par 9 voix contre 2, de donner suite à l'initiative.

**Frick Bruno (C, SZ):** Nachdem die Kommission der Initiative mit ganz klarer Mehrheit Folge gegeben hat, kann ich mich sehr kurz fassen. Ich danke der Kommission, dass sie das Anliegen aufgenommen hat und bereit ist, es mit eigener Arbeit und in Zusammenarbeit mit der Verwaltung zu lösen.

Der Sachverhalt, kurz erwähnt, ist folgender: Wir haben in einer parlamentarischen Parforce-Leistung die Revision der Telecom-Gesetzgebung letztes Jahr realisiert, und sie gilt ab diesem Jahr. Wir haben aber – es scheint heute: fast unbewusst – eine Bestimmung getroffen, die wir in Kenntnis der Sachlage wohl nicht getroffen hätten. Bisher war es erlaubt, Telefongespräche im Geschäftsverkehr aufzuzeichnen, wenn der Apparat von den PTT bewilligt war. Heute werden Gespräche in sehr vielen Branchen aufgezeichnet, von Reiseveranstaltern, Banken, Warenhäusern usw. Neu sollen Aufzeichnungen von Telefongesprächen im Einzelfall nur noch erlaubt sein, wenn es sich um einen Notruf handelt oder der Geschäftspartner ausdrücklich eingewilligt hat.

Diese Bestimmung ist mit dem heutigen Geschäftsleben schlicht nicht vereinbar. Wir brauchen eine neue Regelung. Wir müssen die Regelung korrigieren. Es geht darum, die Rechtswirklichkeit, die sich seit über zehn Jahren eingespielt hat, und das Strafgesetzbuch wieder miteinander in Einklang zu bringen. Mit meiner parlamentarischen Initiative will ich den Anstoss dazu geben.

Ich danke der Kommission, dass sie das Anliegen übernimmt, und bitte sie, das Geschäft rasch zu erledigen, denn heute herrscht in der ganzen Schweiz ein ungesetzlicher Zustand. Dieser Zustand entspricht der Praxis, die sich seit vielen Jahren eingespielt hat, seit Anfang Jahr aber im Widerspruch zum Gesetz steht. Denn wir haben eine Lösung beschlossen, die, einfach gesagt, welfremd ist.

**Schiesser Fritz (R, GL),** Berichterstatter: Wie Sie gehört haben, beantragt die Kommission mit 9 zu 2 Stimmen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Kollege Frick hat bereits dargelegt, worum es im einzelnen geht: Es geht darum, dass der geänderte Artikel 179quinquies des Strafgesetzbuches, der heute eine straflose Aufzeichnung von Telefongesprächen nur noch für Hilfs-, Rettungs- und Sicherheitsdienste vorsieht, wieder geändert werden soll. Diese Bestimmung ist seit dem 1. Januar 1998 in Kraft.

Herr Kollege Frick hat auch bereits darauf hingewiesen, in welchen Bereichen sich heute Probleme ergeben und wo bisher Aufzeichnungen stattgefunden haben. Zweck der Aufzeichnung ist es, Missverständnisse und Unklarheiten zu vermeiden und allenfalls Beweise zu sichern.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat eine längere Diskussion über diese parlamentarische Initiative geführt, die in der Form der allgemeinen Anregung gehalten ist. Sie würde also für den Fall, dass Sie beschliessen, ihr Folge zu geben, der Kommission für Rechtsfragen einen breiten Spielraum für eine konkrete neue Regelung einräumen.

Namentlich zwei Vorbehalte wurden in der Kommission im Zusammenhang mit dieser Initiative angebracht:

Der erste Vorbehalt bezog sich auf die recht weit gefasste Formulierung. Nach Auffassung der Kommission für Rechtsfragen sollten inskünftig nicht alle nichtöffentlichen Gespräche aufgezeichnet werden können, sondern es sollten hier Grenzen gesetzt und Einschränkungen gemacht werden. Diese Auffassung kam in der Kommission relativ deutlich zum Ausdruck. Man war sich aber auch darüber einig, dass dies Sache der zweiten Phase wäre, nämlich der konkreten Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfes.

Der zweite Punkt, der in der Kommission zu Diskussionen Anlass gab, war der Umstand, dass namentlich auch telefonische Interviews aufgezeichnet werden können sollten. Die Meinungen in der Kommission darüber, ob dies inskünftig erlaubt sein sollte oder ob es nur nach dem ausdrücklichen Hinweis darauf erlaubt sein sollte, dass man dieses Interview bzw. dieses Gespräch am Telefon aufzeichnen werde, waren geteilt.

In diesem Punkt ist also in keiner Art und Weise irgendein Entscheid bereits gefallen, sondern das Problem wurde lediglich auf den Tisch gelegt. Dieses Problem würde im Rahmen der zweiten Phase erörtert.

Schliesslich wurde auch noch die Frage diskutiert, ob die parlamentarische Initiative das richtige Vehikel sei, um dieses Problem anzupacken, oder ob nicht vielmehr mit einer Motion vorgegangen werden sollte. Der Initiant und mit ihm eine Mehrheit der Kommission sind der Auffassung, dass man in dieser Angelegenheit relativ rasch vorwärts machen sollte. Im Falle der Motion wäre die Zustimmung der beiden Räte erforderlich. Es wäre hier wahrscheinlich mit einer gewissen Verzögerung zu rechnen.

Die Mehrheit Ihrer Kommission hat deshalb entschieden, sich für den Weg der parlamentarischen Initiative einzusetzen – mit all den Einschränkungen, die ich einleitend kurz skizziert habe. Ich ersuche Sie deshalb, dem Antrag der Kommission zu folgen.

*Angenommen – Adopté*

98.007

### **Immunität von Nationalrat Giezendanner. Aufhebung**

### **Immunité de M. Giezendanner, conseiller national. Levée**

Beschluss des Nationalrates vom 20. März 1998  
Décision du Conseil national du 20 mars 1998

**Brunner** Christiane (S, GE) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat das vom Bezirksgericht Zofingen gestellte Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Giezendanner wegen Ehrverletzung gemäss Artikel 37 Absatz 4 des Geschäftsreglement des Ständerates (GRS) und Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG) vorgeprüft.

#### 1. Ausgangslage

Am 6. März 1997 wurde von Greenpeace Schweiz und Greenpeace International (Privatstrafklägerin) beim Bezirksgericht Zofingen eine Privatstrafanzeige gegen Nationalrat Giezendanner wegen Ehrverletzung (Art. 173ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches, StGB; SR 311.0) eingereicht.

Die Privatstrafklägerin verlangt, dass Nationalrat Giezendanner wegen Ehrverletzung, die am 24. Februar 1997 in Rothrist begangen worden sei, schuldig zu erklären sei. Herr Giezendanner habe nämlich in einem Faxschreiben, das an verschiedene schweizerische Massenmedien-Redaktionen gerichtet war, die Privatstrafklägerin als «Terroristenorganisation» und deren Angehörige als «Terroristen» bezeichnet. Das Bezirksgericht Zofingen leitete die Eingabe mit Schreiben vom 9. Juni 1997 an die eidgenössischen Räte weiter mit dem Antrag, die Frage der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Giezendanner abzuklären.

Gesuche um Aufhebung der Immunität von Ratsmitgliedern und Magistratspersonen werden zur Vorprüfung den Kom-

missionen für Rechtsfragen von Nationalrat und Ständerat unterbreitet (Art. 46 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Nationalrates; Art. 37 Abs. 4 GRS). Die Priorität kommt dem Rat zu, dem das beschuldigte Mitglied angehört (Art. 14 Abs. 3 VG; SR 170.32).

### 2. Prüfung des Gesuches

Der Nationalrat behandelte das Gesuch am 20. März 1998 und folgte dabei mit 120 zu 41 Stimmen dem Antrag der Kommission, auf das Gesuch einzutreten und die Immunität nicht aufzuheben (AB 1998 N 721). Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates befasste sich am 23. April 1998 mit dem Gesuch.

Herr Giezendanner hatte Gelegenheit, sich am 17. November 1997 vor der vorprüfenden nationalrätlichen Kommission zu äussern (Art. 14 Abs. 2 VG). Er nahm wie folgt Stellung (Zusammenfassung):

Die Organisation Greenpeace habe beim betroffenen Vorfall (Blockade des Zollübergangs Basel) bereits zum vierten Mal Strassen blockiert. Aufgrund der sich wiederholenden Vorfälle habe er eine Pressemitteilung verfasst und diese verschiedenen Medienredaktionen zukommen lassen. Durch die betroffene unbewilligte Demonstration waren auch Fahrzeuge seiner eigenen Firma blockiert. Die Pressemitteilung habe er auf Nationalratspapier geschrieben, da er dies in seinem Sinne als Nationalrat und im Sinne vieler anderer, von denen er unterstützt wird, tat. Darin habe er unter anderem ausgeführt, dass es nicht mehr vorkommen dürfe, dass solche terroristischen Organisationen den gesamten Verkehr blockierten. Nach dem Duden würden Vergehen, die mehrfach und immer wieder in der gleichen Art verübt werden, als terrorähnlich gelten.

Nationalrat Giezendanner plädierte für die Aufhebung seiner parlamentarischen Immunität, da er eine Gerichtsverhandlung wünsche.

### 3. Verfahren

Nach Artikel 14 Absatz 1 VG bedarf die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- oder Ständerates wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte.

Die Bundesversammlung hat im Ermächtungsverfahren nur zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, entscheidet der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird.

Das VG enthält keine genauen Richtlinien über die Erteilung oder die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung von Ratsmitgliedern. Aber aus der Unterscheidung zwischen drei Arten von Immunität lassen sich doch gewisse Schlüsse ziehen:

3.1 Die sogenannte absolute Immunität gemäss Artikel 2 Absatz 2 VG, wonach Ratsmitglieder für ihre Voten im Rat oder in den Kommissionen nicht verantwortlich gemacht werden können: In diesem Fall kann die Immunität nicht aufgehoben werden.

3.2 Die Sessionsteilnahmegarantie gemäss Artikel 1 und 2 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, wonach für Delikte, die in keinem Zusammenhang mit der Amtstätigkeit stehen, die Strafverfolgung während der Session gehindert ist: Die Immunität kann in einem relativ einfachen Verfahren aufgehoben werden. Es genügen das schriftliche Einverständnis des Betroffenen und bei dessen Fehlen die Zustimmung des einen Rates, dem der Betroffene angehört.

3.3 Zwischen diesen beiden Arten von Immunität liegt die Immunität für Delikte, die mit der Amtstätigkeit im Zusammenhang stehen. Gemäss Artikel 14 VG ist die Aufhebung dieser Immunität zwar möglich, aber nur durch Zustimmung beider Räte (relative Immunität).

Das Einverständnis des Betroffenen ist als Aufhebungsgrund nicht vorgesehen.

### Erwägungen der Kommission

1. Da sich die absolute Immunität (vgl. Ziff. 3.1) und die Sessionsteilnahmegarantie (vgl. Ziff. 3.2) von vornherein ausklammern lassen, stellte sich für die Kommission die Frage, ob hier ein Fall der relativen Immunität vorliege (vgl. Ziff. 3.3).

Sie prüfte vorerst, ob die Anschuldigungen gegen Herrn Giezendanner mit seiner Amtstätigkeit oder seiner öffentlichen Stellung als Nationalrat im Zusammenhang stehen.

Die Kommission stützte sich dabei auf die Richtlinien der Petitionskommission des Nationalrates vom 28. August 1991, die auf einer langen Praxis beruhen und die Auslegung und Handhabung von Artikel 14 Absatz 1 VG präzisieren. Laut Richtlinien ist der Zusammenhang mit der Amtstätigkeit oder der öffentlichen Stellung anzunehmen, wenn ein Parlamentsmitglied in Vorträgen, Schriffterzeugnissen und an öffentlichen Diskussionen politische Themen von allgemeiner Bedeutung behandelt und dabei die in seiner parlamentarischen Tätigkeit erworbenen Kenntnisse und gewonnenen Einsichten verwendet.

Aufgrund der Aussagen von Herrn Giezendanner und der Umstände hielt die Kommission fest, dass zwischen den inkriminierten Äusserungen und der öffentlichen Stellung von Herrn Giezendanner als Nationalrat tatsächlich ein Zusammenhang besteht. Auch wenn Herr Giezendanner als Unternehmer direkt betroffen war, da Fahrzeuge seiner Firma blockiert wurden, ist davon auszugehen, dass er als Politiker gehandelt hat. Er hat klar darauf hingewiesen, dass er nichts unternommen hätte, wenn die Demonstration bewilligt gewesen, die Umleitung signalisiert und die Volkswirtschaft nicht betroffen gewesen wären. Er habe auch mehrere Anrufe von betroffenen Unternehmern erhalten, die durch die sich wiederholenden Aktionen geschädigt worden seien. Die Kommission beschloss daher ohne Gegenantrag, auf das Begehren um die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Giezendanner einzutreten.

2. Die Richtlinien halten auch die Kriterien für den materiellen Entscheid fest. Dabei gilt es, zwei öffentliche Interessen gegeneinander abzuwägen: das Interesse an der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandates einerseits und das Interesse an der Strafverfolgung andererseits. Diese Abwägung hat anhand sachlich vertretbarer Gründe zu erfolgen. Als Leitlinie hat die Verhältnismässigkeit zu gelten; d. h., die Aufhebung bzw. Nichtaufhebung der Immunität muss in Anbetracht aller Umstände des konkreten Falles als angemessene Reaktion auf Bedeutung und Gewicht des inkriminierten Verhaltens erscheinen. Bei der Handhabung bleibt stets zu beachten, dass das Strafverfolgungsprivileg eine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der gleichmässigen Strafverfolgung (Offizialprinzip) darstellt. Bei der Abwägung der Interessen ist insbesondere bei Delikten gegen die persönliche Integrität dem Rechtsschutzanspruch des Verletzten gebührendes Gewicht beizumessen. Der Grundsatz der Angemessenheit rechtfertigt es aber, im Zweifelsfalle die Immunität nicht aufzuheben und die Meinungsäusserungsfreiheit des Parlamentsmitgliedes zu schützen.

Selbst wenn eine strafbare Handlung anzunehmen ist, gestattet der Grundsatz der Angemessenheit und damit auch der Opportunität, Bagatelldelikte, offensichtlich missbräuchliche oder rein politisch motivierte Strafanzeigen oder Strafsachen, beispielsweise um die politische Auseinandersetzung zu behindern oder zu unterbinden, a limine auszuschliessen und damit die Immunität nicht aufzuheben.

3. Gemäss Richtlinien haben die eidgenössischen Räte das Recht, sich laut Opportunitätsprinzip ein summarisches Urteil über die strafrechtliche Relevanz des Verhaltens zu bilden. Die Räte haben im Ermächtungsverfahren aber lediglich zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, entscheidet der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird.

Eine strafbare Handlung muss ernsthaft in Frage stehen, und es sind ausreichende Anhaltspunkte dafür namhaft zu machen. Erweist sich die Strafbarkeit des Verhaltens im Rahmen dieser vorläufigen Beurteilung als zweifelhaft oder als nicht gegeben, ist die Immunität nicht aufzuheben. Es wäre unangemessen, ein Strafverfahren gegen ein Parlamentsmitglied aufgrund unzureichender Anhaltspunkte zu bewilligen.

4. Bei der summarischen Prüfung der Frage, ob anzunehmen ist, dass die in der Pressemitteilung gemachte Aussage als strafrechtlich relevante Handlung gemäss Artikel 173ff. StGB gilt, kam die Mehrheit der Kommission zum Schluss, dass in



Anwendung des Grundsatzes der Angemessenheit und damit auch der Opportunität die parlamentarische Immunität nicht aufzuheben ist.

**Brunner** Christiane (S, GE) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

La commission a procédé à l'examen préalable de la requête, déposée par le Tribunal de district de Zofingue demandant la levée de l'immunité parlementaire de M. Giezendanner, conseiller national, pour atteinte à l'honneur, selon l'article 14 de la loi sur la responsabilité (LRCF) et l'article 37 alinéa 4 du règlement du Conseil des Etats (RCE).

#### 1. Situation initiale

Le 6 mars 1997, une plainte pénale a été déposée par Greenpeace Suisse et par Greenpeace International au Tribunal de district de Zofingue contre M. Giezendanner, conseiller national, pour atteinte à l'honneur (art. 173ss. du Code pénal suisse, CPS; RS 311.0).

Greenpeace (la partie plaignante) demande que M. Giezendanner soit déclaré coupable d'atteinte à l'honneur. Cette infraction aurait été commise le 24 février 1997, à Rothrist, lorsque M. Giezendanner a fait parvenir, à diverses rédactions de médias suisses, des télécopies dans lesquelles il qualifiait la partie plaignante d'«organisation terroriste» et ses membres de «terroristes».

Le Tribunal de district de Zofingue a transmis la requête par lettre du 9 juin 1997 aux Chambres fédérales, en priant celles-ci d'éclaircir la question de l'immunité parlementaire de M. Giezendanner.

Les requêtes demandant la levée de l'immunité de membres des Conseils ou de magistrats sont soumises à l'examen préalable des Commissions des affaires juridiques du Conseil national et du Conseil des Etats (art. 46 al. 1er du règlement du Conseil national; art. 37 al. 4 RCE). Le Conseil prioritaire est en l'occurrence celui auquel appartient le député concerné (art. 14 al. 3 LRCF; RS 170.32).

#### 2. Examen de la requête

Le 20 mars 1998, le Conseil national a, par 120 voix contre 41, suivi la proposition de sa commission d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité parlementaire de M. Giezendanner (BO 1998 N 721). La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a examiné la requête le 23 avril 1998.

Le 17 novembre 1997, la Commission des affaires juridiques du Conseil national avait donné l'occasion à M. Giezendanner de prendre position en la matière (art. 14 al. 2 LRCF).

L'intéressé s'est exprimé en ces termes (résumé):

Dans le cas concerné (blocage du passage de la douane à Bâle), l'organisation Greenpeace avait bloqué, pour la quatrième fois, des routes. A la suite de ces blocages répétés, M. Giezendanner a rédigé un communiqué de presse qu'il a fait parvenir aux rédactions de divers médias. Du fait de cette démonstration non autorisée, plusieurs véhicules de son entreprise avaient été également bloqués. Il avait écrit le communiqué sur une feuille de papier portant l'en-tête du Conseil national, désireux en l'occurrence de s'exprimer en sa qualité de conseiller national, ainsi qu'au nom d'autres personnes qui partagent son point de vue et dont il bénéficie du soutien. Selon le communiqué de presse en question, le fait que de telles organisations terroristes bloquent complètement la circulation était inadmissible et ne devait plus se reproduire. Aux dires de M. Giezendanner, le Duden (dictionnaire de la langue allemande) qualifie de «quasi terroristes» les infractions commises de manière répétitive et selon le même schéma.

M. Giezendanner, conseiller national, qui désire la tenue d'un procès, a plaidé en faveur de la levée de son immunité parlementaire.

#### 3. Procédure

Selon l'article 14 alinéa 1er LRCF, une autorisation des Chambres fédérales est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres du Conseil national ou du Conseil des Etats en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle.

Dans la procédure d'autorisation, l'Assemblée fédérale ne doit examiner que si une enquête pénale lui semble indiquée. C'est au juge pénal qu'il incombe, si l'autorisation a été donnée, de décider si les éléments constitutifs d'une infraction sont réunis.

La LRCF ne contient pas de directives précises pour l'octroi ou le refus d'une autorisation de poursuite pénale contre des membres des Conseils. Cependant, sur la base de la différenciation entre trois types d'immunité, il est possible de tirer les conclusions suivantes:

3.1 Ce que l'on appelle l'immunité absolue au sens de l'article 2 alinéa 2 LRCF, en vertu duquel les membres des Conseils ne peuvent être poursuivis pour les opinions qu'ils émettent au sein de l'Assemblée fédérale ou de ses commissions: dans ce cas, l'immunité ne peut être levée.

3.2 L'inviolabilité durant les sessions en vertu des articles 1er et 2 de la loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, en vertu desquels aucun député ne peut être poursuivi, durant les sessions de l'Assemblée fédérale, pour un délit qui n'a pas trait à l'exercice de ses fonctions. Dans ce cas, l'immunité peut être levée à l'issue d'une procédure relativement simple; il suffit d'avoir le consentement écrit de l'intéressé ou, à défaut, l'autorisation du Conseil auquel il appartient.

3.3 Entre ces deux sortes d'immunité, il existe l'immunité pour des délits en rapport avec l'activité du député ou sa situation officielle. Selon l'article 14 LRCF, l'immunité, dans ce cas, ne peut être levée qu'avec l'autorisation des deux Chambres (immunité relative).

L'immunité ne peut être levée sur simple consentement de l'intéressé.

#### Considérations de la commission

1. L'immunité absolue (cf. ch. 3.1) et l'inviolabilité durant les sessions (cf. ch. 3.2) pouvant, dans ce cas, être écartées d'emblée, la commission s'est posé la question de savoir si l'on se trouvait en présence d'un cas d'immunité relative (cf. ch. 3.3). Elle a d'abord examiné si les faits reprochés à M. Giezendanner ont un rapport avec son activité ou sa situation officielles.

Dans ses travaux, la commission s'est fondée sur les directives adoptées par la Commission des pétitions du Conseil national le 28 août 1991. Celles-ci, développées à la suite d'une longue pratique, précisent l'interprétation et l'application de l'article 14 alinéa 1er LRCF. Selon les directives précitées, un lien avec l'activité ou la situation officielle du parlementaire existe lorsqu'un député traite lors d'un débat public ou au moyen d'exposés ou d'écrits de sujets politiques d'intérêt général et que, pour ce faire, il utilise les connaissances acquises et les avis recueillis dans le cadre de son mandat.

Les déclarations de M. Giezendanner ainsi que les circonstances du déroulement des faits ont amené la commission à constater qu'il existe effectivement un lien entre les déclarations incriminées et la situation officielle de M. Giezendanner. Même si, du fait du blocage des véhicules appartenant à son entreprise, il a été concerné en tant qu'entrepreneur, il convient d'admettre que M. Giezendanner a agi en tant que politicien. Il a indiqué clairement qu'il n'aurait rien fait, si la démonstration avait été autorisée, la déviation signalée et si certains acteurs économiques n'avaient pas été touchés. Il avait par ailleurs été interpellé dans ce sens par des entrepreneurs subissant des dommages suite à ces actions répétées. Par conséquent, la commission a décidé, sans proposition contraire, d'entrer en matière sur la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Giezendanner.

2. Les directives fixent également les critères nécessaires à une décision matérielle. En l'occurrence, il convient de procéder à une pesée des intérêts publics entre, d'une part, l'intérêt à assurer un libre exercice du mandat parlementaire et, d'autre part, l'intérêt à ouvrir une poursuite pénale. Cette pesée des intérêts doit répondre au principe de la proportionnalité; en d'autres termes, la décision concernant une éventuelle levée de l'immunité doit être prise compte tenu de toutes les circonstances entourant le cas concret en vue d'une réaction appropriée à la gravité du comportement incriminé.

Dans l'application, il y a lieu de ne pas perdre de vue le fait que l'immunité constitue une dérogation au principe général de l'égalité de traitement en matière de poursuite pénale (poursuite d'office). Lors de la pesée des intérêts en cas de délit contre l'intégrité personnelle, l'importance qui lui est due doit être accordée au droit à la protection juridique de la personne lésée. Le principe de la proportionnalité justifie toutefois que l'immunité ne soit pas levée, en cas de doute, de manière à préserver la liberté d'expression du parlementaire concerné.

Même s'il y a lieu de penser qu'une infraction a été commise, le principe de la proportionnalité, et donc celui de l'opportunité, permettent d'exclure d'emblée des demandes portant sur la levée de l'immunité pour des infractions minimales, pour des plaintes et d'autres affaires pénales auxquelles on se réfère manifestement de manière abusive, par exemple pour empêcher ou bloquer un débat politique.

3. Selon les directives, les Chambres fédérales ont le droit, conformément au principe de l'opportunité, de formuler un jugement sommaire quant à l'importance, du point de vue du droit pénal, d'un comportement. Dans la procédure d'autorisation, l'Assemblée fédérale doit examiner si une enquête pénale lui semble indiquée. C'est au juge pénal qu'il incombe, si l'autorisation a été donnée, de décider si les éléments constitutifs d'une infraction sont réunis.

Toujours selon les directives, il faut qu'il soit sérieusement question d'une infraction et que des indices suffisants puissent être avancés. Si la punissabilité du comportement s'avère douteuse ou inexistante dans le cadre de cette évaluation sommaire, l'immunité ne sera pas levée. Il serait en effet disproportionné d'autoriser l'ouverture d'une procédure pénale contre un parlementaire sur la base d'indices insuffisants.

4. En ce qui concerne l'examen sommaire de la question de savoir si les propos de M. Giezendanner peuvent constituer une infraction du point de vue du droit pénal aux termes des articles 173ss. CPS, la commission est parvenue à la conclusion qu'en application du principe de la proportionnalité et donc de celui de l'opportunité, il convient d'invoquer l'immunité parlementaire.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 8 zu 2 Stimmen:

##### *Mehrheit*

Die parlamentarische Immunität nicht aufheben

##### *Minderheit*

(Reimann)

Die parlamentarische Immunität aufheben

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, par 8 voix contre 2:

##### *Majorité*

Ne pas lever l'immunité parlementaire

##### *Minorité*

(Reimann)

Lever l'immunité parlementaire

**Schmid Carlo (C, AI)**, Berichterstatter: Nachdem zu diesem Geschäft ein schriftlicher Bericht vorliegt, kann ich mich kurz fassen; der Tatbestand und die Rechtsfrage sind Ihnen bekannt.

Was die Rechtsfrage betrifft, so steht hier die Frage im Zentrum – und diese ist zu behandeln, weil ein Minderheitsantrag vorliegt –: Geniesst Nationalrat Giezendanner mit Bezug auf die von ihm auf Nationalratspapier geschriebene und via Fax verschiedenen Redaktionen schweizerischer Medien zugesandte Bezeichnung der Organisation Greenpeace als «Terroristenorganisation» und von Mitgliedern derselben als «Terroristen» überhaupt die relative Immunität im Sinne von Artikel 14 VG oder nicht? Nur um diese Art von Immunität kann es sich handeln, da die beiden anderen Immunitäten, das Votenprivileg im Sinne von Artikel 2 VG und die Sessionsteilnahmegarantie im Sinne von Artikel 1 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, nicht zur Diskussion stehen.

Wird die Vorfrage bejaht, stellt sich die Frage, ob auf die relative Immunität verzichtet werden kann. Wenn diese Frage verneint wird, stellt sich als nächstes die Frage, ob im vorliegenden Fall die Immunität aufzuheben und die Ermächtigung zur Strafverfolgung von Herrn Giezendanner zu erteilen sei.

Die Kommissionsmehrheit folgt dem Nationalrat, der mit 120 zu 41 Stimmen beschlossen hat, die parlamentarische Immunität von Nationalrat Giezendanner nicht aufzuheben. Sie ist der Auffassung, dass die inkriminierte Äusserung den Schutz der relativen Immunität genießt, dass darauf nicht verzichtet werden kann und dass es keinen Grund gibt, diese Immunität aufzuheben.

Die inkriminierten Bezeichnungen, um die es hier geht, sind im Nachgang zu einer Blockade von Greenpeace erfolgt. Die Aktionen von Greenpeace sind politische Aktionen. Es werden mit ihnen umweltpolitische Anliegen verfolgt. Die öffentliche Stellungnahme eines Nationalrates auf eine solche politische Aktion ist ihrerseits vermutungsweise eine politische Äusserung. Dass Nationalrat Giezendanner sein Pressecommuniqué auf Nationalratspapier geschrieben hat, weist auch darauf hin, dass er in seiner Funktion als Nationalrat zu dieser Blockade Stellung beziehen wollte. Er hat dies auch vor der nationalrätlichen Kommission begründet: Er habe diese Pressemitteilung als Nationalrat und im Sinne vieler anderer, von denen er unterstützt werde, gemacht.

An dieser Beurteilung ändert auch der Umstand nichts, dass durch diese Blockade auch Fahrzeuge seiner eigenen Firma betroffen waren. Herr Giezendanner hat deswegen nicht als Direktbetroffener und wirtschaftlich geschädigter Unternehmer, sondern trotzdem als Nationalrat gehandelt. Er hat sich selbst auf den entsprechenden Standpunkt gestellt.

Ausserdem gehört die Verkehrspolitik derart zum Kern der politischen Arbeit von Herrn Giezendanner, dass es beinahe unmöglich ist, eine verkehrspolitische Äusserung seinerseits nicht in einem Zusammenhang mit seiner politischen Stellung stehend zu betrachten. Die relative Immunität mit Bezug auf diese Äusserungen, um die es geht, ist daher anzunehmen.

In der Kommission ist namentlich vom Sprecher der Minderheit die Meinung vertreten worden, man solle die Immunität aufheben, da Herr Giezendanner die Aufhebung der Immunität ja selbst wolle. Nach Auffassung der Mehrheit steht die relative Immunität allerdings nicht in der Disposition des Trägers, und sie darf auch nicht in der Disposition des Trägers stehen. Wenn wir damit beginnen, die Immunität automatisch dann aufzuheben, wenn der Betroffene die Aufhebung wünscht, verliert die Immunität ihren Sinn. Man kann mit Anwendung genügenden Drucks sozusagen jedermann dazu bringen, auf die Immunität zu verzichten. Das ist aber nicht der Sinn der Immunitätsregel. Diese soll uns im Rahmen unserer politischen Diskurse in der Öffentlichkeit den Schutz bieten, frei zu argumentieren, ohne ständig überlegen zu müssen, ob wir uns damit strafbar machen oder nicht.

Aus diesen Gründen ist festzuhalten, dass die relative Immunität nicht in der Disposition der Betroffenen liegt und mithin nicht auf sie verzichtet werden kann. Es stellte sich aus der Sicht der Mehrheit damit letzten Endes die Frage, ob die Immunität aufgehoben werden sollte. Im Gesetz lassen sich keine Hinweise darauf entnehmen, wann die Immunität aufzuheben sei und wann nicht.

Die Räte haben die relative Immunität dann geschützt, wenn diese auch einen Sachverhalt abgedeckt hat, der auch den Schutz der Votenimmunität genossen hat. Ich verweise dazu auf das Votum Miville im Fall Gaon gegen Ziegler Jean (AB 1991 S 601ff.). Wer also Voten in der Kommission oder im Ratsplenum ausserhalb des Ratsbetriebes in der Öffentlichkeit wiederholt, genießt nicht nur das Votenprivileg, sondern auch die relative Immunität.

Das ist hier aber nicht der Fall; es geht nur und ausschliesslich um die relative Immunität. Ob sie belassen oder aufgehoben werden soll, ist eine Frage der Interessenabwägung. Das Interesse an der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandates einerseits und das Interesse an der

Geltung des Rechtsgüterschutzes andererseits stehen einander gegenüber. Je höher das verletzte Rechtsgut ist, desto mehr tritt es in Konkurrenz zur parlamentarischen Immunität.

Bisweilen wird die Auffassung vertreten, dass insbesondere bei Delikten gegen die persönliche Integrität dem Rechtsschutzanspruch des Verletzten gebührendes Gewicht beizumessen sei; unter persönlicher Integrität ist auch die persönliche Ehre, der Ruf, zu verstehen. Ehrverletzungen wären nach dieser Lesart besonders geeignet, die Immunität aufheben zu lassen. Dieser Grundsatz ist in den für uns Ständeräte allerdings nicht massgebenden Richtlinien der nationalrätlichen Petitions- und Gewährleistungskommission vom 28. August 1991 für die Auslegung und Handhabung von Artikel 14 Absatz 1 VG enthalten. Dieser Grundsatz ist auch zu relativieren. Er stimmt jedenfalls dann nicht, wenn der Verletzte ebenfalls Parlamentarier ist; ich verweise auf den Fall Ruf gegen Oehler und die entsprechenden Voten des Berichterstatters Steinegger in AB 1986 N 1020. Die Räte haben es bei gleicher Gelegenheit abgelehnt, aus diesem Grundsatz e contrario abzuleiten, dass die Immunität dann aufzuheben sei, wenn nicht die Ehre eines anderen Parlamentariers, sondern eines anderen Zeitgenossen verletzt sei.

Im Fall Fimo AG gegen Ziegler hat sich der Ständerat die Meinung der Kommission für Rechtsfragen zu eigen gemacht, dass es zwar wichtig sei, das Interesse einer geschädigten Person zu wahren, sich vor Gericht verteidigen zu können. Im konkreten Fall handle es sich aber bei dem sich in seiner Ehre verletzt sehenden Opfer von Herrn Ziegler «um eine juristische Person, die in diesem Zusammenhang bereits im öffentlichen Gespräch stand» (AB 1995 N 1573). Entscheidend für die Nichtaufhebung der Immunität von Herrn Ziegler war damals unter anderem, dass er eine Person in einer Angelegenheit attackiert hatte, welche bereits vor seiner Attacke Gegenstand öffentlicher Erörterung war.

Nun ist es bei Greenpeace offensichtlich, dass diese Organisation und deren Mitglieder mit ihren Aktionen die Öffentlichkeit geradezu suchen, um ihre politischen Überzeugungen auf provokative Weise publik zu machen. Das beraubt weder die Organisation noch deren Mitglieder ihres Anspruchs auf Achtung ihrer Ehre, lässt ihn aber im Verhältnis zum Anspruch auf Wahrung der parlamentarischen Immunität vorliegend als nicht überwiegend erscheinen. Das führt zur Entscheidung, die Immunität von Herrn Giezendanner nicht aufzuheben.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich stelle Ihnen den Antrag, Hand zu bieten, dass Herr Giezendanner wegen der ihm vorgeworfenen Ehrverletzung vor Gericht gezogen werden kann, auf dass er sich dort in aller Form rechtfertigen und verteidigen kann. Ich tue das – Sie haben es vom Berichterstatter gehört – im vollen Einvernehmen mit Herrn Giezendanner. Konkret heisst das, das Parlament möge ihn vom Schutz seiner parlamentarischen Immunität entbinden, befreien. Warum soll man einem Parlamentarier einen Schutz zukommen lassen, den er gar nicht wünscht? Das ist doch die entscheidende, zentrale Frage. Leider hat Herr Giezendanner in seiner eigenen Kammer schon vergeblich versucht, dieses Ziel zu erreichen. Es ist ihm leider verwehrt worden. Statt dessen musste er sich vom Nationalrat folgenden schwerwiegenden Vorwurf gefallen lassen – ich zitiere aus dem Amtlichen Bulletin –: «Der Zweck der parlamentarischen Immunität ist es zwar, die Parlamentsmitglieder in der Ausübung ihrer politischen Tätigkeit zu schützen, was aber nicht heisst, dass sich ein Politiker mehr leisten darf als ein Bürger. Die Kommission (für Rechtsfragen des Nationalrates) weist deshalb ausdrücklich darauf hin, dass Ratsmitglieder ihr Amt nicht ungestraft für strafbare Handlungen, insbesondere gegen die Ehre von Mitbürgerinnen und Mitbürgern, missbrauchen dürfen.» (AB 1998 N 719)

Herr Giezendanner fühlt sich von dieser Formulierung gekränkt, angegriffen und seinerseits in seiner Ehre verletzt. Er

will sich nun wirklich nicht mehr leisten als andere Bürger. Und täte er es trotzdem, dann sicher in eigener Verantwortung und nicht unter dem Schutz der parlamentarischen Immunität. Immerhin: Diesen diskriminierenden Absatz hat die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates – das hat der Berichterstatter zu sagen unterlassen – aus ihrem Bericht zuhanden des Plenums gestrichen. Aber in der Fassung des Nationalrates bleibt er so verewigt, «zuhanden des Protokolls und der Geschichte», wie man in diesem Hause ab und zu zu sagen pflegt.

In diesem Zusammenhang muss dem Ratsplenum unbedingt in Erinnerung gerufen werden, dass Herr Giezendanner seinen Vorwurf an die Greenpeace-Aktivisten, es handle sich bei diesen um «Verkehrsterroristen», in erster Linie in seiner Eigenschaft als Transportunternehmer gemacht hat. In diesem Punkt bin ich gänzlich anderer Meinung als der Berichterstatter. Bei jener illegalen Sperre der Autobahn an der deutschen Grenze bei Basel, auf deutschem Boden, wurden – wir haben es gehört – auch Lastwagen der Firma Giezendanner blockiert, was für unseren Nationalratskollegen unternehmerischen Schaden zur Folge hatte. Dagegen hat er in einem Communiqué, abgefasst auf Nationalratspapier, meiner Meinung nach zu Recht öffentlich protestiert. Denn was sich Greenpeace unter Missachtung unserer Rechtsordnung alles herausnimmt, darf und muss öffentlich verurteilt werden. Ob dabei das Wort «Verkehrsterroristen» – und in der Wiederholung dann kurz «Terroristen» – eine Ehrverletzung darstellt, darüber soll doch getrost ein Richter befinden können.

In unserer Kommission wurde eingewendet, Herr Giezendanner hätte besser die Strassenblockierer direkt auf Schadenersatz verklagt; das wäre die richtige Antwort eines Transportunternehmens gewesen, so die Meinung in der Kommission. Warum hat Herr Giezendanner das also nicht getan?

Ich habe ihn dazu um eine Stellungnahme gebeten. Herr Giezendanner sagte mir, das wäre eine zu komplizierte und zu kostspielige Übung gewesen, weshalb er davon Abstand genommen habe. Die Greenpeace-Aktivisten seien international nämlich sehr clever vorgegangen. Die Tat sei auf deutschem Boden erfolgt, die Täter seien aber nicht Deutsche, sondern zur Hauptsache Franzosen, Elsässer, gewesen, und geschädigt worden sei er als Schweizer. Statt dessen habe er den Weg des öffentlichen Protestes gewählt. Dass er dies auf Nationalratspapier gemacht habe, sei keineswegs deshalb erfolgt, um sich später allenfalls unter die Schutzhaube der Immunität zu flüchten, sondern höchstens, um seinem Protest noch etwas mehr Gewicht zu geben.

Herr Giezendanner hat seine Tat unter Abwägung aller einzelnen Elemente somit zweifellos nicht innerhalb seiner amtlichen Tätigkeit begangen, sondern primär als geschädigter Transportunternehmer. Es soll ihm deswegen also auch kein besonderer Schutz zukommen, sondern er soll wie ein gewöhnlicher Bürger behandelt werden. Er selber möchte das auch.

Der «Transportler» Giezendanner möchte sich vor jenem Gericht rechtfertigen können, bei welchem Greenpeace die Ehrverletzungsklage gegen ihn eingereicht hat. Lassen wir den Kollegen Giezendanner doch sich selber verteidigen. Auch die Öffentlichkeit hat ein Interesse daran, via diesen Gerichtsfall dereinst zu erfahren, was sich hinter diesen rechtsbrecherischen Aktivistinnen verbirgt; vor Gericht müssen sie nämlich ihre Persönlichkeit offenlegen. Mit einem Ausbreiten des Mantels der parlamentarischen Immunität, Herr Schmid, ist in diesem Fall ausser der Formaljuristerei doch überhaupt niemandem gedient, weder den Klägern noch dem Beklagten, noch uns Mitgliedern des Parlamentes. Ich bitte Sie also: Folgen Sie meinem Antrag, und zwingen Sie dem Kollegen Giezendanner doch nicht eine angebliche Rechtswohltat auf, die er gar nicht will.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	26 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	6 Stimmen

97.083

## Globale Umweltprobleme. Rahmenkredit

### Problèmes globaux de l'environnement. Crédit-cadre

Botschaft und Beschlussentwurf vom 26. November 1997  
(BBI 1998 527)  
Message et projet d'arrêté du 26 novembre 1997  
(FF 1998 445)

Beschluss des Nationalrates vom 12. März 1998  
Décision du Conseil national du 12 mars 1998

#### Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière

**Respini Renzo** (C, TI), rapporteur: Il s'agit d'accorder un crédit-cadre de 88,5 millions de francs sur une durée de cinq ans, de 1998 à 2002, destiné aux fonds multilatéraux pour l'environnement. Ces crédits vont permettre à la Suisse de poursuivre son engagement, dans les pays en voie de développement, en faveur de l'environnement global. Le crédit fait partie de la politique environnementale orientée vers l'extérieur et rentre aussi dans la politique de sécurité de la Suisse, en particulier dans le chapitre des relations Nord-Sud, où l'objectif de la préservation du milieu naturel est clairement indiqué. Le but est la protection de l'environnement en général, dont nous dépendons aussi. Pour atteindre ce but, on finance des projets pour récupérer des écosystèmes dégradés, pour réduire la pollution et on finance aussi des projets susceptibles d'amener une prise de conscience en faveur de l'environnement dans les pays en voie de développement. La philosophie de fond de cette politique est la suivante: les problèmes de l'environnement ne connaissent pas de frontières; ces problèmes environnementaux dans les pays lointains sont aussi nos problèmes à nous.

La Suisse n'agit pas directement et, surtout, elle n'agit pas seule. Notre stratégie consiste dans le financement d'institutions internationales qui opèrent, soutenues par de nombreux Etats avec lesquels la Suisse a travaillé, pour donner naissance à plusieurs protocoles et conventions internationales: en particulier en 1987, le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et dont l'instrument financier et opérationnel est le Fonds multilatéral; et en 1992, la Convention sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique, les deux issues de la conférence de Rio et dont l'instrument financier et opérationnel est le Fonds pour l'environnement mondial.

Le Fonds multilatéral prête assistance technique, forme et informe, élabore des programmes et finance la substitution, dans le processus industriel, des substances dangereuses pour l'ozone. Jusqu'en 1997, la Suisse a versé 12,1 millions de francs. Pour la période 1997–1999 sont prévus 10 millions de francs déjà alloués et pour la période 2000–2002, on prévoit 15 millions de francs, objet du message.

Le Fonds pour l'environnement mondial est le principal mécanisme de financement permettant la mise en oeuvre des conventions sur l'environnement mondial. Le fonds est destiné à couvrir les coûts additionnels provoqués par l'adoption de mesures de protection de l'environnement mondial, c'est-à-dire la diversité biologique, les changements climatiques, les eaux internationales et la protection de la couche d'ozone. La Suisse a participé à la phase pilote de ce fonds, dont l'engagement total a été de 800 millions de dollars, avec une participation de 55 millions de francs. La Suisse participe aussi à la première phase de ce fonds, dont l'engagement total a été de 2 milliards de dollars, avec 65 millions de francs de participation. Pour la prochaine phase, il a été prévu un engagement de 3 milliards de dollars. C'est sur cette base que le Conseil fédéral a proposé – chiffre que l'on trouve

dans le message – une participation de 100 millions de francs. Toutefois, cet engagement total du fonds a dû être réduit à 2 milliards de dollars et, de même, la participation de notre pays a été réduite à 70 millions de francs.

Pour la mise en oeuvre du crédit-cadre, on exige du personnel, des contrôles et des contacts. Il s'agit d'activités administratives, d'une activité incitative, c'est-à-dire de provoquer des rencontres pour influencer les décideurs à adopter des stratégies et des comportements conformes à l'environnement, et aussi de créer des relations avec les fournisseurs potentiels de biens industriels suisses. Pour ces activités, notre commission a pu vérifier que le montant de 3,5 millions de francs, retenu et arrêté par le Conseil national, était équitable.

Notre commission vous propose donc d'entrer en matière et d'adopter le crédit-cadre de 88,5 millions de francs.

J'ajoute une réflexion, Monsieur le Conseiller fédéral, qui sort du cadre de la discussion tenue en commission. Il s'agit des lieux où ces projets sont financés, notamment en Inde et, éventuellement dans le futur, aussi au Pakistan, deux pays qui ont procédé dernièrement de façon incompréhensible et injustifiable à une série d'essais nucléaires d'une gravité extrême pour l'environnement. Il est alors difficile d'imaginer que, sans rien dire et sans commentaire, nous mettions à disposition des centaines de millions de francs en faveur de projets pour l'environnement mondial réalisés en partie dans ces pays qui s'adonnent à de telles activités.

C'est la raison pour laquelle je vous demande, Monsieur le Conseiller fédéral, d'examiner la possibilité d'une intervention au sein des organisations responsables de ces fonds, afin de communiquer qu'il est pour nous difficilement justifiable, incompréhensible et de plus en plus difficile de participer à des aides pour l'environnement mondial dans des pays qui procèdent à des essais nucléaires que nous considérons comme injustifiables.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Ich beantrage Ihnen ebenfalls Eintreten auf die Vorlage, weil die globalen Umweltprobleme fünf Jahre nach dem Erdgipfel von Rio nichts von ihrer Aktualität eingebüsst haben. Die Emissionen wachsen insbesondere in den Entwicklungsländern an; die Waldbestände nehmen weiterhin ab; die Küstenzonen werden weiterhin zerstört; wir haben zuwenig Trinkwasser auf der Welt; und gleichzeitig steigt der Konsum der meisten Rohstoffe weiter an.

Der Bundesrat beantragt Ihnen deshalb, in Form eines Rahmenkredites 88,5 Millionen Franken für ein Engagement der Schweiz in zwei multilateralen Umweltfonds zu plazieren, einerseits im Ozonfonds und andererseits im Globalen Umweltfonds (GEF). Der Bundesrat hat am 2. März 1998 an den Präsidenten des Nationalrates geschrieben, dass der Rahmenkredit bloss im Umfang von 90 Millionen Franken und nicht von 120 Millionen Franken in Anspruch genommen werde. Die Gründe dafür sind Ihnen in jenem Schreiben dargelegt worden. Ich bin froh, dass Sie im Sinn haben – wenn Sie Ihrer Kommission folgen –, dem somit reduzierten Antrag des Bundesrates zu folgen.

Was die spezielle Frage Ihres Kommissionspräsidenten betreffend eines Engagements in Indien, allenfalls in Pakistan, angeht, möchte ich darauf hinweisen, dass es sich beim GEF um einen multilateralen Fonds handelt. Er wird durch einen Verwaltungsrat geführt. In diesem Verwaltungsrat sitzen 32 Menschen. Einer davon stammt aus der Schweiz, aus dem Buwal. Das Buwal wird zusammen mit dem EDA, das ja prinzipiell für unsere Kontakte mit der übrigen Welt verantwortlich und zuständig ist, prüfen, ob es nicht angebracht wäre, in diesem Verwaltungsrat zu intervenieren, um einen Geldfluss in diese beiden Länder nicht doch entweder zu unterbinden oder an gewisse Bedingungen zu knüpfen.

Die in dieser Hinsicht bereits gefällten Entscheide, soweit sie durch das EDA gefällt worden sind, werden bereits wieder geprüft, nachdem sowohl in Indien als auch in Pakistan Atombombenversuche stattgefunden haben. Wir haben durchaus im Sinn, diesen Umstand zu berücksichtigen und die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

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

### **Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Finanzierung von Programmen und Projekten in Entwicklungsländern zur Bekämpfung globaler Umweltprobleme**

**Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour le financement de programmes et de projets environnementaux d'importance mondiale dans les pays en développement**

*Detailberatung – Examen de détail*

#### **Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Ausgabe

35 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*

*La majorité qualifiée est acquise*

#### **Art. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Respini** Renzo (C, TI), rapporteur: Ici, il s'agit des trois composantes de ce crédit-cadre: 70 millions de francs pour le Fonds pour l'environnement mondial, 15 millions de francs pour le Fonds ozone et 3,5 millions de francs pour la mise en oeuvre du crédit-cadre.

**Merz** Hans-Rudolf (R, AR): Niemand bezweifelt ja ernsthaft – das haben wir bereits beim Eintreten festgestellt –, dass Anliegen des Umweltschutzes und die Strategien einer nachhaltigen Entwicklung zu den wichtigsten Überlebensbedingungen für unseren Planeten gehören. Dieses Bewusstsein ist jetzt glücklicherweise immer stärker in die entwickelten Länder unserer industriellen Gesellschaften eingedrungen. Es beginnt auch, den Denk- und Entscheidungsprozess in der Politik zu prägen. Aber über die Wege, wie solche Strategien in praktische Ziele umgesetzt und letztere dann auch erreicht werden, wird man sich noch lange und vielleicht immerfort streiten, und zwar nicht nur in der Sache, sondern auch im Vorgehen.

Bezüglich der ganzen Emissionsproblematik – ich nehme jetzt Bezug auf Artikel 2 Litera a, Beiträge an den Globalen Umweltfonds (GEF) – kann wohl nur ein dereinstiger Ersatz der fossilen Energie durch erneuerbare Energien den Durchbruch und die eigentliche Lösung bringen. Mittlerweile haben sich die meisten Industriestaaten für den Weg der Grenzwertstrategie entschieden. Man will kleinen, erträglichen – sprich: auch wirtschaftsverträglichen – Schritten das Wort reden.

Zu dieser Strategie stehen die Massnahmen des GEF, die hier mit 100 Millionen Franken – oder eben nicht 100 Millionen – finanziert und unterstützt werden sollen, nicht gerade im Widerspruch, aber doch in einer gewissen Distanz. Auf dem Papier und in den Protokollen hören sich die Zielsetzungen des GEF sehr einleuchtend und sehr vernünftig an; man glaubt auch, wirkungsvolle Hilfe an Entwicklungsländer zu leisten und Verantwortung dafür wahrzunehmen, dass eben die Industriestaaten, wie es in der Botschaft auf Seite 6 heisst, historisch gesehen die Umweltprobleme gewissermassen exportiert hätten.

Im Zusammenhang mit diesem GEF-Sachgeschäft möchte ich aber doch eine oder zwei Feststellungen treffen: Der GEF war in den neunziger Jahren alles andere als ein Musterbeispiel für effiziente Organisation. Besonders in den ersten Jahren besass er weder fähige Entscheidungsgremien noch eine glaubwürdige Strategie, noch ein wirkungsvolles, operatives Management. Viel zuviel Energie und viel zuviele Mittel verpufften anfänglich in nutzlosem Aktivismus. Eine kritische Grösse bei der Beurteilung von allen solchen Entwicklungshilfeorganisationen ist deren Effizienz. Diese misst sich an Parametern wie z. B. an den Organisationskosten, an Fixkosten, an Feldkosten, an Ergebnissen usw. Hier hat man das Gefühl, es werde langsam eine weitere internationale Grossorganisation mit all ihren Organen aufgeblasen, und es entsteht durch die Mehrstufigkeit der Organisation auch der Eindruck, dass Hilfsgelder und Projektmittel teilweise etwas in Zwischenstufen versickern.

Man darf also nicht glauben, dass wir hier mit einem Rahmenkredit von 88,5 Millionen Franken – wie von der Kommission beantragt – wirklich einen substantiellen Beitrag zur Lösung von Umweltschutzproblemen leisten.

Eine zweite Bemerkung in diesem Zusammenhang: Ich habe die im Anhang der bundesrätlichen Botschaft aufgeführten Beispiele etwas studiert. Da sehen Sie einige recht interessante Beispiele: z. B. wird ein Kredit gewährt zum Ersatz der Strassenbeleuchtung in Guadalajara und Monterrey (Ziff. 21). Das sind zwei mexikanische Industriestädte, die hauptsächlich von amerikanischem Kapital leben; dort haben sich US-Investoren festgesetzt. Das sind Städte, in denen vor einigen Jahren – das ist ja heute aktuell – Fussballweltmeisterschaften stattgefunden haben. Mit Millionen von Werbegeldern wurde damals die Infrastruktur aufgebaut, und jetzt sollen wir denen die Strassenbeleuchtung finanzieren! Solche Projekte sind vom Inhalt her einfach fragwürdig. Ein anderes Projekt betrifft die Finanzierung von Photovoltaik- oder Solarenergieprojekten in Indien (Ziff. 23). Indien ist ein Land, das in seinem Umgang mit Energie – sprich: Atomenergie – nicht gerade zimperlich ist, was in einer solchen Weltregion die Spannungen zwischen den Nationen erhöht. Dazu steht noch, dass die Regierung und die Bevölkerung in Indien gegenüber diesen Projekten recht skeptisch und gar nicht richtig kooperativ seien. Und wir sollen dann diese Projekte unterstützen!

In China sollen hochenergieeffiziente ausländische – wahrscheinlich westliche, andere gibt es wohl gar nicht – Technologien für Industriefeuerungen mit Kohle auf lokale Verhältnisse und auf KMU angepasst werden (Ziff. 22). Ich weiss nicht, ob einer der Projektleiter einmal in China war; er soll mir einmal sagen, wie viele KMU es dort gibt. KMU ist nämlich die Abkürzung für «kleine und mittlere Unternehmungen», und China ist meines Wissens kein Land, das ausgesprochen KMU-fördernde Massnahmen trifft. Es wären noch weitere Beispiele zu nennen.

Ich habe also den Eindruck, es handle sich um gutgemeinte, aber zum Teil etwas ineffiziente Projekte. Ich habe für Eintreten gestimmt; ich werde diesem Projekt auch zustimmen. Wir sind ein Land, das in der Umwelttechnik einen hohen Standard erreicht hat und einen guten Ruf genießt. Meine dringende Bitte an unsere Vertreter im GEF wäre deshalb, dass sie im GEF darauf hinweisen, dass man diese Projekte kritischer hinterfragt und darauf auch Einfluss nimmt. Mit dem Know-how, das in unserem Land vorhanden ist, sollten wir darauf hinwirken; denn wir haben doch die Pflicht, solche Gelder, die hinausgehen, auch zu begleiten und zu schauen, was im einzelnen finanziert wird.

Das ist eine Anregung und nicht eine grundsätzliche Opposition. Ich werde in der Gesamtabstimmung diesem Bundesbeschluss zustimmen.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Herr Merz, Sie haben im wesentlichen zwei Fragen gestellt.

Die eine betrifft die Effizienz dieser internationalen Organisation. Die Effizienz jeder internationalen Organisation macht aus dem Blickwinkel einer Nation eben oft Mühe; ich verstehe das. Auch mir macht es zuweilen Mühe, wenn ich daran denke, wieviel Aufwand und wie viele finanzielle Mittel letztlich in die Administration einer solchen internationalen Organisation fließen. Wir müssen aber aufpassen, nicht überheblich zu werden, stellen wir doch schon in unserem eigenen Lande fest, dass die Organisation in einem drei- oder vier-sprachigen Gebiet um etliches aufwendiger ist als anderswo. Diese Schwierigkeit potenziert sich bei einer internationalen Organisation, die in mehreren Kontinenten, mit vielen Kulturen und zahlreichen Mentalitäten, effizient werden sollte. Insofern ist es verständlich, dass in diesem Verwaltungsrat und den Ausschüssen ein grosser Teil des Aufwandes für die gegenseitige Verständigung unter den verschiedenen Kulturen eingesetzt werden muss.

Der Verwaltungsrat dieses Globalen Umweltfonds ist sich dieses Problems selber auch bewusst. Er hat daher eine Studie über seine eigene Effizienz in Auftrag gegeben. Mit den Ergebnissen dieser Studie – sie dürfte abgeschlossen sein – wird sich der Verwaltungsrat diesen Herbst auseinandersetzen, um dann die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Das zeigt, dass man es mit einem Problem zu tun hat, das sich aus der internationalen Tätigkeit als solcher ergibt. Die Verantwortlichen haben dieses Problem denn auch selber erkannt und versuchen, die notwendigen Massnahmen zu treffen. Verfehlt wäre es aber, die Effizienz einer umweltpolitischen Tätigkeit, die sich auf verschiedene Strukturen einstellen muss, an den Möglichkeiten zu messen, die wir in unserem relativ kleinen Land mit seinen eingeschliffenen Strukturen haben.

Was die Frage über die einzelnen Projekte betrifft, muss ich zugeben, dass ich sie nicht alle kenne. Der Bundesrat ist ja in diesem Verwaltungsrat nicht direkt vertreten. Allerdings ist es nicht so, dass der Globale Umweltfonds von sich aus Projekte vom Zaun reisst. Vielmehr werden Projekte, die die Weltbank bereits fördert, auf ihre ökologische Effizienz hin überprüft. Bestehende Projekte werden unter dem Blickwinkel der Ökologie angeschaut und entsprechend gefördert. So wird z. B. eine Strassenbeleuchtung in Mexiko, die ersetzt werden muss, unter Beachtung der Anforderungen des Umweltschutzes erneuert. Das Projekt würde auch ohne Mitwirkung des Globalen Umweltfonds realisiert, jedoch ungeachtet dessen ökologischer Tauglichkeit. Die Aufgabe des Globalen Umweltfonds besteht somit nicht darin, entwicklungs-politisch fragwürdige Projekte als solche vom Zaun zu reissen. Ist ein Projekt allenfalls entwicklungspolitisch fragwürdig – diesbezüglich kann man ja über jedes Projekt diskutieren –, fällt der Hauptentscheid bei der Weltbank. Das zur Erklärung.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 3

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

31 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

97.3646

## Motion Bloetzer Tarifverbilligungen beim Transport begleiteter Motorfahrzeuge

## Motion Bloetzer Réductions des tarifs pour le transport ferroviaire de véhicules routiers accompagnés

*Wortlaut der Motion vom 18. Dezember 1997*

Gemäss Artikel 36ter der Bundesverfassung sowie den Artikeln 21 und 22 des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer leistet der Bund Beiträge an den Transport begleiteter Motorfahrzeuge zu Tarifverbilligungen, die im verkehrs- und umweltpolitischen Interesse liegen. Obwohl die Finanzierung der Beiträge durch zweckgebundene Treibstoffzolleinnahmen gewährleistet ist, hat sich der Bundesrat bei der Anwendung der Bundesverfassung und der Gesetzesbestimmungen zunehmend von finanzpolitischen statt ebenso von verkehrs- und umweltpolitischen Überlegungen leiten lassen, was nicht dem Sinn und Zweck der rechtlichen Grundlagen entspricht.

Der Bundesrat wird deshalb ersucht:

1. ein Konzept zu erarbeiten, gemäss welchem Beiträge ausgerichtet werden, soweit die volle Eigenwirtschaftlichkeit bei verkehrs- und umweltpolitisch zweckmässigen Verladegebühren nicht erreicht wird;
2. dem Parlament die zu diesem Zwecke notwendigen Änderungen der Ausführungsgesetzgebung zu unterbreiten.

*Texte de la motion du 18 décembre 1997*

Selon l'article 36ter de la Constitution fédérale et les articles 21 et 22 de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, la Confédération alloue des contributions au transport de véhicules routiers accompagnés, afin de permettre de procéder à des réductions tarifaires répondant aux impératifs de la politique des transports et de celle de l'environnement. Bien que le financement des contributions par le produit de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire soit garanti, le Conseil fédéral s'est laissé guidé de plus en plus, dans l'application de la Constitution fédérale et des dispositions légales, par des considérations de politique financière uniquement, sans tenir nullement compte des impératifs de la politique des transports et de celle de l'environnement, ce qui n'est pas conforme à l'esprit et à la finalité des dispositions légales.

C'est pourquoi, le Conseil fédéral est invité à:

1. élaborer un projet prévoyant l'octroi de contributions dans la mesure où il n'est pas possible d'atteindre l'équilibre financier de l'exploitation par la perception, pour le chargement des véhicules, de taxes répondant aux impératifs de la politique des transports et de celle de l'environnement;
2. proposer au Parlement les modifications de la législation d'exécution nécessaires à cet effet.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Brändli, Brunner Christiane, Büttiker, Cottier, Danioth, Delalay, Inderkum, Maisen, Martin, Marty Dick, Paupe, Respini, Rhyner, Rochat, Saudan, Schallberger, Seiler Bernhard, Uhlmann (18)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

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

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates*

*vom 16. März 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral*

*du 16 mars 1998*

Der Bund richtete bisher zur Förderung des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge Investitions- oder Betriebsbeiträge in Form von Verbilligungsbeiträgen pro transportiertes Fahrzeug aus.

Im Rahmen der Bahnreform und in Übereinstimmung mit dem Bericht des Bundesrates vom 25. Juni 1997 über die Prüfung der Bundessubventionen (Subventionsbericht, 97.043) ist beabsichtigt, das System der Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten auf alle Verkehrsarten auszuweiten. Damit ist eine Änderung der heute gültigen Regelung der Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge geplant. Die Verbilligungsbeiträge für begleitete Motorfahrzeuge könnten dabei durch eine Abgeltung ersetzt werden. In diesem Zusammenhang werden auch das Anliegen des Motionärs und insbesondere die verkehrs- und umweltpolitischen Überlegungen beim Transport begleiteter Motorfahrzeuge zu prüfen sein.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates  
Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

**Bloetzer** Peter (C, VS): In Artikel 36ter Absatz 1 der Bundesverfassung ist festgehalten, dass die Hälfte des Reinertrages der Mineralölsteuer auf Treibstoffen und der gesamte Ertrag des Mineralölsteuerzuschlages zweckgebunden für bestimmte Aufgaben im Bereich des Strassenverkehrs verwendet werden. Gemäss Buchstabe c gehören dazu Beiträge zur Förderung des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge.

Mit diesem Verfassungsartikel ist die Förderung des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge zur Bundesaufgabe geworden. Diese Zielsetzung ist nicht nur in der Botschaft des Bundesrates vom 24. März 1982 klar definiert, sie ergibt sich auch eindeutig aus den damaligen diesbezüglichen Beratungen in den eidgenössischen Räten. Gemäss Artikel 21 des Mineralölsteuergesetzes vom 22. März 1985, Stand am 13. Mai 1997, leistet der Bund zur Förderung des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge auf Eisenbahnen Investitions- und Betriebsbeiträge. Nach Artikel 22 Absatz 2 sollen diese Beiträge Tarifverbilligungen erlauben, die im verkehrs- und umweltpolitischen Interesse liegen. Gemäss der Botschaft vom 13. März 1984 zum Treibstoffzollbeschluss sollen diese Beiträge wettbewerbsgerechte und verantwortbar günstige Transporttarife ermöglichen. Diese Zielsetzung fand in den Räten eine klare Unterstützung, wobei die Notwendigkeit der Verbilligung am Lötschberg besonders hervorgehoben wurde.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Änderung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz hinzuweisen, mit dem die Nationalstrasse von Wimmis nach Sion aus dem Netz gestrichen wurde. Bei den Beratungen in den Räten spielten der Autoverlad mit durch Treibstoffzollmittel stark reduzierten Verladetarifen und insbesondere die am 1. Dezember 1985 vorgenommene Tarifiereduktion von 28 auf 15 Franken eine grosse Rolle. Dabei war es sowohl bei den Ratsmitgliedern als auch seitens des Bundesrates unbestritten, dass diese Tarifiereduktion nachhaltig und dauerhaft sein müsse.

Die Frage, die sich uns heute stellt, ist: Inwieweit kommt der Bundesrat dem Verfassungsauftrag und dem Auftrag des Gesetzgebers nach? Wird die Aufgabe, die dem Bund übertragen wurde, im Sinn und Geist der Gesetzgebung erfüllt? Diese Frage soll anhand der Entwicklung der Verbilligungsbeiträge des Bundes geprüft werden.

Stellvertretend für alle Tarifverbilligungen der Transporte begleiteter Motorfahrzeuge soll dies am Beispiel des Lötschbergs erfolgen. Im Jahr 1986 betrug der Verladetarif für eine Einzelfahrt eines Personenwagens 15 Franken, der Bundesbeitrag ebenfalls 15 Franken – also 50 Prozent des Gesamterlöses der Bahn.

Die Forderung nach wettbewerbsgerechten und gültigen Autoverladegebühren und nach einer nachhaltigen Tarifverbilligung, wie sie in den Beratungen zum Treibstoffzollgesetz und zum Bundesbeschluss über die Finanzierung der Natio-

nalstrassen erhoben wurde, war damit eindeutig erfüllt. Die hälftige Kostenteilung zwischen Bund und Automobilisten wurde aber in den letzten Jahren stark zugunsten des Bundes verändert. Der Verladetarif wurde auf 25 Franken angehoben. Dabei blieb der Bundesbeitrag vorerst auf 15 Franken, dann wurde er zuerst auf Fr. 13.50 und hernach auf Fr. 7.50 Franken herabgesetzt. Der Bundesanteil am Erlös der Bahn hat sich somit von anfänglich 50 Prozent auf 23 Prozent reduziert.

In vergleichbarer Weise hat sich auch an der Furka der Bundesanteil verringert. Am Albula und am Oberalp ist die Lage nach der Reduktion der Bundesbeiträge noch viel krasser. Am Albula z. B. machen die Verbilligungsbeiträge nicht einmal mehr 10 Prozent des Verladetarifs aus. Während die ursprüngliche Tarifverbilligung des Bundes dem Verfassungsauftrag wie auch dem Konzept der Räte und des Bundesrates entsprach, welche eine nachhaltige, dauerhafte Tarifverbilligung anstrebten, kann dies von der heutigen Tarifverbilligung nicht mehr gesagt werden.

Die verkehrs- und umweltpolitischen Interessen, welche gemäss dem Gesetzgeber zu berücksichtigen sind, sind wohl auslegungsbedürftig, ihre Bedeutung ergibt sich aber klar aus den Ratsdebatten. Die Kriterien haben sich in keiner Weise so entwickelt, dass eine Herabsetzung der Tarifverbilligung im vorliegenden Ausmass gerechtfertigt wäre. Als Kriterien sind etwa der Transport begleiteter Motorfahrzeuge als wirtschaftliche Alternative zum Bau und Betrieb von Strassentunnels oder zum wintersicheren Ausbau von Passstrassen zu nennen. Zu nennen sind auch die Entlastung der Umwelt vom Umwegverkehr sowie die Entlastung der stark belasteten Transitachsen wie der A 2 oder der A 12. Das sind Gründe, die auch heute noch genau gleich gelten. Alle diese Kriterien gelten heute ebensosehr, wenn nicht noch stärker als anlässlich der damaligen Ratsdebatten.

Hinzuweisen ist auch auf die Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung, wie sie in der äusserst lesenswerten Schrift des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation unter dem Titel «Verkehr» festgehalten sind. Ich nenne einige dieser Ziele: Erhaltung der sozialen Errungenschaft der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen; Zusammenwirken der Verkehrsträger unter Berücksichtigung ihrer komparativen Vorteile; Stärkung der Standortgunst und der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz; Einbindung der Schweiz in die europäische Entwicklung.

Die Schlussfolgerungen aus dieser Analyse sind eindeutig. Eine Überarbeitung des Konzeptes der Tarifverbilligung ist notwendig und dringend, und zwar mit dem Ziel, Artikel 36ter der Bundesverfassung gemäss dem Willen des Gesetzgebers und gemäss den verkehrspolitischen und umweltpolitischen Kriterien umzusetzen. Es geht dabei um eine glaubwürdige und kohärente Politik, welche die Voraussetzung für die Akzeptanz unserer Verkehrspolitik beim Souverän ist. Gerade im Hinblick auf die wichtigen verkehrspolitischen Abstimmungen, welche anstehen, tun wir gut daran, uns auf diese Randbedingungen zu besinnen.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, meine Motion zu überweisen.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Herr Bloetzer, ich erlaube mir, Ihnen die heutige und die geplante, künftige Praxis schnell darzulegen. Der heutige Verbilligungsbeitrag wird pro verladen Fahrzeug ausgerichtet. Da gibt es pro Fahrzeugkategorie abgestufte Beiträge. Der Bund leistete 1996 rund 18 Millionen Franken und 1997 rund 17 Millionen Franken. Bei der Bemessung dieser Verbilligungsbeiträge berücksichtigen wir sowohl verkehrspolitische als auch umweltpolitische Interessen. Bei der heutigen Finanzlage des Bundes kommen wir einfach nicht darum herum, auch finanzpolitische Überlegungen mit einzubeziehen.

Der Grundgedanke dieser Subvention liegt darin, dass die Tarife reduziert werden können. Die Verbilligung, wie sie heute ausgestaltet ist, soll direkt dem Benutzer oder der Benutzerin weitergegeben werden können. Diese Absicht wird dadurch untermauert, dass gemäss Verordnung der einzelne

Beitrag an den Benutzer des Autoverlades weitergegeben werden muss. Zur Frage der Eigenwirtschaftlichkeit äussert sich die Verordnung nicht.

Im ersten Subventionsbericht vom 25. Juli 1997 verlangt der Bundesrat eine Bestellung des Autoverlades nach den Regeln des Eisenbahngesetzes, d. h. eine Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten. Damit wird der Autoverlad zwar seine eigenen Kosten decken, aber dann natürlich keine Überschüsse mehr erwirtschaften können. Aber das bedeutet wieder, dass das heutige tiefe Tarifniveau gehalten werden kann. Diese Finanzhilfen sollen befristet werden, damit sie je nachdem, wie sie sich entwickeln, wieder neu beurteilt werden können.

Zusätzlich werden im Rahmen der Bahnreform ein Konzept und ein Leistungsauftrag für den Autoverlad erarbeitet. Die entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsänderungen sind jetzt in Bearbeitung. Ende 1998 sind wir mit diesen Arbeiten fertig. Mit dem zweiten Subventionsbericht wird zurzeit die langfristige Behandlung des Autoverlades konzipiert. Deswegen sind wir der Auffassung, dass Ihre Anliegen, die Sie ja schon früher vorgebracht haben, jetzt bei diesen Verordnungsänderungen geprüft und umgesetzt werden können. Deswegen hat der Bundesrat gefunden, ein Postulat würde jetzt genügen, weil das auf Verordnungsstufe umgesetzt werden kann.

**Bloetzer Peter (C, VS):** Ich danke Herrn Bundesrat Leuenberger für seine Ausführungen. Ich kann mich mit dem vorgeesehenen Vorgehen einverstanden erklären, insbesondere weil meinem Anliegen und meinen Ausführungen bei der Überarbeitung der Verordnung Rechnung getragen wird. Ich bin auch der Meinung, dass es möglich ist, mit der gegebenen Fassung des Verfassungsartikels und der Gesetzesbestimmungen meinen Anliegen Rechnung zu tragen und diese so umzusetzen, wie dies damals der Wille der eidgenössischen Räte, des Souveräns und des Bundesrates war.

*Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat*

98.3128

**Interpellation Marty Dick  
40-Tonnen-Lastwagen  
im Grenzgebiet  
und Verzerrung der Konkurrenz**

**Interpellanza Marty Dick  
Autocarri di 40 tonnellate  
nella fascia di confine  
e distorsione della concorrenza**

**Interpellation Marty Dick  
Camions de 40 tonnes  
dans la région frontalière  
et distorsion de la concurrence**

*Wortlaut der Interpellation vom 19. März 1998*

In Grenzgebieten dürfen ausländische 40-Tonnen-Lastwagen nur in genau definierten Zonen und auf den dafür bezeichneten Strassen auf Schweizer Territorium verkehren. Diese Abweichung von der 28-Tonnen-Limite ist gerechtfertigt, um grenzüberschreitende Beziehungen zu ermöglichen. So können insbesondere nahe an der Grenze gelegene Schweizer Unternehmen Rohstoffe und Halbfabrikate zu denselben Bedingungen beziehen wie ihre Konkurrenten im nahen Ausland.

Kürzlich wurde im Kanton Tessin das Gebiet, in dem 40-Tonnen-Lastwagen verkehren können, ausgedehnt. Nun können 40-Tonnen-Lastwagen über Cadenazzo bis nach Biasca und

Locarno fahren, sofern es sich um grenzüberschreitenden Verkehr handelt.

Da das Tessin und die Lombardei geographisch und wirtschaftlich eng verbunden sind, ist dies sicher von Vorteil, birgt aber auch grosse Nachteile für manche Unternehmen. Zum Beispiel kann eine Zementfabrik im Gebiet von Como eine Lieferung mit einem 40-Tonnen-Lastwagen nach Locarno befördern, während eine Tessiner Zementfabrik, die nur wenige Kilometer von ihrem italienischen Konkurrenten entfernt liegt, dieselbe Lieferung höchstens mit einem 28-Tonnen-Lastwagen nach Locarno befördern kann, was mehr als 40 Prozent höhere Transportkosten bedeutet.

Daher möchte ich den Bundesrat insbesondere fragen, welche Massnahmen er zu ergreifen gedenkt, um eine derart offensichtliche und inakzeptable Ungleichbehandlung zu beheben, durch die Tessiner Unternehmen schwer benachteiligt und weitere Arbeitsplätze in einer der wirtschaftlich am schwersten bedrohten Regionen unseres Landes in Gefahr gebracht werden.

*Testo dell'interpellanza del 19 marzo 1998*

Nelle regioni di confine gli autocarri di 40 tonnellate che provengono dall'estero possono penetrare su territorio svizzero entro una determinata fascia e seguendo determinati percorsi. Tale deroga al limite delle 28 tonnellate è giustificata per consentire rapporti transfrontalieri, permettendo in particolare a ditte svizzere site in prossimità della frontiera di rifornirsi di materie prime o prodotti semilavorati alle stesse condizioni delle vicine concorrenti estere.

Recentemente questo limite in Ticino è stato ulteriormente esteso. Gli autocarri di 40 tonnellate possono, limitatamente al traffico transfrontaliero, raggiungere Biasca e Locarno, passando da Cadenazzo.

Tale fatto, certamente positivo se si considera la grande vicinanza geografica e economica del Ticino alla Lombardia, presenta anche degli effetti fortemente penalizzanti per talune aziende. Un solo esempio: un cementificio comasco può ora effettuare una fornitura a Locarno con un autocarro di 40 tonnellate, mentre il cementificio sito in Ticino, a pochissimi chilometri dal suo concorrente italiano, può effettuare la stessa fornitura a Locarno ricorrendo tuttavia ad un autocarro di 28 tonnellate al massimo, ciò che implica un maggior costo di trasporto di oltre il 40 per cento.

Mi permetto pertanto di interpellare il Consiglio federale, chiedendo in particolare quali provvedimenti intende prendere per porre rimedio a tale manifesta ed inaccettabile disparità di trattamento che penalizza gravemente aziende ticinesi e mette in pericolo ulteriori posti di lavoro in una delle zone economicamente più minacciate del nostro paese.

*Texte de l'interpellation du 19 mars 1998*

Dans les régions frontalières, les camions de 40 tonnes en provenance de l'étranger peuvent pénétrer sur territoire suisse, dans une zone déterminée et à condition de suivre des parcours définis. Cette dérogation à la limite des 28 tonnes est expliquée par le fait qu'il s'agit de faciliter les rapports transfrontaliers et de permettre en particulier aux entreprises suisses situées à proximité de la frontière de se réapprovisionner en matières premières ou produits semi-finis aux mêmes conditions que leurs concurrentes étrangères.

Récemment, ces règles ont connu un nouvel assouplissement. Les camions de 40 tonnes peuvent, dans le cadre du trafic transfrontalier, atteindre Biasca et Locarno en passant par Cadenazzo.

Cet assouplissement, qui se révèle certainement positif, compte tenu des liens géographiques et économiques étroits entre le Tessin et la Lombardie, a cependant des effets fortement pénalisants pour certaines entreprises. Un seul exemple: une cimenterie de Côme peut ainsi effectuer son approvisionnement à Locarno avec un camion de 40 tonnes, tandis que la cimenterie située au Tessin, à quelques kilomètres à peine de sa concurrente italienne, ne peut effectuer le même trajet qu'avec un camion de 28 tonnes au maximum, ce qui implique un surcoût de plus de 40 pour cent en frais de transports.



C'est pourquoi je me permets d'interpeller le Conseil fédéral et de lui demander quelles mesures il entend prendre pour remédier à cette inégalité de traitement inacceptable puisqu'elle pénalise gravement les entreprises tessinoises et menace des emplois dans une des régions économiquement les plus menacées de notre pays.

*Mitunterzeichner – Cofirmatari – Cosignataires:* Keine – Nessuno – Aucun

*Schriftliche Begründung – Motivazione scritta – Développement par écrit*

L'autore rinuncia alla motivazione e desidera una risposta scritta.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Juni 1998*

*Risposta scritta del Consiglio federale dell'8 giugno 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 8 juin 1998*

Nel traffico internazionale possono essere accordate deroghe alle disposizioni elvetiche per entrare e uscire dalla Svizzera con veicoli di dimensioni e peso ammessi all'estero; tali deroghe sono limitate al percorso tra la frontiera e un posto di transbordo o deposito situati in una zona vicina al confine e sono fissate nelle istruzioni dipartimentali. Questa regolamentazione si basa sull'articolo 9 capoverso 8 della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr) e sull'articolo 80 capoverso 4 dell'ordinanza del 13 novembre 1962 sulle norme della circolazione stradale (ONC).

Le istruzioni summenzionate sono state rivedute per l'ultima volta il 27 giugno 1997 dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, allora competente in materia. Sulla base di diverse richieste avanzate dalle autorità cantonali, in particolare ticinesi, nell'ambito di tale revisione si è proceduto ad adattamenti locali in alcune zone di confine; per questo motivo autocarri dal peso effettivo di 40 tonnellate possono ora circolare fino a Biasca. Al tempo stesso è stata soppressa una limitazione del peso per corse transfrontaliere nel traffico locale, vale a dire per corse effettuate nei due sensi tra la fascia di confine svizzera e le zone equivalenti all'estero. Detta revisione ha raccolto ampi consensi durante la procedura di consultazione.

È vero che i cementifici e i trasportatori di cemento svizzeri sono ora maggiormente esposti alla concorrenza estera che distribuisce il prodotto nelle zone di confine sul territorio svizzero. Questa situazione dipende tuttavia anche dai costi di produzione più vantaggiosi all'estero e dalle diverse condizioni di salario.

Dati pubblicati dalla Direzione generale delle dogane dimostrano tuttavia che le importazioni di cemento non sono aumentate in modo rilevante dopo la metà del 1997, vale a dire dopo l'entrata in vigore della citata revisione. In base alle statistiche, l'importazione di cemento dall'Italia tra gennaio e giugno 1997 non superava un volume totale di 42 287 tonnellate, di cui 11 673 trasportate da autocarri svizzeri e 30 614 da autocarri esteri. Nel periodo compreso tra luglio e dicembre 1997 si è registrato un volume totale di 43 070 tonnellate, di cui 13 766 trasportate da veicoli svizzeri e 29 304 da veicoli esteri.

Non vi è dunque alcun motivo di revocare la decisione di sopprimere questa restrizione poiché ciò comporterebbe più svantaggi che vantaggi per la maggior parte delle industrie e dei trasportatori. Si temono inoltre reazioni da parte dei Paesi limitrofi, tutti membri dell'Unione europea, che, con la reintroduzione di un ostacolo agli scambi commerciali transfrontalieri, si sentirebbero svantaggiati.

Il Consiglio federale non ha neppure la possibilità di creare una regolamentazione speciale per i trasporti effettuati tra due punti all'interno di una zona di confine svizzera; ciò significherebbe creare un precedente ingiustificato.

Nell'ambito dei negoziati bilaterali con l'Unione europea la Svizzera ha dichiarato la sua disponibilità ad aumentare il limite di peso degli autocarri a 34 tonnellate a partire dal 2001

e a 40 tonnellate a partire dal 2005, parallelamente all'introduzione di una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni su tutto il territorio nazionale. Ciò permetterebbe di ridurre le distorsioni di mercato a cui allude l'autore dell'interpellanza. Basandosi sulla propria analisi della situazione il Consiglio federale attualmente non vede alcuna necessità di prendere provvedimenti immediati in questo settore.

**Marty Dick (R, TI):** Je me permets d'ajouter quelques réflexions à cette question que j'ai déjà suivie depuis de nombreuses années alors que j'étais au Gouvernement tessinois. C'est un exemple typique, me semble-t-il, de la lourdeur extrême de notre appareil pour réagir rapidement à l'évolution des problèmes.

Vous savez que dans la région frontalière, sur une certaine distance, les camions étrangers peuvent rentrer en Suisse avec un poids total de 40 tonnes, et ils peuvent quitter la Suisse vers l'étranger, toujours dans cette zone, aussi avec un poids de 40 tonnes, c'est-à-dire conformément aux prescriptions étrangères et en dérogation de notre règle des 28 tonnes. C'est une solution qui est naturelle, évidente pour permettre des contacts dans des régions frontalières. Je dirais que le Tessin, qui est plongé en plein dans la réalité lombarde, ne pourrait pratiquement pas avoir de contacts économiques corrects s'il n'y avait pas de telles dispositions.

Dans le temps, la limite arrivait jusqu'à Cadenazzo, au sud de Bellinzone, en suivant l'autoroute. Les camions italiens pouvaient rentrer en Suisse jusqu'à Cadenazzo, c'est-à-dire 45 kilomètres environ sur l'autoroute, et cela engendrait des cas absolument absurdes: la matière première pour la fabrication des catelles devait aller à Cresciano; le camion de 40 tonnes arrivait à Cadenazzo, il devait décharger une partie de son chargement dans un deuxième camion et les deux camions partaient pour Cresciano, en faisant à deux les huit kilomètres restants, cela évidemment au nom de la sacro-sainte écologie! Il a fallu des années et des années de discussions, de rencontres avec les représentants de divers offices fédéraux – même M. Delamuraz s'était déplacé – pour essayer de résoudre ce problème.

Enfin, le 27 juin 1997, lorsqu'à Biasca tout avait été désormais perdu avec Monteforno – on aurait eu besoin de cela bien avant! –, on a élargi cette zone jusqu'à Biasca. Depuis l'étranger, on peut donc arriver jusqu'à Biasca avec un camion de 40 tonnes. Cela est bien, mais c'est toujours une solution partielle, et surtout c'est une solution partielle. En effet, comme je l'ai démontré dans mon interpellation, il y a maintenant des cas très précis, sur lesquels on peut se documenter, de camions de 40 tonnes qui partent de Côme et vont à Locarno – 70 kilomètres qui sont encore dans la zone des 40 tonnes – et peuvent ainsi livrer leur marchandise, alors que de Chiasso, donc à 4 kilomètres de Côme, ces 70 kilomètres doivent être parcourus avec un camion de 28 tonnes.

C'est particulièrement le fait pour une cimenterie, mais on pourrait prendre d'autres d'exemples, et en l'occurrence, cela renchérit le transport de 43 pour cent, seulement pour un produit comme le ciment.

Quand on parle toujours de «Standort Schweiz» et quand, nous-mêmes, nous nous imposons des règles qui sont discriminatoires et qui pénalisent nos opérateurs, nous ne faisons pas notre travail tout à fait correctement. Il est évident que la solution est d'aller dans le sens de l'Europe. La réponse est formellement correcte. Monsieur le Conseiller fédéral, je vous en remercie, mais permettez-moi de vous dire, vous n'en avez aucune responsabilité: il s'agit d'une réponse bureaucratique, comme bureaucratique a été l'attitude de l'administration dans cette affaire, depuis de nombreuses années. On a démontré une incompréhension totale envers le Tessin qui, face à l'Italie, a connu ces dernières années une crise spectaculaire avec la chute de la lire de 40 pour cent par rapport au franc suisse. Si le deutschemark avait connu une chute pareille, les réactions suisses auraient été bien différentes.

On oublie que le Tessin est limité au Nord par les Alpes qui deviennent de plus en plus infranchissables, avec une voie de chemin de fer de plus de 100 ans, avec un tunnel autorou-

tier complètement engorgé et de plus en plus souvent bloqué soit par des accidents, soit par la surcharge de trafic. L'économie tessinoise est imbriquée dans celle de la Lombardie, et 6 millions d'Italiens sont physiquement – je dis «physiquement» – plus proches que 6 millions de Suisses. Un peu plus de créativité, un peu plus de rapidité, un peu plus de fantaisie dans ce domaine auraient donc facilité les choses au Tessin où, vous le savez, il y a un chômage très élevé. Si les mêmes problèmes s'étaient posés dans d'autres régions de la Suisse, on aurait réagi avec beaucoup plus de rapidité.

Je m'excuse, Monsieur le Président, Monsieur le Conseiller fédéral, pour cette expression un peu de dépit, mais je le répète, c'est un dossier que j'ai suivi depuis des années et le fait qu'en pleine crise on n'ait pas pu réagir plus rapidement a été pour moi une grande déception. Cette crise devrait aussi nous apprendre à savoir réagir plus rapidement, à être aussi un peu plus créatifs, à raisonner avec un peu moins de paragraphes et un peu plus de bon sens.

**Président:** Sie haben stillschweigend rückwirkend Diskussion beschlossen.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Herr Marty nennt die Antwort bürokratisch; das ist sie, sie ist rein legalistisch. Ich muss schon deswegen auf diesen Umstand hinweisen, weil unserer Ansicht nach diese Problematik aus präjudiziellen Gründen nur bürokratisch und nur nach dem Buchstaben des Gesetzes gelöst werden kann.

Zunächst muss ich darauf hinweisen, dass rein juristisch gesehen keine Diskriminierung vorliegt – rein juristisch gesehen; ich betone das –, und das ist zugegebenermassen wiederum ein bürokratischer Ansatzpunkt. Rein marktwirtschaftlich gesehen liegt eine Diskriminierung zum Teil schon vor, wenn eine Region abgelegen ist, wenn eine Region diesseits oder jenseits der Alpen liegt. Aber bei dieser Problematik können wir nur nach rechtlichen Kriterien vorgehen.

Diesbezüglich wurde am 27. Juni 1997 – also vor einem Jahr – eine Änderung vorgenommen, weil damals die 40-Tonnen-Limite für den grenzüberschreitenden lokalen Verkehr im grenznahen Gebiet eingeführt wurde. Vorher konnten bloss 28-Tonnen-Lastwagen im grenzüberschreitenden lokalen Verkehr hin- und herfahren. Ich muss darauf hinweisen, dass die Bewilligung für 40-Tonnen-Lastwagen, die im Ausland das grenznahe Gebiet überschreiten bzw. überfahren können, schon vorher eingeführt war. Dass umgekehrt dasselbe in der Schweiz nicht eingeführt werden kann, liegt an präjudiziellen Gründen.

Sie haben gesagt, Sie seien davon überzeugt, dass man schon längst eine andere Lösung gefunden hätte, wenn sich in einem anderen Gebiet unseres Landes die absurden Fälle in gleichem Ausmass häufen würden wie im Kanton Tessin. Ich muss das bestreiten und vor allem auf etwas hinweisen: Würden Sie den gleichen Fall im Norden anwenden, könnte mit einem 40-Tonnen-Lastwagen nach Embrach für den Flughafen Kloten gefahren werden. Wenn von Deutschland her mit einem 40-Tonnen-Lastwagen nach Embrach für den Flughafen Kloten gefahren werden könnte, wäre die 28-Tonnen-Limite in der Schweiz praktisch aufgehoben.

Wir sind mit anderen Ausnahmen – z. B. für Monteforno – weit gegangen. Im Interesse der Region wurde dort der «40-Tonnen-Kanal» geöffnet. Ähnlich ist man auch im Kanton Jura vorgegangen, um benachteiligte Randregionen zu schützen. Wenn wir das aber generell einführen, dann ist es mit der 28-Tonnen-Limite praktisch vorbei.

Ich komme daher zu folgendem Schluss: Ich gebe zu, es gibt absurde Beispiele; Herr Marty hat recht, wenn er sie uns in Erinnerung ruft. Aber wir lösen diese absurden Fälle erst mit einem Vertragswerk mit der Europäischen Union ganz generell. Sobald das bilaterale Abkommen zustande kommt, fällt diese absurde Sonderstellung, die wir haben, weg. Dazu wird wiederum die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) nötig sein.

Ohne die LSVA werden wir die 40-Tonnen-Limite in der Schweiz nicht einführen können, denn das Volk würde uns da nie folgen, und das zu Recht. Es hätte Angst vor einer

Überschwemmung mit «40-Tönnern», und wir können nun nicht immer mehr Löcher in unsere 28-Tonnen-Limite «bohren», bis wir gewissermassen den Acquis communautaire übernommen haben, ohne die Gegenmassnahme der LSVA eingeführt zu haben.

In der Zwischenzeit gibt es unbefriedigende, absurde Beispiele, die nur mit bürokratischen Antworten auf Interpellationen einigermassen erklärt werden können.

97.3600

## Interpellation Danioth Sicherung des Regionalverkehrs

### Interpellation Danioth Garantie du trafic régional

*Wortlaut der Interpellation vom 15. Dezember 1997*

Gemäss den Vorstellungen des Bundesrates sollen zur Entlastung des Bundeshaushaltes die SBB im Jahre 1999 Einsparungen von 100 Millionen Franken und im Jahre 2001 von 200 Millionen Franken erzielen. Im Rahmen des «Stabilisierungsprogrammes 1998» ist ausserdem eine Lastenverschiebung im öffentlichen Verkehr vom Bund auf die Kantone vorgesehen. Nach neuesten Verlautbarungen des Eidgenössischen Finanzdepartementes soll der regionale Personenverkehr bis zu 260 Millionen Franken an Bundesbeiträgen einbüssen. Dies alles, nachdem vor kurzem die Kantone bei der Neuordnung des regionalen Personenverkehrs schon ein Sparopfer von 100 Millionen Franken erbracht haben.

Abstriche in einem solchen Ausmass werden gemäss Aussagen von Verkehrsexperten zur Folge haben, dass über das ganze Land gesehen eine grosse Zahl von Linien des Regionalverkehrs in Frage gestellt wird. Damit wäre die Zubringerfunktion eines Grossteils der Linien untereinander und demzufolge für die Aufrechterhaltung einer lückenlosen Transportkette, auch im Fernverkehr, nicht mehr gewährleistet.

Ich unterbreite daher dem Bundesrat folgende Fragen:

1. Teilt der Bundesrat die Auffassung, dass ein flächendeckendes, attraktives und leistungsfähiges Regionalverkehrsnetz für eine dezentralisierte Siedlungsentwicklung und eine sinnvolle Regionalpolitik sowie für die Mobilitätsgrundversorgung der ganzen Bevölkerung unverzichtbar ist?
2. Ist der Bundesrat gewillt, einem Leistungsabbau des Regionalverkehrs als Zubringer einer lückenlosen Transportkette im öffentlichen Verkehr entgegenzuwirken?
3. Wie will der Bundesrat dem Argument aus dem Volk begegnen, dass die FinöV-Vorlage nicht unterstützungswürdig sei, wenn gleichzeitig der Service public des öffentlichen Verkehrs in den Regionen wegen Sparmassnahmen abgebaut wird?
4. Ist der Bundesrat bereit, eine nationale Verkehrskonferenz einzuberufen, um:
  - eine umfassende Standortbestimmung im öffentlichen Verkehr vorzunehmen;
  - die auf dem Spiele stehenden regionalen und nationalen mit den internationalen Interessen im öffentlichen Verkehr optimal aufeinander abzustimmen; und
  - den Kantonen und KTU eine kontinuierliche Investitionsplanung zu ermöglichen?

*Texte de l'interpellation du 15 décembre 1997*

Pour répondre aux attentes du Conseil fédéral, les CFF doivent alléger leur budget en réalisant une économie de 100 millions de francs en 1999 et de 200 millions de francs en 2001. Par ailleurs, le «Programme de stabilisation 1998» prévoit un transfert des charges du secteur des transports publics de la Confédération aux cantons. D'après les récentes

déclarations du Département fédéral des finances, le trafic régional des voyageurs va perdre jusqu'à 260 millions de francs de subsides fédéraux. Or, ce préjudice s'ajoute aux sacrifices, s'élevant à 100 millions de francs, consentis par les cantons dans le cadre de la réorganisation du transport régional des voyageurs. D'après les experts, des coupes d'une telle ampleur auront pour conséquence la remise en question d'un grand nombre de lignes régionales dans tout le pays. Ainsi, la chaîne des transports ne serait plus assurée. C'est pourquoi je soumets au Conseil fédéral les questions suivantes:

1. Partage-t-il l'opinion selon laquelle un réseau de transport régional couvrant tout le pays, compétitif et efficace est indispensable à une urbanisation décentralisée, à une politique régionale cohérente et à la mobilité de l'ensemble de la population?
2. Est-il prêt à s'opposer au démantèlement du trafic régional, maillon de la chaîne des transports publics?
3. Comment compte-t-il répondre à l'argument populaire selon lequel le projet de financement des transports publics ne mérite aucun soutien si, dans le même temps, le service public des transports à l'échelle régionale est démantelé par mesure d'économie?
4. Est-il prêt à organiser une conférence nationale sur le transport pour:
  - faire le point sur la situation dans le domaine des transports publics;
  - harmoniser les intérêts régionaux, nationaux et internationaux en matière de transports publics; et
  - permettre aux cantons et aux ETC de planifier leurs investissements?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Béguin, Bieri, Bloetzer, Büttiker, Cottier, Delalay, Frick, Inderkum, Küchler, Maissen, Marty Dick, Paupe, Plattner, Respini, Rochat, Schallberger, Seiler Bernhard, Simmen, Uhlmann, Wicki (20)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*  
Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Juni 1998*  
*Rapport écrit du Conseil fédéral du 8 juin 1998*

Der Bundesrat hat im Stabilisierungsprogramm 1998 vorgesehen, auch von den Kantonen einen Beitrag zur Erreichung des «Haushaltziels 2001» des Bundes zu verlangen. Die Finanzdirektorenkonferenz anerkannte die grundsätzliche Berechtigung dieser Forderung. In der Folge legte eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von Bund und Kantonen Vorschläge für mögliche Lastenverschiebungen vom Bund auf die Kantone im Umfang von 500 Millionen Franken vor. 150 Millionen Franken sollen dabei im Regionalverkehr auf die Kantone verschoben werden, indem deren Anteil an der Abgeltung von 25 auf 32 Prozent angehoben wird und die pro Kanton verfügbaren Mittel reduziert werden. Eine teilweise oder vollständige Kompensation ermöglichen Massnahmen im Bereich der Sozialversicherung sowie erhöhte Einnahmen der Kantone, z. B. aus der Gewinnausschüttung der Nationalbank (600 Millionen Franken für die Kantone). Die Lastenverschiebung von 500 Millionen Franken wird zudem an den neuen Finanzausgleich angerechnet. Ferner soll ein Drittel der Einnahmen aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe an die Kantone gehen, was zu einer Entlastung der kantonalen Haushalte führen wird. Insgesamt können die Kantone in den nächsten Jahren also mit zusätzlichen Finanzmitteln in erheblichem Umfang rechnen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass ein solcher Betrag im Regionalverkehr nicht ohne sehr einschneidende Auswirkungen auf das Angebot eingespart werden könnte. Kosteneinsparungen von 150 Millionen Franken würden Angebotsreduktionen von bis zu 40 Prozent erfordern und die darauf erfolgenden Erlöseinbussen zu weiteren Angebotsreduktionen führen. Tatsächlich umsetzbar wären solche Kosteneinpa-

rungen schliesslich nur mittels Entlassungen von Angestellten der Bahn- und Busunternehmungen.

Aus diesem Grund hat der Bundesrat nicht in erster Linie einen Sparbeitrag des Regionalverkehrs gefordert, sondern eine Lastenverschiebung auf die Kantone vorgeschlagen. Ein echter Sparbeitrag wird hingegen von den SBB verlangt, welche die Infrastrukturkosten weiter zu reduzieren haben und durch weitere Effizienzsteigerungsmassnahmen im Regionalverkehr Einsparungen erreichen sollen. Gemäss den SBB sind administrative Pensionierungen sowie ein Verzicht auf den Teuerungsausgleich bis 2001 vorgesehen, der allenfalls durch eine Arbeitszeitverkürzung kompensiert werden soll.

Da auch bei anderen Unternehmungen des Regionalverkehrs noch gewisse Sparpotentiale bestehen und bei einigen Angeboten grundsätzlich neue, effizientere Konzepte zu verwirklichen sind, einigte man sich auf ein Modell, das den Sparbeitrag zwischen Regionalverkehr (50 Millionen Franken) und Kantone (Lastenverschiebung von 100 Millionen Franken) aufteilt.

Die konkreten Fragen können wie folgt beantwortet werden:

1. Der Bundesrat teilt die Meinung des Interpellanten bezüglich der Bedeutung des Regionalverkehrs und dokumentiert dies durch die Bereitschaft, trotz schwieriger Situation der Bundesfinanzen auch in Zukunft 68 Prozent der Abgeltungen zu bezahlen.
2. Mit dem gewählten Modell der Lastenverschiebung beabsichtigte der Bundesrat, einen Leistungsabbau mit entsprechender Attraktivitätseinbusse im Regionalverkehr entgegenzuwirken. Der im Regionalverkehr einzusparende Betrag soll durch Effizienzsteigerung erreicht werden und nicht durch Fahrplanreduktionen. Ist dies nicht möglich, resultiert eine entsprechend stärkere Lastenverschiebung auf die Kantone.
3. Die Vorschläge des Bundesrates zielen nicht auf einen Angebotsabbau hin. Ferner werden die in der Vorlage FinöV enthaltenen Grossprojekte zu wesentlichen Teilen über neue Einnahmen finanziert, was den Druck auf die allgemeinen Bundesmittel senkt. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Mit jenem Drittel der Einnahmen, das an die Kantone geht, können nicht nur Strassenausgaben, sondern auch der Regionalverkehr finanziert und gestärkt werden.
4. Wieweit eine nationale Verkehrskonferenz die vom Interpellanten genannten Ziele zu erreichen vermöchte, ist offen, sind doch die aufgeworfenen Fragen eher finanzpolitischer denn verkehrspolitischer Natur. In diesem Sinne wird sich der Bundesrat aber bemühen, die Gespräche zwischen Verkehrs-, Finanz- und Raumordnungsverantwortlichen zu intensivieren. Er wird insbesondere die nationale Konferenz für die Koordination des Regionalverkehrs nach Artikel 13 der Abgeltungsverordnung (SR 742.101.1), welche sich aus Vertretern des Bundes, der Kantone und der Transportunternehmungen zusammensetzt, bitten, sich mit den genannten Fragen auseinanderzusetzen.

**Danioth Hans (C, UR):** Ich möchte die Grosszügigkeit des Präsidenten nicht noch einmal strapazieren und beantrage daher formell eine kurze Diskussion.

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

**Danioth Hans (C, UR):** Herr Bundesrat Leuenberger, ich nehme an, dass Sie diese Antwort nicht nur einfach durchgesehen, sondern mitgetragen haben und Sie hinter all der Zahlenakrobatik des Sparprogrammes die wirklichen Probleme des regionalen Personenverkehrs nicht verkennen. Ich bin davon überzeugt, dass man hier mit unbedachten Eingriffen ein öffentliches Verkehrsangebot gefährden könnte, das der Schweizerin und dem Schweizer mindestens so nahe liegt wie der Ausbau internationaler Infrastrukturprojekte. Die Schweiz hat nämlich auch nach der Neugestaltung des regionalen Personenverkehrs (RPV) ein flächendeckendes Angebot im öffentlichen Verkehr, das sich sehen lassen

kann. Dies ist nicht nur eine sinnvolle verkehrstechnische Antwort auf die Bedürfnisse einer starken Siedlungsdichte im Land. Die Erreichung der wichtigen Wohngebiete und Wirtschaftszentren auch ohne Auto ermöglicht Menschen aller Altersklassen und Gesellschaftsgruppen, also auch solchen, die – aus welchem Grund auch immer – über kein privates Motorfahrzeug verfügen, die Aufrechterhaltung von geschäftlichen und persönlichen Begegnungen und damit von sozialen Kontakten.

Der Bundesrat räumt ja ein, dass eine Einsparung in der Grössenordnung von 150 Millionen Franken, wie sie nun am «runden Tisch» beschlossen worden ist – nämlich 100 Millionen Franken Lastenverschiebung auf die Kantone und immerhin 50 Millionen Franken Sparbeitrag im RPV selber –, nicht ohne Auswirkungen auf das Angebot bleiben kann oder dürfte. Es liegt in erster Linie an den Kantonen, die ihnen aus anderen Kanälen zufließenden neuen Mittel – ich nenne vor allem die Gewinne der Schweizerischen Nationalbank und die erhofften Anteile an der LSVA – sinnvoll einzusetzen, eben auch für die Aufrechterhaltung des RPV.

Mein Appell geht daher heute eigentlich nicht sosehr an den Bundesrat, sondern über diese Ständekammer an die von uns vertretenen Stände, damit wir auch in unseren Regionen darauf hinwirken, dass dieses Angebot aufrechterhalten wird und vor allem vermieden wird, dass ein falscher «Kantöngeist» eintritt und der eine Kanton sein Angebot aufrechterhalten will, während der andere an der Grenze abbaut. Das sind natürlich die negativen Konsequenzen der vermehrten Verantwortung der Kantone. Ich bin davon überzeugt, dass die Kantone diese Verantwortung tragen werden.

In diesem Sinne danke ich dem Bundesrat für die klare und offene Beantwortung meiner Fragen und erkläre mich grundsätzlich als befriedigt.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Herr Danioth greift mit seiner Interpellation das wichtige Thema des Service public im öffentlichen Verkehr auf. Ich möchte hier die Gelegenheit wahrnehmen, ergänzend zu den von ihm vorgebrachten Argumenten noch auf einen weiteren Aspekt hinzuweisen, insbesondere in bezug auf Ziffer 4 seiner Interpellation betreffend eine nationale Verkehrskonferenz.

Der öffentliche Verkehr und seine Akzeptanz in der Bevölkerung stehen und fallen mit einem quantitativ, aber auch qualitativ attraktiven Angebot. Beim öffentlichen Verkehr wird die Entwicklung weiterhin in Richtung Privatisierung und damit auch Individualisierung der Verkehrsträger gehen. Damit stellt sich für die Benutzer die Frage der Kohärenz. Benutzer sind daran interessiert, dass sie ein kostengünstiges Verkehrsmittel zur Verfügung haben.

Doch das ist nicht ihr einziger Wunsch. Ein ebenso wichtiges Anliegen ist die einfache Benutzbarkeit dieses Verkehrsmittels. Wer von A nach Z reisen will, kommt häufig in die Lage, unterwegs umsteigen zu müssen. In Zukunft wird es nun vermehrt der Fall sein, dass sie oder er bei diesem Umsteigen die Dienste zweier oder mehrerer Betreibergesellschaften in Anspruch nehmen muss. Was geschieht nun, wenn – übrigens völlig zu Recht – jeder dieser Betreiber seinen eigenen Fahrplan, seine eigenen Tarife, sein eigenes Reservationsystem usw. hat?

Ich möchte Ihnen ein authentisches Beispiel aus England geben, wo das bereits weitgehend der Fall ist: Sie kommen in Südengland an einer mittelgrossen Bahnstation an und möchten nach London umsteigen. Sie konsultieren den ausgehängten Fahrplan und sehen, dass es einen Zug um 08.34 Uhr und einen um 11.25 Uhr gibt. Sie wissen aber genau, dass das nicht sein kann und dass in der Zwischenzeit bestimmt noch ein Zug nach London fährt. Sie fragen jemanden und erhalten die Antwort: Natürlich, es gibt sogar mehrere Züge, aber diese werden je von anderen Gesellschaften betrieben; deren Fahrpläne hängen an einem anderen Ort, und der Billettschalter ist nochmals an einem anderen Ort. Dass Sie dann am anderen Billettschalter kein Anschlussbilletzt zu dem, das Sie bereits haben, lösen können, wird Sie auch nicht besonders erfreuen, auch wenn die Fahrkosten nach London letztlich geringer sind als früher. Der Aufwand an

Geld ist das eine, der Aufwand an Zeit und Nerven das andere.

Wenn die ganze Neuordnung letztlich nicht zu einem Bumerang verkommen soll, dann muss hier dringend für Koordination gesorgt werden. Deshalb möchte ich diesen Punkt der Interpellation Danioth betreffend eine nationale Verkehrskonferenz sehr unterstützen. Es wäre ein Jammer, wenn auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene genau das verlorenginge, was heute die Ferienorte für ihre Region haben oder was die ganze Schweiz für ihr Territorium hat, nämlich ein System, ein Abonnement für Bahn, Bus, Schiff, Seilbahnen usw., welches es erlaubt, flächendeckend ein System zu benützen. Es kann ohne weiteres eine Vielfalt an Betreibern geben, nur müssen sie koordiniert sein.

Ich bitte Sie, Herr Bundesrat, hier auch auf einem liberalisierten Markt für die nötige Koordination besorgt zu sein.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Wenn ein Interpellant ausnahmsweise von einer Antwort des Bundesrates befriedigt ist, sollte der Bundesrat nicht den Fehler machen, noch zu sprechen, (*Heiterkeit*) sonst kann sich die Befriedigung plötzlich relativieren.

Ich fasse mich deswegen ganz kurz, indem ich sage: Der Bundesrat möchte eigentlich zwischen den Grossprojekten und dem Regionalverkehr keinen Gegensatz sehen, sondern die beiden sollen sich vielmehr ergänzen. In beiden Sparten – Regional- und Fernverkehr bzw. Grossprojekte – sollen einfach die vorhandenen Mittel möglichst effizient eingesetzt werden.

Wenn wir im Regionalverkehr von einer Verschiebung der Lasten vom Bund auf die Kantone sprechen, so handelt es sich hier – ich will nun nicht sagen: ausnahmsweise – sicher nicht um einen versteckten Abbau. Sie müssen sehen: Als Folge der Gespräche am berühmten «runden Tisch», die Kollege Villiger u. a. auch mit den Kantonen geführt hat, gibt es ganz grosse Gewinner, und das sind die Kantone. Die meisten Interessenkreise im Lande müssen Federn lassen, aber die Kantone sind die Gewinner, denn sie erhalten grosse Mittel aus dem Erlös des Nationalbankgeldes. Der zweite Teil, den sie ebenfalls erhalten – dies wurde zwar nicht am «runden Tisch» ausgemacht –, ist der Drittel der LSVA-Erträge. Die Kantone sind aufgefordert, diese Erträge zwar einerseits für Strassen, andererseits aber auch für den Regionalverkehr einzusetzen.

Nun ist es ganz wichtig – Frau Simmen hat das zu Recht gesagt –, dass hier koordiniert wird. Bedenken Sie, dass die Abgeltungsberechtigung im Regionalverkehr an eine Koordinationspflicht gebunden ist. Alle diese Unternehmungen sind gehalten, sich mit den übrigen Verkehrsanbietern zu koordinieren, damit nicht das passiert, was Sie von London schilderten. Das gibt es im übrigen auch bei Schiffen in Italien; ich habe oft selbst beobachtet, wie ganze Familien mit Koffern eine Stunde lang am falschen Billettschalter Schlange standen, und als sie vorne waren, wurden sie an den nächsten Schalter geschickt; inzwischen war das Schiff schon abgefahren, und die Armen mussten dann irgendwo am Abfahrtsort übernachten. Um das zu vermeiden, haben wir die Koordinationspflicht eingeführt. In der Antwort haben wir auch geschrieben, dass sich die nach Artikel 13 der Abgeltungsverordnung bereits bestehende Konferenz für die Koordination im speziellen um dieses Problem kümmern will.

In diesem Sinn erkläre ich mich als Vertreter des Bundesrates befriedigt darüber, dass der Interpellant sich von unserer Antwort befriedigt erklärt. (*Heiterkeit*)

98.3209

## Interpellation Büttiker Aufhebung des Verkehrsstau-Chaos auf der A 1

## Interpellation Büttiker Suppression d'un goulet d'étranglement sur la A 1

*Wortlaut der Interpellation vom 29. April 1998*

Die Belagssanierungsarbeiten auf der A 1 im «Verkehrsflaschenhals» zwischen Egerkingen und Rothrist haben zu unzumutbaren Verkehrsbedingungen geführt, die von den Behörden mit geeigneten Massnahmen auf ein erträgliches Mass reduziert werden müssen.

1. Ist der Bundesrat bereit, zusammen mit den betroffenen Kantonen Aargau und Solothurn geeignete Massnahmen zu ergreifen, um das Verkehrsstau-Chaos auf der A 1 im Raume Egerkingen/Rothrist zu reduzieren? Welche Sofortmassnahmen gedenkt der Bundesrat einzuleiten?
2. Wie hoch quantifiziert der Bundesrat den volkswirtschaftlichen Schaden, der durch den Verkehrsstau insgesamt verursacht wird?
3. Ist der Bundesrat nicht auch der Meinung, dass der nun eingetretene Verkehrsstau unterschätzt wurde und deshalb die nötigen Vorbereitungsmaßnahmen in bezug auf den Verkehr unterlassen wurden?
4. Ist der Bundesrat bereit, am Beispiel der aktuellen A1-Baustelle einen Problemlösungsvergleich mit dem Ausland anzustellen?
5. Wäre durch ein kluges Management des Verkehrs und der Baustelle nicht ein solches Verkehrsstau-Debakel zu verhindern bzw. zu lindern?
6. Brächte nicht eine gezielte Lockerung des Nachfahrverbots für Lastwagen eine Entlastung der Baustellen auf der A 1?
7. Ist der Bundesrat nicht auch der Auffassung, dass mittelfristig ein Spurenausbau auf der A 1 zwischen Egerkingen und Rothrist ins Auge gefasst werden muss?

*Texte de l'interpellation du 29 avril 1998*

Les travaux de réparation du revêtement routier de la A 1 dans le goulet d'étranglement entre Egerkingen et Rothrist entravent le trafic de façon inadmissible, ce qui requiert des dispositions appropriées des autorités afin de rendre la situation supportable.

1. Le Conseil fédéral est-il disposé à prendre, avec les cantons concernés d'Argovie et de Soleure, les mesures nécessaires afin de réduire le chaos résultant sur la A 1 du goulet d'étranglement entre Egerkingen et Rothrist? Quelles mesures a-t-il l'intention de prendre immédiatement?
2. Quel est, de l'avis du Conseil fédéral, le coût, exprimé en chiffres, du dommage total causé à l'économie par ce goulet d'étranglement?
3. Le Conseil fédéral n'est-il pas non plus d'avis qu'on a sous-estimé les perturbations du trafic qui se sont produites, et qu'on a en conséquence négligé de prendre les dispositions préalables qui s'imposaient pour les transports?
4. Le Conseil fédéral est-il disposé, en prenant comme exemple le chantier ouvert actuellement sur la A 1, à procéder à une comparaison avec les solutions adoptées à l'étranger dans de pareils cas?
5. Ne serait-il pas possible de prévenir ou au moins d'atténuer les entraves à la circulation qui se sont produites grâce à une organisation perspicace du chantier et du trafic?
6. Ne serait-il pas possible de réduire les embouteillages aux points critiques de la A 1 en assouplissant de manière ciblée l'interdiction pour les camions de rouler la nuit?
7. Le Conseil fédéral n'est-il pas non plus d'avis qu'il faudra

envisager à moyen terme un aménagement des pistes sur la A 1 entre Egerkingen et Rothrist?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Keine – Aucun

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

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

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates*

*vom 8. Juni 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral*

*du 8 juin 1998*

Die Sanierung von Autobahnen unter hohem Verkehrsaufkommen ist eine neue Herausforderung für die beteiligten Fachleute. Ziel ist es, die Behinderungszeit so kurz als möglich zu gestalten, allerdings unter Beachtung einer Verhältnismässigkeit von Mehrkosten und der Erhaltung der erforderlichen Qualität. Die erforderlichen Instrumente werden laufend weiterentwickelt und verbessert. Der Bundesrat unterstützt diese Bestrebungen und ist – allgemein gesprochen – der Auffassung, zukünftig könne damit noch einiges erreicht werden.

Im Gegensatz zu dieser allgemeinen Entwicklung fällt die Beurteilung des konkreten Beispiels A 1/Kanton Aargau etwas differenziert aus. Dass die Sanierungsarbeiten auf der A 1 zwischen Rothrist und Lenzburg in den Jahren 1998 und 1999 zu Behinderungen führen werden, war abzusehen. Die verantwortlichen Fachdienste des Bundes und der Kantone Aargau und Solothurn haben deshalb die Bauarbeiten und die Verkehrsführung minutös geplant. Die Konzepte haben sich bisher bewährt. Ein einzelner Mangel wurde sehr rasch korrigiert; die heutige Verkehrsführung ist im Rahmen der sehr engen Platzverhältnisse optimal gelöst. Die Situation ist für den Automobilisten zwar unangenehm und ermüdend, es besteht aber kein «Stau-Chaos». Der grösste aufgetretene Stau hatte die Ursache in einem LKW-Unfall ausserhalb der Baustelle. Das Risiko von Staus infolge von Unfällen kann leider nicht ausgeschlossen werden.

Zu den Fragen:

1. Das geforderte Management besteht. Seit dem Startschuss durch den Beschluss über das Investitionsprogramm 1997 arbeitet eine breit abgestützte Projektorganisation an optimalen Abläufen. Sämtliche neuesten Erkenntnisse der Strassenunterhaltsspezialisten sind dabei realisiert worden. Das aktuelle Management ist auf dem neuesten Stand.
2. Eine Arbeitsgruppe beschäftigt sich seit längerer Zeit mit dieser Frage. Der Schlussbericht wird in Kürze vorliegen. Es ist unbestritten, dass durch die Staus volkswirtschaftliche Kosten entstehen. Auf der andern Seite entstehen aber in noch grösserem Ausmass erhebliche Schäden am Bauwerk bei mangelndem Unterhalt, und Bauen/Sanieren ohne Behinderungen ist nicht möglich. Derzeit sind auf Autobahnen rund 20 Prozent der Staus baustellenbedingt, je rund 35 Prozent der Staus sind verursacht durch Unfälle und Verkehrsüberlastung, 10 Prozent durch Diverses. Eine präzise Quantifizierung ist schwierig. Die gesamten Staukosten auf dem Autobahnnetz werden derzeit jährlich auf 100 bis 200 Millionen Franken geschätzt (damit etwa 20 bis 40 Millionen Franken baustellenbedingt), für das übrige Strassennetz, inklusive Agglomerationsverkehr hingegen auf ein Mehrfaches dieses Betrages. Grob geschätzt ergibt das für alle Baustellen auf der A 1 während eines Jahres eine Grössenordnung von 10 bis 15 Millionen Franken an zeitbedingten Staukosten.
3. Die Situation war bekannt, die Vorbereitungsmaßnahmen sind angemessen. Auf einen festgestellten Mangel wurde durch eine Umdisposition in der Verkehrsführung sofort reagiert.
4. Die Fachleute von Bund und Kantonen sind in internationalen Fachorganisationen auch bezüglich dieser Fragen in permanentem Kontakt mit ausländischen Experten. Die A1-Regelung entspricht denn auch neuestem internationalem Standard.

5. Es bestehen unangenehme Behinderungen, aber es liegt kein Verkehrsstau-Debakel vor, nicht zuletzt wegen des derzeitigen Managements, das gute Leistungen erbringt.

6. Eine gezielte Lockerung des Nachtfahrverbots würde schon wegen der fehlenden glaubhaften Überprüfung der Argumentation der Transporteure ausser einem immensen administrativen Aufwand kaum positive Impulse bringen.

Eine allgemeine Lockerung ist ebenfalls nicht sinnvoll. Damit keine Diskriminierung der ausländischen Transporteure stattfinden würde, müsste ein verkürztes Nachtfahrverbot auf die ganze Schweiz ausgedehnt und müssten zudem auch die Zollämter an den Grenzübergängen eine Stunde früher besetzt werden.

Wegen der geographischen Gegebenheiten kann mit einer Verkürzung des Nachtfahrverbotes die Grossbaustelle auf der A 1 nicht spürbar entlastet werden. Für Transporteure aus dem Genferseegebiet, der Ostschweiz und dem Tessin brächte eine Verkürzung des Nachtfahrverbotes keine Vorteile, weil sie durch die frühere Wegfahrt die Region der Grossbaustelle zur Verkehrsspitzenzeit erreichen und dadurch die Situation noch verschlimmern würden.

7. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, das Postulat KVF-NR 97.3184 entgegenzunehmen («N1/N2. Ausbau auf sechs Spuren»). Der Vorstoss wurde am 16. März 1998 überwiesen (AB 1998 N 607). Danach würde der Ausbau nach der Fertigstellung des übrigen Netzes geprüft. Der Bundesrat hat keine Veranlassung, von dieser Position abzuweichen. Es wird zwar noch die Solothurner Teilstrecke zu sanieren sein, aber danach ist in den nächsten Jahren nicht mehr mit Baustellenbehinderungen zu rechnen. Der Bundesrat hält deshalb an seinen Prioritäten im Strassenbau fest und will auch weiterhin den Bau des beschlossenen Netzes (mit Ausnahme der Baregg-Erweiterung) vor den Ausbau weiterer Teilstrecken stellen.

**Büttiker Rolf (R, SO):** Am Dienstag nach Ostern begann zwischen Rothrist und Oftringen die Erneuerung des Belages auf der A 1, und zwei Wochen später kam die längere Baustelle zwischen Suhr und Lenzburg dazu. Dies wird uns täglich mehrmals durch Staumeldungen am Radio in Erinnerung gerufen. Dabei zeigt es sich, dass der Bund sowie die Kantone Aargau und Solothurn trotz gegenteiliger Beteuerung, wie sie aus der Antwort des Bundesrates hervorgeht, und trotz lobenswerten Anstrengungen – das muss ich betonen – doch nicht das optimale Vorgehen gewählt haben.

Zu viele Baustellen führen zu Unfällen und zu langen Staus. Die Erfahrungen zeigen, dass in der Schweiz bei Autobahnsanierungen viel zu kleine Baulose ausgeschrieben werden; dies im Gegensatz zum Ausland, Herr Bundesrat, wo die Baulose von der Dimension her viel grösser sind. Das hat – wie die Praxis zeigt – zur Folge, dass auf einer Strecke von wenigen Kilometern mehrere Baustellen anzutreffen sind, die jedes Mal neu signalisiert und mit Fahrspurwechseln markiert werden müssen. Die Folge davon ist ein Verlust von Kontinuität im Verkehrsfluss und damit eine massive Erhöhung des Unfallrisikos. Eine Nebenbemerkung: Bei der Sanierung der Autobahn zwischen Stuttgart und München wurden Baustellennlängen von bis zu zwanzig und mehr Kilometern installiert. Es sind in der Regel die Unfälle – das haben Sie auch in der Antwort zu Recht geschrieben –, die im Bereich von Baustellen zu chaotischen Stauverhältnissen führen. Deshalb muss das Unfallrisiko optimal reduziert werden, was nicht nur mit Tempobeschränkungen und Signalisationen, sondern vielmehr auch mit einer Minimierung der Zahl der Fahrspurwechsel bewerkstelligt werden kann. Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass die Fahrspuren ausreichend breit bemessen sind – was jetzt auf der A 1 eindeutig nicht der Fall ist –, damit auf allen vier Spuren tatsächlich gefahren werden kann.

Das schweizerische System ist nach wie vor nicht optimal. Die ergriffenen Verkehrsmassnahmen bei den Sanierungsarbeiten an der A 1 sind ungenügend. Die zu Beginn täglichen Änderungen am Verkehrssystem beweisen – im Gegensatz zur Antwort des Bundesrates – eindeutig, dass die ganze Situation unterschätzt worden ist und die Vorbereitun-

gen zu wenig sorgfältig durchgeführt wurden. Am ersten Tag hat man die Signalisation gewechselt, am zweiten Tag hat man den Spurwechsel für den Schwerverkehr angepasst, am dritten Tag kam die Meldung, dass man nicht auf die Nebenstrassen ausweichen solle, wozu Massnahmen getroffen wurden. Das zeigt, dass man die ganze Situation eindeutig unterschätzt hat.

Immerhin gilt auch die Feststellung, dass das schweizerische System der Autobahnsanierung – das gebe ich gerne zu, Herr Bundesrat – mit der Zuständigkeit der Kantone und der Zuteilung der Bundesmittel an die Kantone sowie der Beschränkung dieser Mittel nach wie vor nicht optimiert ist.

Zum Fahrspurenausbau zwischen Rothrist und Egerkingen möchte ich mich kurz fassen: Die relativ kurze Autobahnstrecke zwischen Egerkingen und Rothrist ist «ein Flaschenhals» im Zentrum des schweizerischen Autobahnsystems, und das mit und ohne Baustelle. Die Spurengleichung 4/2/4 geht zwingend logisch nicht auf. Eine Baustelle im eigentlichen Flaschenhals – das haben wir in der Praxis erfahren – führt zwangsläufig zu Verkehrsstaus. Bei diesem Autobahn-teilstück Egerkingen–Rothrist, diesem Nadelöhr, müsste der Bundesrat endlich eine langfristige Lösung ins Auge fassen. Entsprechende parlamentarische Vorstösse sind bereits zuhauf eingereicht worden.

Bezüglich des Nachtfahrverbotes bin ich mit Ihrer Antwort gar nicht einverstanden, Herr Bundesrat. Ich bin der Meinung, dass eine befristete Aufhebung oder Lockerung des Nachtfahrverbotes – ich wäre für eine Lockerung – hier etwas gebracht hätte, und zwar für die Linderung, für die Reduktion des Staus, für die Anwohner, in bezug auf den Umweltschutz, aber auch in bezug auf die volkswirtschaftlichen Kosten. Man hätte hier mit einer befristeten – ich betone: befristeten – Lockerung des Nachtfahrverbotes, die in der Kompetenz des Bundesrates läge, alle vier Ziele erreichen können. Gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 des Strassenverkehrsgesetzes hätte der Bundesrat die Kompetenz, das Nachtfahrverbot für schwere Motorwagen zur Güterbeförderung während der Dauer der Belagerneuerungen der A 1 – deshalb die Befristung – gesamtschweizerisch zu lockern bzw. aufzuheben.

Seit der Aufnahme der Sanierungsarbeiten der A 1 im Raum Rothrist haben die täglichen Staus auf dem betroffenen Teilstück Egerkingen–Rothrist ein inakzeptables Ausmass angenommen. Es wird ein «heisser» Sommer werden, wenn dann noch die Tourismusströme einsetzen werden. Es ist damit zu rechnen, dass mit dem Einsetzen des Ferienverkehrs in den Sommermonaten die Verhältnisse auf den Autobahnen bei der Schnittstelle der Kantone Aargau, Solothurn und Luzern vollends untragbar werden.

Das Verkehrsaufkommen auf der A 1 weist die typischen Spitzenwerte in den Morgenstunden zwischen 08.00 und 10.00 Uhr sowie in den Abendstunden zwischen 16.00 und 19.00 Uhr auf. Das Gesamtverkehrsaufkommen im Tagesgang wird in erster Linie durch das Verkehrsaufkommen des Personenwagenverkehrs bestimmt. Der mengenmässige Anteil des Lastwagenverkehrs ist in der Zeit zwischen 06.00 und 18.00 Uhr praktisch konstant.

Gemäss Artikel 91 Absatz 2 der Verkehrsregelnverordnung gilt für schwere Motorwagen sowie für Sattelanhängerzüge und Anhängerzüge das schweizerische Nachtfahrverbot von 22.00 bis 05.00 Uhr. Dieses Verbot bewirkt, dass der Schwerverkehr ab Grenze Basel im Transit durch die Schweiz jeweils ungefähr ab 06.00 Uhr im Raum Egerkingen/Rothrist eintrifft – das ist genau dieser Fahrplan –, also exakt zur gleichen Zeit, in dem das Verkehrsaufkommen der Lastwagen ab den Grossräumen Zürich und Bern einsetzt. Ab 06.00 Uhr konzentriert sich der ganze Verkehr von Basel, Zürich und Bern herkommend auf dieser Baustelle. Das ist eben diese Schnittstelle.

Mit einer befristeten Lockerung des Nachtfahrverbotes könnte der Transitverkehr aus der morgendlichen Spitze des täglichen Berufs- und Tourismusverkehrs weitgehend entfernt werden. Es gäbe eine lokal begrenzte Entflechtung zwischen Güterverkehr und Personenverkehr. Das würde in bezug auf den Verkehrsfluss sichtbar etwas bringen.

Für den schweizerischen Binnenverkehr würde die Aufhebung bzw. Verkürzung des Nachtfahrverbotes eine zusätzliche Entflechtung in Spitzenzeiten bewirken. Sie hätte den Effekt, dass die staubedingten zeitlichen Verzögerungen bei den Warenanlieferungen durch eine Vorverlegung der Fahrten aufgefangen werden könnten. Ausserdem würde die Aufhebung des Nachtfahrverbotes zu einer Verminderung der eingesetzten Fahrzeuge beitragen, weil die Transporteure am Morgen zur direkten Belieferung der Kundschaft an mehreren Destinationen ihre Lastwagen wieder vermehrt für Sammelfahren einsetzen könnten.

Die Schweiz ist das einzige Land in Europa mit einem allgemeinen Nachtfahrverbot für den Schwerverkehr. Bei den Sanierungsarbeiten auf der A 1 zeigen sich die Nachteile dieser Beschränkung eindrucklich. Die Konzentration des Strassengüterverkehrs auf die Spitzenzeiten der Verkehrsbelastung verstärkt das Staurisiko. Die befristete Aufhebung oder befristete Lockerung des Nachtfahrverbotes für den Schwerverkehr könnte dazu beitragen, dass diese Nachteile zumindest entschärft würden. Herr Leuenberger, ich kann kaum verstehen, dass Sie in Ihrer Antwort einfach schreiben, das wäre mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand verbunden. Ich glaube, mit etwas gutem Willen könnte man während der befristeten Zeit der Autobahnsanierung eine Lockerung des Nachtfahrverbotes durchaus in die Lösungsmöglichkeiten einschliessen.

Verkehrsstaus erhöhen das Unfallrisiko – das ist unbestritten –, die Luftschadstoffemissionen und den Treibstoffverbrauch. Sie sind also ökologisch nicht sinnvoll. Chronische Verkehrsstaus auf Autobahnen führen ausserdem zu Verkehrsverlagerungen auf das übrige Strassennetz, mit all den ungünstigen Auswirkungen auf die Anwohnerinnen und Anwohner dieser Ausweichstrecken.

Herr Leuenberger, ich bin Präsident einer Gemeinde, die in einem solchen Gebiet liegt. Ich treffe Lastwagenchauffeure und Autofahrer auf Kreuzungen und auf Waldwegen an, die mit grossen Europakarten den Weg Richtung Gotthard-Mailand suchen. Ich meine: Für die Anwohnerinnen und Anwohner dieser Strecken ist dieser wilde, ungelentete Ausweichverkehr nicht akzeptabel. Ich bin nicht ganz allein: Auch im Aargauer Grossen Rat ist es diesbezüglich zu einer Diskussion gekommen.

Die staubedingten zeitlichen Verzögerungen verursachen schliesslich volkswirtschaftliche Kosten in Millionenhöhe. Ihre Schätzung von 100 bis 200 Millionen Franken ist, wie ich meine, an der unteren Grenze der Schätzungen. Zudem kann man den volkswirtschaftlichen Schaden nicht nur in Franken und Rappen ausdrücken. Es kommt noch der Image-Schaden für das Tourismus-, Freizeit- und Transitland Schweiz hinzu.

Ich muss Sie noch fragen, was Sie zu folgendem meinen: Einerseits sind Bund und Kantone verantwortlich für dieses Management auf den Autobahnen, andererseits macht eine grosse schweizerische Verkehrsinstitution – die SBB – nun einen Slogan «Stell Dir vor, es sei Stau». Ich meine, es sei politisch schon etwas pervers, wenn man in diesem Land solche Dinge veranstaltet, vor allem aus der Froschperspektive unserer Bürgerinnen und Bürger gesehen. Auf der einen Seite sind wir mitverantwortlich für die Staus, auf der anderen Seite macht eine grosse, immer noch öffentlich kontrollierte Verkehrsinstitution einen Werbeslogan, mit dem sie von diesem Stau profitieren will. Ich weiss: In der Wirtschaft ist das auch üblich. Aber bei öffentlichen Institutionen wäre etwas mehr Sensibilität am Platz.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich melde mich kurz zu Wort, weil ich im Zusammenhang mit dem Verkehrsstau-Chaos auf der A 1 in der Sondersession von Ende April 1998 eine parlamentarische Initiative eingereicht habe, die von immerhin fast der Hälfte unserer Ratsmitglieder unterzeichnet worden ist.

Diese Initiative liegt voll und ganz auf der von Kollege Büttiker in Ziffer 7 seiner Interpellation vorgezeichneten Linie. Sie strebt eine sofortige Klärung der Frage an, ob es im Zuge der jetzigen Sanierung des Teilstückes Egerkingen–Rothrist

nicht möglich ist, die Fahrbahn unter Einbezug der fest ausgebauten Pannestreifen gleich auf sechs Spuren zu erweitern.

Zwischen Egerkingen und Rothrist sind bekanntlich die beiden am meisten befahrenen Autobahnen der Schweiz, die A 1 und die A 2 deckungsgleich, also die Nord-Süd-Achse und die Ost-West-Achse. In jedem anderen Land wären solche besonders stark befahrenen Autobahnteilstücke von Anfang an mit erhöhter Kapazität erstellt worden – leider nicht bei uns. Aber was nicht ist, kann ja noch werden. Nur: Der Bundesrat will nicht. Das sagt er klar in seiner Antwort auf die Frage 7 der Interpellation Büttiker: Erst nach Fertigstellung des gesamten Autobahnnetzes soll geprüft werden, ob Korrekturen am ursprünglichen Konzept vorgenommen werden sollen.

Diese verkehrspolitische Haltung des Bundesrates kann und darf so nicht hingenommen werden. Dieses 12 Kilometer lange Teilstück ist im Begriff – wie einst der Walensee oder heute der Bareggunnel –, während Jahren zu einem ärgerlichen Flaschenhals zu werden. Das darf weder der Region Olten/Zofingen zugemutet werden, wohin sich der Ausweichverkehr bei Staus ergiesst, noch darf dem europäischen Nord-Süd-Verkehr auf Jahre hinaus nebst dem Gotthardtunnel ein weiterer Flaschenhals zugemutet werden.

Ich bin deshalb sehr froh, dass meine parlamentarische Initiative von unserer Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen auf den 21. August 1998 traktandiert worden ist. Die Zeit drängt wirklich. Sollte es gelingen, auf diesem Weg auch langfristig zur Behebung dieses neuen Verkehrsstau-Chaos beizutragen, dann tun wir wahrhaft eine gute Tat – zum Wohl der bevölkerungsreichen Region im Raum Zofingen/Olten, zum Wohl der Umwelt und nicht zuletzt zum Wohl der europäischen Harmonisierung.

Die Interpellation Büttiker spurt somit meinem Anliegen zum richtigen Zeitpunkt und mit der gleichen Stossrichtung vor. Es wäre schön, wenn auch der Bundesrat zu dieser Einsicht bekehrt werden könnte.

**Leuenberger Moritz, Bundesrat:** Die A 1 wurde wegen ihrer Reparaturbedürftigkeit jahrelang gezeisselt, und es hiess, man müsse diese A 1 unbedingt endlich einmal reparieren. Die damals angewandte Betontechnik – mehrere Platten aneinander – hatte in der Tat vor allem im Kanton Aargau auf dem jetzt reparierten Stück zu einem unerträglichen «Geholper» für die durchfahrenden Automobile geführt. Der kantonale Baudirektor hatte dieses Stück in der Öffentlichkeit mehrmals als «Nierenstein-Zertrümmerungsanlage» bezeichnet. Mit welchem Effekt? Es wurde noch mehr Verkehr angezogen, weil offenbar viele ausländische Fahrer die Hoffnung hatten, auf dieser Teilstrecke würden tatsächlich ihre Nierensteine zertrümmert. (*Heiterkeit*)

Nach langem Warten haben wir letztes Jahr ein Impulsprogramm beschlossen, wonach der Bund den Kantonen vermehrt Geld zur Verfügung stellt, damit sie jetzt die entsprechenden Reparaturen vornehmen können. Das führt natürlich dazu, dass es jetzt eine Anhäufung von Renovationen auf dieser A 1 gibt.

Ich danke dem ACS, dem ich ja sonst selten danke. Er hat jetzt Transparente über die A 1 gehängt: «Endlich wird die A 1 zu einer 1a-Strecke.» Und: «Bleiben Sie cool, es wird jetzt etwas eng.» Wenn man es dann geschafft hat, kommt wieder ein Transparent: «Geschafft! Wir wünschen gute Weiterfahrt.»

Dieser Automobilclub sieht eben ein, dass die Reparatur jetzt notwendig ist, dass halt repariert werden muss, und in dieser Zeit müssen wir uns alle etwas zusammennehmen. Wir müssen dort zum Teil – sofern wir zwischen Zürich und Bern nicht den Zug nehmen – etwas langsamer fahren. Das bedeutet auch etwas mehr Konzentration, weil der Raum vor allem auf der Strecke mit der 4/0-Regelung etwas gar eng geworden ist. Aber man kann das Fell des Bären nicht waschen, ohne dass es nass wird. Die A 1 wird repariert, und das führt zu Unzulänglichkeiten.

Es ist richtig, dass es ganz am Anfang zu einem unglaublich langen Stau kam. Das war vor allem auch darauf zurückzuführen, dass bei einer Stelle gleichzeitig ein Lastwagen-

Überholverbot ausgesprochen worden war. Das Überholverbot ist jetzt aufgehoben worden. Dort, wo man nach Luzern in Richtung Gotthard nach rechts abbiegt, dürfen die Lastwagen jetzt auch auf der linken Spur fahren. Jetzt ist der Stau nicht mehr so gewaltig; vor allem dort, wo diese «4/0-Führung» gewählt worden war, war das ein grosses Risiko. Wir hatten etwas Angst, ob das gutgehen würde. Ich muss sagen, es ist bis jetzt sehr gutgegangen. Für den Kanton Aargau ging es am Anfang sogar besonders gut, als er Geschwindigkeitskontrollen durchführte. Da hat er durch die Bussen, die ausgesprochen werden konnten, unendlich viel Geld verdient. Jetzt hat er das auf einer Tafel veröffentlicht, und es wird eigentlich wieder ganz anständig gefahren. Und es gibt dort keine Staus! Auf der Strecke mit der «4/0-Führung» gibt es praktisch keine Staus! Die Staus gibt es beim Bareggunnel: morgens nach Zürich und abends von Zürich. Da kommt dann einmal die dritte Spur – aber einfach mit der Gemächlichkeit, wie sie in der schweizerischen Autobahnbaupolitik üblich ist.

Dass die SBB mit dem Hinweis auf den Stau Reklame machen, das mag Sie stören – mich stört es nicht. Es ist ja so, dass die beiden Verkehrsträger in einer Konkurrenz zueinander stehen. Wenn man zueinander in Konkurrenz steht, dann profitieren immer auch die Werber, und sie hatten jetzt mit diesem Plakat eine lustige Idee. Hinten auf den Lastwagen hat es auch oft Kleber, etwa mit dem Inhalt: Wenn jedes Haus einen Gleisanschluss hätte, bräuchte es uns nicht mehr. Damit geben sie den SBB auch eins ans Schienbein; das ist halt so im Wettbewerb.

Nun, Herr Büttiker, Sie haben auf das Nachtfahrverbot hingewiesen, das zu lockern sei: Ich schaue das gerne nochmals an, aber ich muss einfach sagen, dass für mich die Rechnung nicht aufgeht. Wie müssten wir das machen, damit dann nachts genau auf dieser Strecke die Lastwagen fahren? Wie müssen sie sich organisieren? Man müsste dann das Nachtfahrverbot total aufheben, und zwar für die wesentlichen Transitstrecken; anders geht es gar nicht. Dass die übrige Schweiz damit einverstanden ist, kann ich mir fast nicht vorstellen, nachdem ich bei den bilateralen Verhandlungen erlebt habe, wie wichtig unserer Bevölkerung die Einhaltung des vollumfänglichen Nachtfahrverbotes war. Deswegen ging bis jetzt die Rechnung für mich einfach nicht auf; Sie haben aber diesbezüglich jetzt sehr intensiv argumentiert, und ich bestätige, dass ich das nochmals anschau.

Ich muss auch den Automobilisten und Automobilistinnen, die die A 1 benutzen, ein Kränzlein winden: Es ist viel besser gegangen, als wir gedacht haben; die Disziplin ist sehr gross, es ist schwierig, auf dieser «4/0-Strecke» nebeneinander herzufahren. Bei allzu langen Baustellen – also wenn wir diese 4/0-Baustelle von jetzt etwa 9 Kilometern auf 20 ausgedehnt hätten – wären die Anstrengung und die Konzentration für jemanden, der am Steuer ist, schon fast unerträglich. Lange Baustellen sind gefährlich, kurze Baustellen sind wegen des Umbaues nicht effizient, so dass wir glauben, die Lösung, die der Kanton Aargau gefunden hat, sei eigentlich ein guter Mittelweg.

Zum Schluss: Ja, es ist eine harte, unbefriedigende Situation; wir müssen jetzt durch dieses Nadelöhr hindurch. Ich bin sicher, in einem Jahr wird da alles in Ordnung sein.

**Büttiker Rolf (R, SO):** Ich möchte Herrn Bundesrat Leuenberger für die Antwort danken. Vor allem bin ich dankbar, wenn er die Lösung eines befristeten gelockerten Nachtfahrverbotes anschaut. Ich bin auch nicht dafür, dass man eine unverhältnismässige Lösung trifft; aber das könnte ein Ansatz sein, damit wir diesen Sommer – den «Tourismussommer», sage ich mal – überbrücken können. Ich kann Ihnen einfach sagen, dass in diesem Raum und natürlich für all jene, die diesen Raum passieren müssen, schon ein Problem besteht. Wenn Sie täglich genau hinhören, stellen Sie fest, dass es nicht nur am Bareggunnel, sondern eben an diesen Baustellen – vor allem, wenn es einen Unfall gibt – ein Chaos hat; das ist das richtige Wort.

Ich erkläre mich von der Antwort als teilweise befriedigt, Herr Bundesrat.

95.038

### «Wohneigentum für alle». Volksinitiative

### «Propriété du logement pour tous». Initiative populaire

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1023 – Voir année 1997, page 1023

### B. Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung des selbstgenutzten Wohneigentums

### B. Loi fédérale sur le traitement fiscal des logements occupés par le propriétaire

*Antrag der Kommission*  
Nichteintreten

*Antrag Bisig*  
Eintreten

*Antrag Reimann*  
Eintreten

*Proposition de la commission*  
Ne pas entrer en matière

*Proposition Bisig*  
Entrer en matière

*Proposition Reimann*  
Entrer en matière

**Brändli Christoffel (V, GR),** Berichterstatter: Mit 8 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen beantragt die Kommission, auf den vom Nationalrat erarbeiteten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Wohneigentum für alle» nicht einzutreten. Gestatten Sie mir, dass ich Ihnen, bevor ich auf die Argumente eingehe, einen kurzen Überblick über die bisherigen Beratungen gebe.

Erstmals befasste sich der Ständerat am 5. März 1996 mit der Initiative (AB 1996 S 11). Er wies damals das Geschäft mit dem Auftrag an die Kommission zurück, einen Gegenentwurf mit dem Ziel der Kostenneutralität vorzulegen. Nachdem dies nicht möglich war, trat der Ständerat auf das Geschäft ein und empfahl am 23. September 1996 nach eingehender Debatte die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung.

Der Nationalrat wies das Geschäft am 19. Juni 1997 knapp, mit 79 zu 70 Stimmen, an seine Kommission zurück, verbunden mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag zu erarbeiten. Am 9. Oktober 1997 (AB 1997 N 2134) stimmte der Nationalrat dem vorliegenden Gegenentwurf zu, setzte aber den Entscheid zur Initiative noch aus. Der Gegenentwurf des Nationalrates wurde anschliessend bei den Kantonen in die Vernehmlassung gegeben. Die Ergebnisse dieser Vernehmlassungsverfahrens liegen seit März dieses Jahres vor. Die Frist für die Behandlung der Volksinitiative läuft am 21. Oktober dieses Jahres ab, nachdem beide Räte die Frist um ein Jahr verlängert haben.

Es geht heute nicht darum, über die Initiative zu diskutieren, sondern es geht nur um die Frage, ob der Initiative ein Gegenvorschlag im Sinne des Beschlusses des Nationalrates gegenübergestellt werden soll oder nicht bzw. ob wir auf unseren Beschluss vom September 1996 zurückkommen wollen oder nicht.

Im wesentlichen aus zwei Gründen beantragt Ihnen die WAK, auf einen Gegenvorschlag zu verzichten und damit auf die Vorlage des Nationalrates nicht einzutreten. Es betrifft dies erstens die Bundesfinanzen und zweitens das Vernehmlassungsergebnis bei den Kantonen.



Zu den Bundesfinanzen: Der Gegenvorschlag führt zu einem Ertragsausfall von 100 bis 150 Millionen Franken. Es gibt dazu unterschiedliche Berechnungen. Der «runde Tisch» beantragt deshalb, auf die Vorlage nicht einzutreten. Zudem steht diese Verschlechterung im Widerspruch zum «Haushaltziel 2001», über das am letzten Sonntag abgestimmt wurde.

Die Ergebnisse des «runden Tisches» sind selbstverständlich für das Parlament nicht verbindlich. Das ist der Kommission auch klar. Die Volksabstimmung vom letzten Wochenende ist aber ein deutlicher Wink, dass alles getan werden muss, um das «Haushaltziel 2001» zu erreichen.

Es ist heute der erste Entscheid, bei dem wir Farbe bekennen müssen. Wenn wir das, was wir in den letzten Wochen im Abstimmungskampf versprochen haben, auch umsetzen wollen, dürfen wir der Vorlage nicht zustimmen. Würde man ein Element des Übereinkommens des «runden Tisches» aus der formulierten Zielsetzung herausbrechen, so wäre abzuwarten, dass das Gesamtpaket in Frage gestellt und die Sanierung der Bundesfinanzen entgegen dem klaren Volkswillen illusorisch würde.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass bei den Sozialversicherungen, bei den Kantonen, bei den SBB und auch in anderen Bereichen wesentliche Abstriche nötig sind. Aus dieser Optik wäre es unverständlich, wenn nun die Hauseigentümer mit 100 bis 150 Millionen Franken begünstigt würden. Dies vor allem deshalb, weil die Liegenschaftspreise in letzter Zeit stark gesunken sind, die Zinsen auf einem Tiefstniveau verharrten und heute bereits 60 Prozent der Liegenschaftsrechnungen negativ sind. Das heisst, dass über die Hälfte aller Rechnungen mehr Schuldzinsen und Unterhaltsbeiträge abziehen, als der Eigenmietwert ausmacht.

Zur Stellungnahme der Kantone: Wie bereits dargelegt, wurde die Vorlage des Nationalrates den Kantonen zur Vernehmlassung vorgelegt. Im wesentlichen hat die Vernehmlassung folgende Ergebnisse gebracht:

1. Nur ein Kanton befürwortet die Vorlage des Nationalrates; 25 Kantone lehnen die Vorlage ab. Sie sind der Auffassung, dass die vorgesehene unterschiedlichen Vorschriften für das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und das Steuerharmonisierungsgesetz sowohl das Gebot der vertikalen als auch dasjenige der horizontalen Steuerharmonisierung verletzen und damit gegen Artikel 42quinquies der Bundesverfassung verstossen. Auch wird darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Lösung aufgrund der verschiedenen Mietwerte auf unterschiedlichen Grundlagen schlecht vollzugstauglich sei.

2. Die Kantone haben auch zur Frage eines allfälligen Systemwechsels Stellung bezogen. Es geht dabei um die Frage, ob auf den Eigenmietwert verzichtet werden sollte und demgegenüber Unterhaltsbeiträge und Hypothekarzinsen nicht mehr abgezogen werden dürfen. Die Idee eines Systemwechsels ist an und für sich reizvoll; allerdings befürwortet im jetzigen Zeitpunkt nur ein Kanton einen solchen. 16 Kantone sprachen sich für eine längerfristige Prüfung dieses Anliegens aus.

3. In bezug auf die Abschaffung der Dumont-Praxis haben sich die Finanzdirektoren ebenfalls kritisch geäussert. Wegen der damit verbundenen Änderungen im Vollzug mit all seinen Problemen zeigt die Vernehmlassung klar auf, dass man die ständig angestrebten Anpassungen und Änderungen ablehnt.

Im weiteren wird darauf hingewiesen, dass die Abschaffung der Dumont-Praxis zusammen mit den übrigen Erleichterungen zu einer Erosion des Steuersubstrates der Kantone führe, die diese nicht verkraften könnten. Es ist aber hier darauf hinzuweisen, dass zum Problem der Dumont-Praxis eine Motion überwiesen worden ist. Es wird also Sache des Bundesrates sein, eine entsprechende Vorlage zu erarbeiten. Die Abschaffung der Dumont-Praxis kann nicht als Lösung bzw. als Gegenvorschlag zur Initiative betrachtet werden.

Der Kommission war klar, dass bei unserem Entscheid die deutliche Ablehnung durch die Kantone ein grosses Gewicht haben muss. Aufgrund dieser Sachlage gibt es keine Gründe, von unseren im September 1996 gefassten Entschieden abzurücken.

Ich verzichte hier darauf, auf weitere Details einzugehen, und beantrage Ihnen im Namen der Kommission, auf die Vorlage des Nationalrates nicht einzutreten.

**Bisig Hans (R, SZ):** Ich beantrage Eintreten und damit Rückweisung an die Kommission, verbunden mit meiner Empfehlung, mindestens die folgenden Beschlüsse des Nationalrates zu übernehmen und diesen zuzustimmen: beim Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer Artikel 32 Absatz 2; das ist der Verzicht auf die Dumont-Praxis. Und beim Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden Artikel 7 Absatz 1bis und Artikel 9 Absatz 3.

Bei diesen beiden Artikeln geht es um den Bemessungsspielraum der Kantone bei der Bewertung des Eigenmietwertes. Ich gehe davon aus, dass die Kantone mit Sicherheit nichts gegen meinen Vorschlag einzuwenden haben, denn sie erhalten ja mehr Freiheiten oder weniger Einschränkungen und keine Vorgaben, die sie zwingend erfüllen müssen – mit Ausnahme des Verzichts auf die Dumont-Praxis.

Ich werde ausgiebig begründen, warum das jetzt fällig ist. Vor anderthalb Jahren haben wir mit 25 zu 6 Stimmen eine Motion unserer WAK überwiesen, mit welcher eine Abkehr von der Dumont-Praxis gefordert wird. Mit 24 zu 1 Stimmen haben wir damals auch einer zweiten Motion der WAK zugestimmt, welche den Kantonen einen grösseren Spielraum bei der Bemessung der Eigenmietwerte einräumt. Der Bundesrat hat beide Vorstösse lediglich als Postulate entgegennehmen wollen. Der Ständerat hat zwar die Volksinitiative «Wohneigentum für alle» mit 29 zu 7 Stimmen abgelehnt, mit den überwiesenen Motionen aber die Basis für einen griffigen Gegenvorschlag gelegt.

In der Folge hat der Nationalrat den ihm zugespielten Ball aufgenommen und im Sinne unserer Motionen die Änderung der entsprechenden Bundesgesetze beschlossen. Von diesem Gegenvorschlag will nun unsere vorbereitende Kommission nichts mehr wissen. Sie hat mehrheitlich oder fast einstimmig beschlossen, auf den Entwurf des Nationalrates nicht einzutreten. Begründet wird dieser Sinneswandel mit dem Respekt vor dem Konsens am «runden Tisch» bzw. mit einer durchaus realistischen Beurteilung der Chancen für eine breite Zustimmung zum modifizierten Stabilisierungsprogramm.

Tatsächlich hat sich die Lage seit dem Beschluss des Nationalrates verändert. Neben dem historischen Ergebnis der Gespräche am «runden Tisch» hat das Bundesgericht eingesehen, dass sein Entscheid betreffend die Dumont-Praxis alles andere als ein grosser Wurf gewesen ist, und hat dementsprechend seine Rechtsprechung geändert. Auf eine zeitliche Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Unterhaltskosten soll künftig wieder – ich betone: wieder – verzichtet werden; dies nicht nur zur Beseitigung von Schäden seit dem Erwerb, sondern auch zur Schadenverhütung.

Effektiv hat die Dumont-Praxis mit Rechtsgleichheit wenig, mit Vernunft bzw. Unvernunft aber sehr viel zu tun. Ihre unerwünschten Auswirkungen sind dem Bundesrat schon bei der Beantwortung unserer Motion bewusst gewesen. Er hat damals nämlich festgestellt, dass ein Aufgeben der Dumont-Praxis auch im Interesse der Gesamtwirtschaft läge. Er hat ebenfalls daran gezweifelt, dass die Dumont-Praxis wirklich mit Rechtsgleichheitsüberlegungen begründet werden könne. Trotzdem hat er – dies aber aus finanziellen Gründen – eine Praxisänderung nicht verantworten wollen.

Hier liegt meines Erachtens der eigentliche Grundlagenirrtum der Steuerverwaltungen von Bund und Kantonen, bewirkt doch ein Verzicht auf die Dumont-Praxis unter den heutigen Verhältnissen, unter den Verhältnissen auf dem heutigen Immobilienmarkt, eben keine Steuerausfälle. Eine Vernachlässigung des Unterhaltes ist nicht nur volkswirtschaftlich unsinnig, sondern sie vermindert oder vernichtet sogar steuerrelevante Vermögenswerte. Gegen das Argument der Steuerausfälle spricht vor allem die Tatsache, dass unter der Voraussetzung eines funktionierenden Marktes mangelhaft unterhaltene Liegenschaften entsprechend tiefere oder unter Umständen sogar überhaupt keine Erträge abwerfen.

Jüngste Erhebungen über den Leerwohnungsbestand haben ergeben, dass vor allem veraltete, schlecht unterhaltene Wohnungen nicht mehr vermietet werden können. Aus der Sicht der Ertragssteuer ist es letztlich auch irrelevant, ob Unterhaltsabzüge vor oder nach der Handänderung erfolgen. Diese Überlegung gilt grundsätzlich auch für die bezüglich Bundessteuer nicht relevante Grundstückgewinnsteuer, erzielen doch gut unterhaltene Liegenschaften einen höheren Ertrag. Es stellt sich allerdings die Frage, ob Investitionen kurz vor einer Handänderung sinnvoll sind, hat doch ein Liegenschaftskäufer in aller Regel andere Vorstellungen bezüglich Materialien oder Farbgestaltung als die Verkäuferschaft.

Die Fehlüberlegungen der Steuerverwaltungen und auch anderer sind allerdings insofern verständlich, als sich der Immobilienmarkt erst in allerjüngster Zeit so radikal verändert hat. Alle vorliegenden Zahlen basieren deshalb auf zwischenzeitlich veralteten, heute realitätsfremden Fakten. Erstmals haben wir jetzt im Immobiliensektor einen Käufermarkt oder – wenn Sie wollen – überhaupt einen Markt. Dieser hat den Anbietern klar aufgezeigt, was marktgängig ist und was nicht. Ein guter Zustand, eine Bedarfsgerechtigkeit, eine Modernität, um das allgemein zu sagen, ist heute eine zwingende Voraussetzung für die Marktgängigkeit von Liegenschaften. Der Unterhalt schlägt also sofort auf Wert und Ertrag einer Liegenschaft durch. Was nicht zu genügen vermag, fällt aus dem Markt. Die Dumont-Praxis ist deshalb für den Steuerertrag völlig irrelevant, und das sowohl für den Bund als auch für die Kantone.

Bei allem Respekt vor den Ergebnissen des «runden Tisches» ist es verfehlt, den Verzicht auf diese unselige Dumont-Praxis und die Flexibilität der Kantone bei der Festlegung der Eigenmietwerte auf die lange Bank zu schieben. Gegen diese Korrekturen sprechen im Zusammenhang mit dem «runden Tisch» weder formelle noch materielle Gründe und ebensowenig die erfreulich deutliche Zustimmung des Souveräns zum «Haushaltziel 2001».

Ich bitte Sie darum dringend, im Sinne einer pragmatischen Politik meinem Antrag zuzustimmen und die WAK noch einmal über die Bücher gehen zu lassen.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Nach der ausführlichen Argumentation von Kollege Bisig kann ich mich als Co-Antragsteller sehr kurz fassen.

Auch ich möchte Sie bitten, auf den moderaten Gegenentwurf des Nationalrates zur Volksinitiative «Wohneigentum für alle» einzutreten. Ob das dem ominösen «runden Tisch» passt oder nicht, für mich ist immer noch das Volk der Souverän in diesem Land; und über dem «runden Tisch» steht meines Wissens wohl auch noch das Parlament!

Eigentlich hat es mich überrascht, dass uns dieser Antrag nicht bereits aus dem Kreis der Kommission vorgelegt worden ist, zumindest in Form eines Minderheitsantrages. Als Politiker und Volksvertreter, der sich seit Jahren für die Förderung des Wohneigentums einsetzt, kann ich nicht anders, als dies hier nachzuholen.

Die Volksinitiative «Wohneigentum für alle» wird nächstes Jahr dem Souverän zur Abstimmung vorgelegt. Ich gehörte und gehöre dem Patronatskomitee der Initiative an, kämpfte vor zwei Jahren hier im Plenum dafür – leider erfolglos –, werde mich aber im Abstimmungskampf wiederum an vorderster Front für dieses bürgerlich-liberale Vorhaben stark machen.

Zum Gegenentwurf, wie er vom Nationalrat ausformuliert wurde, sollten meines Erachtens auch jene wohneigentumsfreundlichen Mitglieder unseres Plenums stehen können, denen die Initiative zu weit geht. Dieser Gegenentwurf ist bezüglich seiner finanzpolitischen Auswirkungen vor allem aus der Sicht des Bundes wirklich bescheiden.

Deshalb bitte ich Sie, zumindest in Form dieser Teillösung, zur Lösung eines echten Problems in unserer Gesellschaft beizutragen. Stimmen Sie also unserem Antrag zu.

**Martin Jacques (R, VD):** Cette initiative a déjà une longue histoire parlementaire qui se double bien sûr, c'est la règle,

d'une histoire toute aussi longue pour la préparation, la concrétisation de l'idée et la récolte des signatures. Cette introduction pour rappeler et démontrer que, dans notre système de démocratie directe, une volonté exprimée à une certaine période prend avec le temps et l'évolution de la situation économique une autre dimension: 10 ans en cette fin de siècle ultrarapide, c'est long!

Cette initiative, il faut bien le dire, réunit quelques idées intéressantes, utiles, intelligentes qui, dans une situation financière normale des finances publiques, pourraient être retenues. Ce n'est malheureusement pas le cas et vous le savez; ce n'est plus le cas aujourd'hui!

Le président de notre commission a rappelé le parcours parlementaire de cette initiative. Permettez-moi de le faire brièvement en français.

En 1995, le Conseil fédéral recommandait au Parlement de rejeter l'initiative populaire sans contre-projet. Recommandation suivie par notre commission, mais rejetée par le plénum qui demandait l'étude d'un contre-projet indirect. Après de longues discussions, de nombreuses auditions, la commission, puis notre Conseil suivaient le Conseil fédéral et décidaient de rejeter l'initiative sans contre-projet.

Le Conseil national ne suivait pas cette voie et, à une courte majorité, demandait l'étude d'un contre-projet indirect à sa Commission de l'économie et des redevances. Celle-ci a vu son contre-projet, doublé d'une étude de l'administration introduisant un changement de système, adopté par le plénum. Ces deux contre-projets mis en consultation rapide du fait de l'urgence d'une décision, ont été examinés par votre commission il y a une dizaine de jours. Celle-ci, après deux votes, par 8 voix contre 1, donc extrêmement clairs, vous propose de maintenir votre première décision, soit de recommander le rejet de l'initiative populaire, puis de ne pas entrer en matière sur le contre-projet du Conseil national.

Les raisons principales de ce double refus sont essentiellement d'opportunité politique et d'intérêt général. Le peuple comprendrait extrêmement mal qu'après les accords de la table ronde, accords difficiles, surtout après la votation populaire de dimanche dernier sur l'«objectif budgétaire 2001», notre Conseil donne un premier coup de canif aux recettes cantonales et fédérales. Il le comprendrait d'autant plus mal que l'ensemble des cantons moins un est totalement opposé au contre-projet et à l'initiative. Ces cantons viennent d'accepter il y a quelques semaines des charges supplémentaires pour 500 millions de francs par année. Le contre-projet leur coûterait 150 millions de francs de recettes annuelles qu'il faudrait bien compenser par d'autres sacrifices. Quasi impossible au niveau d'une négociation qui était extrêmement difficile, et ceci d'autant plus incompréhensible venant de la Chambre des cantons.

L'initiative, je le répète, contient de belles idées, le contre-projet aussi. Je pense surtout à l'abolition de la pratique Dumont. Mais nous ne pouvons les recommander aujourd'hui. L'idéal, voyez-vous, serait de mettre l'initiative au frigo, pas au congélateur, et de la ressortir bientôt. L'idéal dans le cas présent est théorique, puisque les règles démocratiques nous imposent une décision cette année encore. Mais le talent et la pugnacité de futurs parlementaires permettront certainement de trouver une solution à ce problème.

En attendant, je vous recommande de ne pas entrer en matière.

**Berli Christine (R, BE):** Die Sanierung der Bundesfinanzen ist zurzeit für uns ein übergeordnetes Ziel. Wir haben das vor dem letzten Abstimmungstag vertreten, wir müssen es heute vertreten, ich vertrete es heute.

Das Ziel ist vor allem, die Freiheit der späteren Generationen zu wahren, sie nicht mit einem Schuldenberg einzudecken, sondern ihnen die Möglichkeit zu geben, selber Entscheide zu treffen, wie sie die dazumaligen Steuereinnahmen ausgeben wollen. Dies ist auch ein Gebot der Nachhaltigkeit.

Das Stabilisierungsprogramm, das am «runden Tisch» erarbeitet worden ist, hat in der Bevölkerung, davon bin ich überzeugt, Vertrauen geschaffen. Wir dürfen dieses Vertrauen heute, bei der ersten Lackmusprobe, nicht in Gefahr bringen,

wir dürfen es nicht enttäuschen. Wir dürfen namentlich auch keiner Gruppierung, die an diesem «runden Tisch» teilgenommen hat, Anlass bieten auszusteigen. Auch dürfen wir in keiner Art und Weise ein Präjudiz oder einen Grund schaffen, um aus dem Konsens auszusteigen.

Zudem haben ebenfalls die Kantone bei ihrem Ja zum Stabilisierungsprogramm ganz klar aufgezeigt, dass sie nur bereit sind, Opfer zu bringen und in diese Sparübung einzuwilligen, wenn andererseits auf der Bundesebene nicht wieder auf Einnahmen verzichtet wird, wenn der Bund nicht wieder von sich aus weitere Einnahmefälle akzeptiert.

Zum Materiellen: In einer Zeit, da die Zinsen praktisch ein historisches Tief erreicht haben, in einer Zeit, da wir uns – wie es Kollege Bisig erwähnt hat – bei den Immobilien in einem Käufermarkt befinden, ist es sicher nicht unbedingt notwendig, hier ein weiteres Entgegenkommen zu zeigen. Nicht notwendig ist das namentlich, wenn man weiss, dass die Ausfälle, die entstünden – sie belaufen sich auf Bundesebene auf zirka 150 Millionen Franken –, ganz klar und von Verfassung wegen direkt kompensiert werden müssten.

Ich frage Sie an: Wo können diese 150 Millionen Franken kompensiert werden? Wo wollen Sie diese 150 Millionen Franken hereinbringen? Ich habe darauf bis anhin keine Antwort erhalten. Es ist daher besser, auf Einnahmefälle zu verzichten. Das ist wesentlich einfacher, als diese Einnahmen irgendwo hereinzubringen.

Ein weiterer materieller Grund liegt darin – ich weiss nicht, ob sich dieser Tatsache alle bewusst sind –, dass das Bundesgericht seine Rechtsprechung zur Dumont-Praxis geändert hat. Es hat sie angepasst, es hat sie flexibilisiert. Wenn man diese Änderung der Rechtsprechung betrachtet, dann ist es für mich so, dass sich auch materiell eine Abschaffung der Dumont-Praxis nicht rechtfertigt. Mit dieser geänderten Rechtsprechung wird nämlich dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen. Die Abschaffung der Dumont-Praxis wäre eher unverhältnismässig und würde eine Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen nach sich ziehen. Ich bitte Sie, dem grossmehrheitlich gefassten Beschluss der WAK zu folgen und auf den Gegenvorschlag nicht einzutreten.

**Onken** Thomas (S, TG): Ich habe keinerlei Grund, auf die politische oder gar ideologische Pauke zu hauen oder sogar zu triumphieren. Ich weiss, dass sich bei dieser Entscheidung vor allem die Vertreterinnen und Vertreter der bürgerlichen Parteien schwertun und in einem Zwiespalt stehen, für den ich Verständnis habe.

Ich habe Verständnis für die Anliegen derjenigen, die den Gegenvorschlag entworfen haben. Sie wollen ihrer Klientel entgegenkommen und wenigstens einen Teilerfolg erreichen. Das ist die eine Seite. Dem stehen nun ihr Verantwortungsgefühl für die Sanierung der Bundesfinanzen gegenüber und ihr Wille, dem Stabilisierungsprogramm die Stange zu halten und nicht schon bei der ersten Gelegenheit davon abzuweichen. Das ist die verzwickte Situation, in der sie sich jetzt entscheiden müssen. Sie werden dabei vielleicht teilweise ihre Anhängerschaft enttäuschen. Auf jeden Fall müssen sie ihre Haltung begründen. Das braucht Konsequenz; das braucht Standfestigkeit; das braucht Verantwortungsgefühl. Ich bringe vor allem all denen meinen Respekt entgegen, die sich in dieser Situation für die übergeordnete Aufgabe entscheiden, nämlich für die Sanierung der Bundesfinanzen.

Andererseits braucht es dazu eigentlich nur die konsequente Fortsetzung dessen, was wir in der ersten Beratung beschlossen haben. Schon damals haben wir angesichts der Gesamtsituation der Bundes- und Kantonsfinanzen, angesichts der in Aussicht stehenden Ertragsausfälle für den Bund und die Kantone, in diesem Rat mit grosser Klarheit entschieden – mit 29 zu 7 Stimmen –, die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen. In dieser Konsequenz müssen wir heute, meine ich, einen weiteren Schritt tun.

Nun hat sich die Situation ja noch zusätzlich verändert. Einerseits durch das Ergebnis des «runden Tisches». Keines omi-

nösen «runden Tisches»: Es war immer bekannt, wer um diesen Tisch gegessen hat, wer gemeinsam mit Herrn Bundesrat Villiger, mit den Vertretern der Kantone die schwierige Aufgabe angepackt hat, ein konsensuales Stabilisierungsprogramm zu entwerfen.

Was hier erarbeitet worden ist, bedarf nun noch der Beratung im Parlament. Wir wissen bereits heute, dass es Begehrlichkeiten in alle Richtungen gibt, dass da und dort bereits Widerstand angekündigt worden ist, dass es sich also um einen fragilen Kompromiss handelt, den es hier zu halten gilt. Ich weiss, dass auch unsere Seite bei dieser Gelegenheit wieder in die Pflicht genommen sein und dass es uns hin und wieder schwererfallen wird, bei der Stange zu bleiben.

Aber bei dieser ersten Gelegenheit, den Tatbeweis zu erbringen, dass wir auf der Linie des Stabilisierungsprogrammes, dieses hart erarbeiteten Konsenses, bleiben wollen, sollten wir vom Weg nicht abweichen, sollten wir konsequent bleiben, müssen wir den Gegenvorschlag unbedingt ablehnen. Man kann nicht im Rahmen eines solchen Sparprogrammes auf der einen Seite Opfer verlangen und auf der anderen Erleichterungen gewähren, auch wenn das immer einfacher und schöner ist. Man kann nicht Einsparungen fordern und auf der anderen Seite Ertragsausfälle locker wegstecken, die den Bund mit rund 150 Millionen Franken betreffen, von den Kantonen ganz zu schweigen.

Das ist der erste Punkt, den es hier nochmals zu gewichten gilt und der uns ebenfalls dazu drängt, heute den Entscheid der ersten Beratung zu bestätigen.

Der zweite Punkt ist die Vernehmlassung durch die Kantone: Der Nationalrat hat ja seinen Gegenvorschlag beschlossen, ohne die Kantone zu konsultieren, und die Konsultation ist erst in der Folge vorgenommen worden.

Das Ergebnis dieser Konsultation ist nun für den Gegenvorschlag absolut niederschmetternd. Niederschmetternd! Bis auf einen einzigen Kanton lehnen sämtliche Kantone den Gegenentwurf des Nationalrates und – zumindest vorläufig – auch den Systemwechsel als nicht zielkonform ab. Sie möchten das geltende System aus rechtlichen und finanziellen Gründen beibehalten. Das muss die Vertretung der Kantone, die Ständekammer, denn doch zur Kenntnis nehmen: diesen einhelligen Willen der Kantone, hier nicht schon wieder grundlegende Änderungen zu beschliessen, sondern sie erst einmal weitermachen zu lassen auf dem Wege der Harmonisierung und auf dem Wege der übrigen Reformen, die in Gang gesetzt worden sind. Die Kantone wollen den Gegenvorschlag und auch den weiter gehenden Systemwechsel – den ich eher befürworten würde – im Augenblick nicht, und das mit aller Entschiedenheit.

Noch ein Weiteres, Kollege Bisig: Die Kantone wollen zu meiner Überraschung auch die Änderung der Dumont-Praxis nicht; ich habe damals diesem Vorstoss ja auch zugestimmt. Nur vier Kantone sind bereit, Hand zu bieten, diese Dumont-Praxis ganz abzuschaffen. Aber der Rest, die Finanzdirektorenkonferenz und mit ihr die Kantone Bern, Basel, Glarus, St. Gallen, Schwyz – also Ihr eigener, Herr Bisig – und Zug, hält dafür, «dass die Abschaffung der Dumont-Praxis zusammen mit den übrigen Erleichterungen zu einer Erosion des Steuersubstrates führen würde, die von den Kantonen finanziell nicht verkraftet werden könnte». Das ist wörtlich zitiert aus der Zusammenfassung des Vernehmlassungsergebnisses. Vielleicht kennen Sie es, zitiert haben Sie es aber nicht; ich muss das tun.

Die Finanzdirektorenkonferenz der Ostschweiz, die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen, Zürich sowie auch St. Gallen sehen im Urteil des Bundesgerichtes, auf das Frau Beerli schon verwiesen hat, eine sinnvolle Verfeinerung der Praxis. Sie wenden sich gegen weiter gehende Schritte. Auch die Kantone Graubünden, Luzern, Solothurn und Thurgau verlangen aus verschiedenen Gründen, dass die Dumont-Praxis beibehalten wird. Auch das müssen wir zur Kenntnis und es auch zum Nennwert nehmen! Natürlich kann man sagen: Das waren die Finanzdirektoren, die das beantwortet haben. Aber diese Finanzdirektoren und ihre Stellungnahmen sind mir hier in diesem Rat schon oft um die Ohren geschlagen worden. Sie müssen sie jetzt auch ein-

mal umgekehrt zum Nennwert nehmen! Es geht hier um die finanzielle Situation der Kantone, die im Moment nicht gerade sonderlich gut ist. Auch dort muss man haushalten, muss man sparen und ist um jeden kleinen Ertragsausfall besorgt.

Deshalb ist auch unter diesem Gesichtspunkt, wenn wir die Stellungnahmen, die hier eingegangen sind, zum Nennwert nehmen – und ich meine, das müssen wir in diesem Falle tun –, nur eines angezeigt, nämlich: dass wir den Gegenvorschlag aus sachlichen, aus finanziellen Gründen, vor allem aber auch wegen der politischen Brisanz mit Blick auf das Stabilisierungsprogramm ablehnen.

Ich bitte Sie deshalb – aus der Verantwortung für die Bundesfinanzen und auch vor dem Hintergrund des Volksentscheides vom vergangenen Sonntag –, den Gegenvorschlag entschieden abzulehnen und Ihren Beratungsbeschluss aus der ersten Runde in vollem Umfang zu bestätigen.

**Delalay Edouard (C, VS):** La question de la valeur locative des immeubles est toujours extrêmement controversée en droit fiscal. Certains pays, d'ailleurs, ont abandonné l'imposition d'une telle valeur locative en appliquant le principe de la source qui veut que seuls les revenus réguliers et effectifs sont soumis à l'impôt. En Suisse, la valeur locative s'ajoute traditionnellement aux autres revenus ordinaires, aussi bien sur le plan fédéral que pour les cantons et les communes. Mais nous avons aussi, il faut le dire, en contrepartie la possibilité de déduire les intérêts passifs.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, nous sommes appelés à nous prononcer sur ce contre-projet du Conseil national à l'initiative populaire «Propriété du logement pour tous». Et je dois dire que ce contre-projet, même après ce que j'ai entendu dans le débat tout à l'heure, renferme de bonnes choses. Il faut le souligner, même si, à côté de certaines bonnes dispositions, il y en a d'autres qui sont un peu plus difficiles à défendre dans le contexte actuel.

Tout d'abord, je voudrais souligner les principes qui sont acceptables dans ce contre-projet.

Il y a l'idée que la valeur locative doit tenir compte des conditions locales. Je trouve que c'est là un principe excellent. Il est déjà, d'ailleurs, pris en considération dans l'article 21 alinéa 2 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, et je pense que, effectivement, la valeur locative doit tenir compte des conditions locales.

Une deuxième idée que je trouve sympathique dans ce contre-projet, c'est le principe selon lequel la valeur locative doit être fixée selon l'utilisation effective du logement. Cela touche en particulier les personnes âgées qui sont à la retraite, qui ont élevé une famille dans un grand logement et qui continuent de l'occuper. On ne peut tout de même pas leur demander de quitter leur logement parce qu'il est trop grand pour eux ou alors les obliger à le faire par une valeur locative disproportionnée. Je trouve donc que le principe de fixer la valeur locative selon l'utilisation effective est également une bonne chose dans ce contre-projet.

Ce qui est aussi à saluer positivement, c'est la proposition de supprimer la pratique Dumont, comme on l'appelle, car je trouve qu'elle est dépassée. Cette pratique interdit la déduction des frais d'entretien et de rénovation durant les cinq années qui suivent immédiatement l'acquisition d'un immeuble. Je crois qu'à l'heure actuelle une certaine relance dans l'immobilier est quelque chose de tout à fait positif et nécessaire et que la suppression de cette pratique Dumont est hautement souhaitable. Il s'agit d'ailleurs, à mon avis, non pas d'une réduction de produit pour la caisse fédérale ou les caisses cantonales ou communales, parce que la suppression de cette pratique ne ferait que décaler, en quelque sorte, la possibilité de déduire des frais d'entretien dans le temps.

Par contre, ce que je ne trouve pas acceptable dans ce contre-projet, c'est la fixation d'une valeur locative jusqu'à 60 pour cent du prix du marché. Je trouve que c'est là, dans l'état actuel des choses, une véritable provocation à l'égard des locataires. En effet, cette réduction de la valeur locative entraîne une distorsion de l'imposition pour les grands revenus, puisque la valeur locative s'ajoute aux autres revenus,

et que sa réduction à 60 pour cent ferait effectivement en sorte, avec l'imposition marginale d'environ 50 pour cent que l'on reconnaît, que les gros revenus bénéficient d'une réduction d'impôts importante. Cela même si le Tribunal fédéral accepte et déclare aujourd'hui qu'une imposition de la valeur locative à 60 pour cent des prix du marché est encore conforme à la constitution.

Cela précisé, je veux quand même dire qu'il existe dans cette fixation de la valeur locative, et particulièrement dans ce taux de 60, 70 pour cent ou de l'appréciation modérée de la valeur locative, une grande hypocrisie politique, parce qu'on sait que tous les cantons appliquent aujourd'hui des valeurs locatives inférieures aux prix du marché, et particulièrement des cantons de Suisse alémanique. Je l'ai vu dans la statistique, il y a des cantons en Suisse alémanique qui se trouvent largement en dessous de la norme en ce qui concerne le calcul de la valeur locative. Si je dis qu'il y a une grande hypocrisie, c'est dans tous les camps politiques, aussi bien dans le camp des propriétaires qui veulent obtenir encore des réductions alors que les valeurs locatives sont déjà généralement taxées de façon modérée, que dans le camp des locataires qui sont contre une réduction de la valeur locative.

J'aimerais, avant de me former véritablement une opinion, poser une question au chef du Département fédéral des finances, en rapport avec ce qui a été dit tout à l'heure concernant la votation populaire de dimanche dernier et la table ronde. Cette question est très simple: quelle est effectivement – ne faisant pas partie de la commission, je n'ai pas ces éléments – la réduction d'impôts pour la Confédération qu'apporterait, d'une part, la réduction systématique de la valeur locative à 60 pour cent de la valeur du marché et, d'autre part, celle qui résulterait d'une application de la pratique Dumont seule, sans une réduction à 60 pour cent de la valeur locative par rapport aux prix du marché?

Je pense qu'il serait intéressant, dans le débat actuel, de connaître ces chiffres précis pour la Confédération et de ne pas lancer en l'air des additions qui ne sont peut-être pas tout à fait justes. Je répète que je serais tout à fait prêt à entrer en matière sur une solution qui tienne compte des conditions locales, qui fixe la valeur locative selon l'utilisation effective, en particulier pour les personnes âgées, qui supprime la pratique Dumont, mais je ne peux pas me déclarer favorable à une réduction systématique de la valeur locative à 60 pour cent du prix du marché.

J'attends donc ces chiffres de la part du chef du Département fédéral des finances; ils seront intéressants pour ma détermination quant à la position à prendre à l'égard de ce contre-projet.

**Paupe Pierre (C, JU):** En Suisse, dans un pays qu'on considère comme le plus riche du monde, seulement 33 pour cent, donc un tiers, des personnes ou des familles sont propriétaires de leur appartement ou de leur maison. C'est un postulat qui existe depuis longtemps de tenter de favoriser dans notre pays l'acquisition de son appartement ou de sa maison propre.

C'est vrai que les instruments à disposition sont plutôt rares. Il y a évidemment la loi sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle, dont on connaît aussi les difficultés dans le cadre des remboursements. Cette loi ne s'applique évidemment ni à l'ensemble des propriétaires ni à celui de la population, dans la mesure où les conditions pour l'obtention de l'aide au logement sont relativement strictes. C'est la raison pour laquelle il me paraît important de faire une fois un geste en faveur de la propriété privée, de l'acquisition par les familles de leur logement ou de leur maison.

Je sais que, on l'a déjà dit, ce n'est pas très rigoureux de venir avec un tel projet quelques jours après la votation populaire de dimanche dernier sur l'«objectif budgétaire 2001», mais je crois que cette vision des choses doit être quand même prise en compte.

Je ne veux pas revenir sur les arguments qui ont été développés, mais rappeler simplement que, s'il devait y avoir un moratoire, je pourrais aussi m'y rallier, dans la mesure où ce

moratoire s'appliquerait aussi bien aux nouvelles recettes qu'aux diminutions de recettes, à savoir que le moratoire s'applique aussi bien à ce projet qu'à de nouveaux impôts. On ne peut avoir des moratoires qui ne conservent qu'un des aspects de l'objet que nous examinons. Je considère que si on devait repousser, pour des raisons d'équilibre financier, ce projet, notamment le contre-projet du Conseil national, alors ça devrait faire l'objet d'un consensus aussi bien pour les nouvelles recettes que pour les nouvelles dépenses.

**Bisig** Hans (R, SZ): Wenn ich so zuhöre, muss ich davon ausgehen, dass man nicht bereit ist, gescheitert zu werden. Es hat sich nun einmal einiges geändert, aber die Argumente, die ich jetzt gehört habe, basieren immer noch auf den alten Voraussetzungen. Der Immobilienmarkt hat sich eben erst in jüngster Zeit verändert, und das grundlegend und auf lange Zeit hinaus! Ich kann mir nicht vorstellen, dass sich in absehbarer Zeit noch einmal eine Umkehr einstellen wird.

Die Stellungnahmen, die uns vorliegen, die Stellungnahmen der Finanzdirektoren, die ja nicht zwangsläufig unsere sein müssen – wir vertreten die Bevölkerung des Kantons, nicht die Finanzdirektoren! –, sind sicher nicht falsch, aber sie entsprechen nicht mehr der heutigen Situation: Sie sind buchstäblich veraltet und nicht mehr gültig. Das gleiche gilt für die Stellungnahme der Bundesverwaltung.

Ich möchte nichts anderes, als dass sich die Kommission dieser Tatsache bewusst wird und die ganze Sache noch einmal überprüft – aber nicht mit veralteten Daten, die einfach nicht mehr stimmen.

Es geht mir auch nicht um ein oder zwei Jahre; ob das etwas früher oder später passiert, ist mir soweit gleich. Das Geschäft ist aber jetzt traktandiert, und es liegt erst noch ein klarer Beschluss des Nationalrates vor. Wir können nicht so tun, als ob wir im freien Raum entscheiden könnten.

Ohne Gegenentwurf wird die Initiative sicher nicht zurückgezogen werden. Ich weiss nicht, wie sicher Sie sich dann fühlen! Dass der Schweizerische Hauseigentümerverband sich sicher fühlt, dafür habe ich alles Verständnis, er kann in allen fünf Kantonen, in denen es in jüngster Zeit um den Eigenmietwert ging, eindruckliche Erfolge vorweisen.

Mit dieser Ausgangslage startet er in einer starken Position in die Volksabstimmung. Die Verantwortung tragen dann zumal unsere Kommission und in der Folge unser Rat.

Frau Beerli spricht von 150 Millionen Franken Ausfällen, wie wenn ich gar nicht argumentiert hätte. Sie hat mir einfach nicht zugehört!

Die geänderte Rechtsprechung des Bundesgerichtes genügt mir als Standesvertreter nicht; ich bin hier im Parlament, und hier machen wir die Rechtsordnung und nicht im Bundesgericht.

Herr Onken, ich erinnere Sie dann an Ihre Aussagen, wenn es um die Initiativen über die Flexibilisierung des Rentenalters geht; ich erinnere Sie gegen Ende Session daran, wenn es um die Mutterschaftsversicherung geht. Es interessiert mich, ob Sie dann auch diese Beweglichkeit zeigen und feststellen, dass sich jetzt einiges verändert hat, dass wir keine zusätzlichen Mittel mehr erübrigen können.

Ich will ja nichts anderes, als dass sich die Kommission die Sache noch einmal überlegt. Ich habe Ihnen sogar aufgezeigt, mit welchen Bereichen ich mich zufrieden gebe – im Unterschied zu Kollege Reimann –: Es ist primär die Dumont-Praxis und sekundär die Flexibilisierung der kantonalen Möglichkeiten in der Festlegung der Eigenmietwerte – und sonst nichts! Das alles hat keine finanziellen Auswirkungen, verbessert aber die Ausgangslage für die Volksabstimmung für die Gegner der Volksinitiative massiv, das kann ich Ihnen garantieren! Ich verstehe es nicht, wenn Sie diesen Argumenten nicht folgen können.

**Brändli** Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Ich möchte noch einmal darauf hinweisen: 60 Prozent der Liegenschaftsrechnungen sind negativ. Es gibt nicht nur den Eigenmietwert, es gibt auch Abzüge, und es ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass das durchaus eine Förderungswirkung hat.

Über die Volksabstimmung, Herr Kollege Bisig, möchte ich nicht jetzt schon Prognosen wagen; aber es ist natürlich nicht ganz richtig, wenn man kantonale Volksabstimmungen bzw. Vorlagen, die wesentlich weniger weit gehen, bei denen es nur um die Reduktion von 70 auf 60 Prozent geht, mit der Initiative gleichstellt und meint, man könne dann die Folgerung ziehen, die Initiative werde gleich behandelt.

Zum Geschäft Dumont-Praxis: Die Dumont-Praxis hat jetzt hier in dieser Diskussion einen zu grossen Raum ausgefüllt. Wir haben – ich habe darauf hingewiesen – eine Motion überwiegen, um diese Abschaffung zu prüfen. Es wurde hier darauf gelegt, dass die Dringlichkeit nicht mehr so gross sei. Nach den neuen Bundesgerichtsentscheiden ist die Flexibilität wesentlich grösser. Es ist ein Trugschluss, wenn man glaubt, über die Abschaffung der Dumont-Praxis einen wesentlichen Impuls in Richtung Eigentumsförderung zu erzielen. Wenn dem so wäre, dann müssten wir mit der Reduktion der Hypothekarzinsen von 7,5 auf jetzt etwa 4 Prozent einen Bauboom sondergleichen haben.

Herr Bisig hat auf die veränderte Situation hingewiesen. Es ist in der Tat auf dem Liegenschaftsmarkt eine veränderte Situation, aber wir sprechen jetzt von den Eigentümern und von den zukünftigen Eigentümern, nicht von den Verkäufern. Für die Käufer, für die zukünftigen Eigentümer, ist die Situation insofern besser geworden, als die Preise in der Grössenordnung von 20 Prozent tiefer sind. Es müsste mit 20 Prozent Bonus wesentlich mehr Eigentümer geben. Die Zinsen sind von 7,5 auf 4 Prozent nach unten gegangen. Das müsste dazu führen, dass ein wesentlich grösserer Impuls Richtung Wohneigentumsförderung erfolgt als mit der Abschaffung der Dumont-Praxis. Das ist ein Nebenschauplatz; dies wird dann vielleicht der Herr Bundesrat später einmal erfüllen, wenn es um die Umsetzung der Motion geht.

Heute geht es darum, dass wir ein Signal Richtung Sanierung der Bundesfinanzen setzen, und es geht auch darum, dass die hohen Standesherrn und Standesherrinnen (*Heiterkeit*) vor der Stellungnahme der Kantone Respekt zeigen.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Zuerst meine Interessenbindung: Ich bin Hausbesitzer, ärgere mich auch über den Eigenmietwert. Unlängst haben sie mich da irgendwo wieder höher eingeschätzt. Trotzdem muss ich Sie – trotz viel Verständnis für das Anliegen – bitten, nicht auf diese Vorlage einzutreten, auch nicht im abgeschwächten Sinn, wie das Herr Bisig vorgeschlagen hat. Es tut mir leid, wenn ich das in etwas weitere Zusammenhänge einbetten muss, aber das ist wichtig. Denn der Entscheid, den Sie heute treffen, hat eine gewisse Signalwirkung für etwas, das im Moment viel wichtiger ist als die Frage des Hauseigentums.

Sie wissen, dass eines unserer grossen, wichtigen strukturellen Probleme, die wir für die Zukunft unseres Landes lösen müssen, die Sanierung der Bundesfinanzen ist. Sie wissen auch – das ist ja sehr aktuell –, dass der Bundesrat eine Doppelstrategie mit zwei Pfeilern verfolgen möchte. Der erste Pfeiler ist das Fixieren eines klar definierten Ziels und eines Mechanismus, falls das Ziel nicht erreicht wird. Das haben Sie mitgetragen, dafür bin ich Ihnen dankbar. Dem hat das Volk mit einer überwältigenden Mehrheit zugestimmt, und zwar in einem Ausmass, das an Deutlichkeit nichts zu wünschen übriglässt und das ich so nie erwartet hätte. Aber man zagt und zittert und zweifelt ja immer auch bei Abstimmungen, das ist halt so.

Beim Weg geht es darum, dass wir uns fragen, wie man dieses abstrakte Ziel praktisch erreichen kann. Wir haben errechnet: Wenn das Wirtschaftswachstum so kommt, wie die Prognostiker es jetzt sagen, wenn wir im übrigen Finanzgebaren Disziplin halten, wenn wir keine neuen Steuerausfälle schaffen, dann braucht es etwa plus 2 Milliarden Franken, damit wir eine Chance haben, dieses Ziel zu erreichen.

Es lag dem Bundesrat daran, dem Volk schon vor der Abstimmung zum «Haushaltziel 2001» eine Idee davon zu geben, wie dieses Ziel erreicht werden könnte. Das war die Grundidee des «runden Tisches». Das ist Transparenz. Das Volk soll nicht die Katze im Sack kaufen müssen. Nun bin ich

selber davon überzeugt, dass ein Element des überwältigenden Erfolges des «Haushaltziels 2001» das Wissen um diesen «runden Tisch» war. Ich bin davon überzeugt, dass wir ohne diesen «runden Tisch» einen sehr viel schlimmeren Abstimmungskampf gehabt hätten und die Zustimmung des Volkes wahrscheinlich fraglich gewesen wäre. In diesem Sinne hat der «runde Tisch» jetzt schon seine politische Bedeutung entfaltet.

Warum haben wir diese Idee eigentlich realisiert? Wir taten das nicht, um das Parlament irgendwie auszuschalten oder Ihnen Vorgaben zu machen, aus denen Sie sich nicht mehr lösen können. Wir taten es aus dem einfachen Grund, dass Vorlagen, Sparpakete, bei denen auch soziale Elemente enthalten sind, vor dem Volk enorm schwer durchzusetzen sind. Verzichte sind enorm schwierig durchzusetzen, wenn das Volk das Gefühl hat, es treffe nicht alle ungefähr gleich und es müssten nicht alle irgendwie Federn lassen. Dieses Gerechtigkeitsproblem war eigentlich im Vordergrund. Diese Ideen entwickelten wir unter dem Eindruck von zwei verlorenen Volksabstimmungen, nämlich derjenigen vom 28. September 1997 über die Kürzung bei der Arbeitslosenversicherung und derjenigen vom 1. Dezember 1996 über das Arbeitsgesetz. Es ist in diesem Lande nichts durchzubringen, was nicht irgendwie ausgewogen erscheint. Hier haben wir natürlich ein gewisses inneres Problem: Wir müssen einen mehrheitsfähigen Ausgleich finden zwischen dem, was als gerecht empfunden wird, und dem, was ökonomisch notwendig ist. Es ist völlig klar: Das ökonomisch Notwendige wäre, knallhart zu sparen und die Steuern eher zu senken – das wäre wahrscheinlich langfristig wachstumsträchtig. Aber das ist nicht durchsetzbar; hier müssen wir Kompromisse suchen. Nun haben wir uns gesagt: Versuchen wir es doch mit einer Art «vertiefter Vernehmlassung». Wir fragen ja ohnehin alle wichtigen Kräfte im Lande, bevor wir einen Vorschlag unterbreiten. Das ist die berühmte Vernehmlassung. Nehmen wir doch die wichtigsten referendumsfähigen Kräfte an einen «runden Tisch» – er war zufälligerweise sogar rund –: die drei grössten Gewerkschaften – Angestelltenverbände, Gewerkschaftsbund und christliche Gewerkschaften –, auf der anderen Seite die drei grossen Dachverbände der Arbeitgeber – Vorort, Gewerbeverband und Arbeitgeberverband –, dann die Vertretung der Kantonsregierungen und natürlich den Bund selber und die vier Regierungsparteien. Ich habe aber auch mit den Nichtregierungsparteien Gespräche geführt, um sie indirekt einzubeziehen.

Die Spielregeln waren recht einfach: Es war allen Beteiligten bewusst, dass der «runde Tisch» keine Entscheidungskompetenz hat und dass der Bundesrat, das Parlament und dann das Volk alle Freiheiten haben. Aber wir stellten eine Spielregel auf. Wir sagten: Wer an den «runden Tisch» kommt – es waren die Präsidentinnen und Präsidenten, die Chefinnen und Chefs und nicht die Sekretäre –, der verpflichtet sich gewissermassen ehrenwörtlich für den Fall, dass man einen Kompromiss findet, diesen auch mit Zähnen und Klauen in den eigenen Reihen zu verteidigen. Das tue auch ich hier im Namen des Bundesrates.

Warum sage ich «vertiefte Vernehmlassung»? Ganz einfach deshalb, weil es nicht nur um Vernehmlassung, um Meinungsbildung ging; um das ging es auch. Es ging auch um eine zweite Stufe, nämlich darum, sich darüber zu unterhalten, wo wir Kompromisse finden könnten, wenn die Meinungen sehr auseinandergehen.

Die Meinungen gingen wahnsinnig auseinander, das kann ich Ihnen sagen. Die Linke kam irgendwie gestärkt vom 28. September. Sie hat gesagt: «Im Sozialbereich kann man gar nichts machen.» Die anderen haben gesagt: «Wenn nicht im Sozialbereich, dann kann man beim Militär gar nichts machen.» Ungefähr so tönte es am Anfang. Dann ist ein viermonatiger, intensiver Prozess über die Bühne gegangen: mit Gruppengesprächen, Subgruppengesprächen, Gesprächen unter vier Augen usw. Das kann man auch als Departementsvorsteher hin und wieder tun; Frau Dreifuss hat sich auch intensiv mit beteiligt.

Aber man kann es nicht immer tun, sonst tut man nämlich nichts anderes mehr.

Wir waren bis am Schluss, bis um 02.15 Uhr morgens, nicht sicher, ob es gelingen würde. Es ist gelungen, und ich glaube, das Resultat darf sich doch einigermaßen sehen lassen. Es entspricht in etwa der Linie des bundesrätlichen Vorschlages – nicht ganz genau, es ist wahrscheinlich noch etwas ausgewogener.

Die 2 Milliarden Franken sind mit etwas Mehreinnahmen in etwa «erreicht» worden. Im Sozialbereich sind es 460 Millionen Franken. Das muss die Linke ihren Leuten auch noch verkaufen: 460 Millionen Franken sparen im Sozialbereich. Es sind 560 Millionen Franken im Bereich VBS/Zivilschutz. Das ist ein Riesenopfer. Die Gegenleistung ist eine gewisse Sicherheit bei der Budgetierung für die nächsten drei Jahre. Es sind 500 Millionen Franken für die Kantone. Die Kantone haben ganz klar gesagt: Wir akzeptieren nicht, dass wir das, was wir sparen, wegen Steuergeschenken oder Mehrausgaben in anderen Bereichen wieder verbrauchen; sonst fühlen wir uns geprellt. Sie werden sehen, dass die Kantone, wenn wir hier Fehler machen, ganz vehement und ganz harsch reagieren werden. Das muss sich vor allem der Ständerat merken. Es sind 200 Millionen Franken bei den SBB, 170 Millionen Franken in vielen anderen Bereichen, eine Art Kredit Sperre light.

Wir wollen auch – und das war wichtig für die Ausgewogenheit – besonders stossende Steuerlücken schliessen. Ich glaube, das kann man auch. Das Ganze wird verknüpft. Der Bundesrat hat das klar bejaht. Wir sind daran, die Botschaft zu machen. Aber Sie werden dann das letzte Wort dazu haben.

Wir haben uns verpflichtet, uns dafür einzusetzen, dass z. B. nicht neue Steuerlöcher entstehen. Wenn Sie sehen, was in diesem Bereich in der Pipeline ist, ist das nicht allzuviel. Was sind 150 Millionen Franken im Gegenvorschlag? Was sind die 100 Millionen Franken für die Erweiterung der Säule 3a gemäss parlamentarischer Initiative Nabholz? Was sind die 500 Millionen Franken gemäss parlamentarischer Initiative Gros Jean-Michel? Etwas mehr wird es schon, wenn wir die parlamentarische Initiative Fankhauser mit weiss nicht wie vielen Milliarden Franken für Familienzulagen nehmen.

Ich muss Ihnen sagen: Wenn wir hier ein Finanzloch schaffen, springt erstens schon die Hälfte der Sparwilligen ab, und zweitens sagen alle anderen mit derselben Legitimität: Was sind 100 Millionen Franken bei uns? Was sind 100 Millionen Franken? Es ist ein grosser Unterschied, ob Sie 100 Millionen Franken mehr einbringen müssen oder ob Sie 100 Millionen Franken irgend jemandem schenken können. Das ist ein Riesenunterschied. 100 Millionen Franken jemandem zu geben ist ein Klacks.

Denken Sie daran, wie wir beim Versicherungsstempel um das Endergebnis von lumpigen 80 Millionchen gekämpft haben – ich sage das nur im Verhältnis zum Aufwand, es sind natürlich wertvolle Millionen! Was es da gebraucht hat, und wie viele Widerstände und Referendumsdrohungen kamen! 100 Millionen Franken irgendwo zu kompensieren und jemand anderem wegzunehmen ist heutzutage eine Riesenleistung. Deshalb dürfen Sie nicht leichtfertig dort, wo es nicht wirklich wichtig und von Bedeutung ist, 100 Millionen Franken ausgeben.

Vielleicht noch zum «runden Tisch» eine weitere Bemerkung: Ich glaube, dass der «runde Tisch» Vertrauen geschaffen hat in diesem schwierigen Umfeld, in dem wir jetzt einige Jahre waren – sieben Jahre Stagnation, Arbeitslosigkeit gestiegen, kein Wachstum mehr usw. –, wo sich die Politiker nur die Köpfe eingeschlagen und einander die Schuld dafür zugewiesen haben, wer an der Stagnation schuld ist. Dass sich plötzlich wichtige Gruppen zusammensetzten und eine Lösung fanden, statt sich weiterhin die Köpfe blutig zu schlagen, hat in diesem Land Vertrauen geschaffen.

Ich sehe das an den Briefen, die ich bekomme. Deshalb sage ich auch: Das hat auf das Abstimmungsergebnis betreffend das «Haushaltziel 2001» Auswirkungen gehabt. Ich sehe das an den Gesprächen, die ich führe. Ich sehe das im Bekanntheitskreis; ich weiss nicht, wie das bei Ihnen geht.

Umgekehrt ist dieser «runde Tisch» fragil, er ist immer angefochten. Am Tag, wo so etwas beschlossen wird, kommen

schon die Termiten und fressen von allen Seiten daran: Der will das, der andere will jenes usw. Wenn Sie in diesem Umfeld den «runden Tisch» gefährden – wozu Sie die Kompetenz haben –, zerstören Sie mehr als nur Vertrauen für 2 Milliarden, Sie zerstören Vertrauen in das politische System, Sie zerstören Vertrauen in die Führungsfähigkeit, in die Reformfähigkeit dieses Landes. Deshalb müssen Sie sich sehr gut überlegen, ob Sie in einem solchen Umfeld wegen irgendeiner Interessengruppe – sei das Anliegen auch noch so verständlich – einen solchen «runden Tisch», so fragil, wie er eben ist, gefährden wollen. Sie setzen heute hier ein ganz wichtiges und grosses Signal.

Vielleicht noch ein Weiteres: Das «Haushaltziel 2001» hat natürlich eine fatale Folge. Wir wollten es alle, aber wir müssen damit leben: Wenn wir ein derartig fixiertes Ziel erreichen wollen, müssen wir für jede Million, die wir irgendwo jemandem geben, einem anderen die Million wegnehmen oder die Steuern erhöhen. Sie müssen mir heute sagen, wenn Sie 150 Millionen Franken ausgeben, wo Sie 150 Millionen wieder hereinholen und wem Sie sie wegnehmen. Da müssen Sie dann schauen, wie der Betroffene reagiert.

Jetzt komme ich dazu: Ist die Förderung des Wohneigentums etwas, was im Moment dringlich ist? Es geht ja hier nicht um die Förderung des Wohneigentums an sich, sondern um die Förderung von neuem Wohneigentum, wie die Initiative das an sich wollte; Sie fördern hier alle, auch die, die es nicht nötig haben. Ich bin durchaus einverstanden und habe für die Interessensvertreter auch der Eigentümerverbände Verständnis. Man kann die Meinung haben, man könnte hier mehr tun; das Ansinnen ist nicht an sich unmoralisch. Das Ansinnen ist legitim, so gut wie das Interesse irgendeines anderen Verbandes oder einer anderen Interessengruppe. Man kann das in guten Treuen vertreten. Aber ist es angesichts der alternativen Nutzungsmöglichkeiten der fehlenden 100 Millionen Franken vertretbar?

Nun muss ich Ihnen sagen: Wie ist die Situation der Hauseigentümer? Ich stimme Herrn Bisig zu: Sie hat sich dramatisch verändert, aber ich sehe die Veränderung etwas anders. Was er gesagt hat, trifft auch zu, aber ich sehe die Veränderung in einer etwas anderen Richtung. Es ist von Herrn Brändli gesagt worden, dass 60 Prozent der Liegenschaftsrechnungen negativ seien. Das heisst: Die Abzüge für die Hypotheken und die Abzüge für den Unterhalt sind grösser als die Eigenmietwert-Aufrechnungen. Das heisst also – wenn Sie das genau betrachten –, dass 60 Prozent der Liegenschaftsbesitzer eigentlich subventioniert sind. Die Verfassung will das so, man will das fördern; ich bestreite das nicht. Das ist aber nicht unbedingt das Element eines Notstandes. Zudem: Wenn einer neu als Wohneigentümer einsteigen will, so ist es so, dass die Hypotheken noch nie so billig und die Grundstücks- und die Hauspreise noch nie so tief gewesen sind. Da muss doch keiner sagen, dass man ausgerechnet jetzt, ausgerechnet in dieser finanziellen Situation, noch etwas dazugeben muss, nachdem wir nun 50 Jahre mit dem anderen System schlecht und recht gelebt haben. Das versteht kein Mensch.

Ich will nun nicht Tränen vergiessen und rührselig werden. Aber ich bin in meinem Kampf für das «Haushaltziel 2001» von Arbeitslosen, die demonstriert haben, angegriffen worden, und bewaffnete Grenadiere haben mich beschützen müssen. Es hat dann aber eine sehr disziplinierte Diskussion stattgefunden.

Können Sie einem Arbeitslosen, der ausgesteuert ist, der relativ einfach gekleidet mit abgewetzten Ärmeln vor Ihnen sitzt, in guten Treuen sagen, dass man ihm am «runden Tisch» seine Arbeitslosenrente kürzen müsse, weil er weniger bekomme als bis jetzt in einem Umschulungskurs, und können Sie gleichzeitig Steuerermässigungen bei Hauseigentümern geben, wo kein Notstand herrscht? Das kann ich als Bundesrat solchen Gruppen oder Rentnern gegenüber, denen ich den Teuerungsausgleich «strecken» will, nicht vertreten.

Mit dem «Haushaltziel 2001» sind Sie im Bereich, wo Sie alles, was Sie irgend jemandem schenken, einem anderen wegnehmen müssen. Können Sie es einem wegnehmen,

dem es weniger weh tut? Das ist die Überlegung, die wir machen müssen. Soviel zum Umfeld.

Zur Initiative will ich nichts mehr sagen. Wir haben sie hier behandelt. Sie ist – meine ich – nicht optimal gelungen, auch mit Blick auf den Zweck, für den sie geschaffen worden ist. Deshalb habe ich vor der Abstimmung eigentlich nicht so Angst. Die Initiative hat Schwächen, die man wahrscheinlich aufzeigen kann.

Der Nationalrat hat dann zwei Modelle evaluiert. Das eine Modell ist der sogenannte Systemwechsel. Weil ich keine Hypothek habe, wäre mir das am liebsten, dann käme ich morgen schon viel besser weg (Wegfall des Eigenmietwertes). Ich glaube, dass dieses Modell nicht systemkonform und vor allem für Neueigentümer schlecht ist, weil das heutige System mit den Abzugsmöglichkeiten eigentlich sehr viel besser ist.

Aber trotzdem wurde es in die Vernehmlassung gegeben. Es wurde mehrheitlich von den Kantonen abgelehnt. Aber viele Kantone meinten doch, man solle das mittelfristig prüfen. Das werden wir bei Gelegenheit tun.

Hingegen ist der indirekte Gegenentwurf von den Kantonen verrissen worden. Man kann schon sagen: Das sind die Finanzdirektoren. Aber die Vernehmlassungen – das sind die Regierungen.

Ich habe mich an der letzten Sitzung in Martigny darüber nur noch mit den Finanzdirektoren unterhalten: Die Stimmung für diese Reform ist absolut negativ. Man erträgt es bei den Kantonen immer weniger, dass wir hier in Bern, auch Sie im Parlament, spontan irgend etwas beschliessen, nachdem in der Verfassung klar steht: Die Kantone haben in Steuerfragen, bei denen sie betroffen sind, ein vertieftes Mitspracherecht. Das steht in der Verfassung; und Sie machen husch, husch einen Gegenvorschlag, der dann den Kantonen – dies hoffe ich eben nicht – aufgezwungen werden soll.

Ja, so geht das natürlich den Kantonen gegenüber nicht; das muss man auch sehen. Wenn Sie als Ständesvertreter nicht wollen, dass es plötzlich heisst, es brauche den Ständerat nicht mehr – solche Stimmen gibt es ja –, müssen Sie kantonal relevante Probleme schon mit berücksichtigen.

Aber die Vernehmlassung war einfach. Nur der Kanton Baselland war dafür, der das schon hat, dafür aber den Mietern einen Abzug geben musste. Absurd ist: Es gibt in der Schweiz Mieter, und es gibt Hausbesitzer – und wenig dazwischen. Wenn Sie die einen so subventionieren, dass Sie die anderen aus Gerechtigkeitsgründen auch subventionieren müssen, dann können Sie auch die Steuern senken und das Ganze bleiben lassen! Das ist auch keine Lösung.

Das Resultat der Vernehmlassung ist vernichtend gewesen. Gut, daran sind Sie nicht gebunden. Aber die Meinungsäusserung ist klar.

Was ist unsere Auffassung zum Gegenentwurf? Hier muss ich Ihnen – so vehement ich mich gegen das Eintreten auf diese Vorlage wehre – sagen: Wenn man in bezug auf die Förderung oder Begünstigung des Hauseigentums denn etwas tun möchte, wäre der Gegenentwurf, zumindest was die Forderung betrifft, dass der Bund den Eigenmietwert auf 60 Prozent des Marktmietwertes fixiert, wahrscheinlich nicht das Dummste. In diesem Sinne kann man nicht sagen, dass er misslungen ist. Wenn man das will, kann man es so tun. Das muss ich fairerweise zugeben. So gesehen ist der Gegenentwurf besser als die Initiative, nicht nur, weil er den Bund weniger kostet: Er ist gewissermassen auch zielkonform.

Der Kantonsteil ist von den Ausfällen her natürlich schon sehr viel problematischer. Herr Delalay hat mich gefragt, wie die Ausfälle wären. Das ist immer schwierig zu sagen. Heute liegt diese Quote etwa bei 70 Prozent. Das ist ungefähr das, was vom Bundesgericht noch zugelassen ist. Die Differenz beträgt etwa 100 Millionen Franken.

Dumont-Praxis gemäss früherer Handhabung durch die Kantone, vor dem Bundesgerichtsentscheid: Da sind es etwa 50 Millionen Franken. Es ist denkbar, dass nach jenem Bundesgerichtsentscheid der Ausfall kleiner wäre, weil es weniger bringt. Das ist aber nicht zu schätzen, weil wir noch nicht wissen, wie sehr sich diese neue Praxis durchgesetzt hat.

Das hat ein bisschen mit dem zu tun, was auch Herr Bisig gesagt hat. Wahrscheinlich sind die Ausfälle infolge Abschaffung der Dumont-Praxis, wenn man ehrlich ist, jetzt tiefer als 50 Millionen Franken.

Aber bei den Kantonen wird ein Mechanismus ausgebaut, der zu einer ähnlichen kantonalen Konkurrenz führen könnte, wie das bei der Erbschaftssteuer der Fall ist. Ich schaue Herrn Gemperli an, weil er das zur Diskussion gestellt hat. Das sind natürlich «Rutschbahnen», wo die Konkurrenz kommt, so dass wir davon ausgehen, dass die Abschaffung der Dumont-Praxis bei den Kantonen zu Einnahmenverlusten bis 150 Millionen führen würde: Abzüge für das Wohn- und Bausparen bis 500 Millionen, der Abzug für Ersterwerber von Liegenschaften bis 100 Millionen und die Massnahmen beim Eigenmietwert bis 700 Millionen Franken. Das geht also für die Kantone bis in die Milliarden; deshalb müssen Sie verstehen, dass sich die Kantone gut überlegen, was sie in der Vernehmlassung sagen.

Deshalb ist der Gegenentwurf, der die 60 Prozent nicht berücksichtigt, wie das Herr Bisig und auch Herr Paupe eigentlich mit einer gewissen Sympathie erwähnt haben, für die Kantone so nicht akzeptabel. Deshalb kann ich auch nicht einfach sagen «Stimmen Sie für Eintreten!», und dann machen wir nur die 60 Prozent für den Bund nicht. Dann könnte ich aus Bundessicht noch sagen: «A la bonheur, damit könnte man leben.» Aber der andere Bereich ist für die Kantone nicht akzeptabel. Das muss ich Ihnen einfach sagen. Das müssen Sie bei den Ausfällen mit berücksichtigen. Das sind vielleicht diese Probleme, die hier bestehen.

Ich habe noch ein paar Zahlen zur Lage auf dem Wohnungsmarkt, die belegen, dass die Situation besser geworden ist. Aber ich will Sie nicht länger damit langweilen; die Zinssituation kennen Sie selber.

Zusammenfassend muss ich sagen: Ihr Entscheid ist ein wichtiges Signal für die Sanierung der Bundesfinanzen überhaupt. Es ist auch ein Entscheid, der mit der Solidarität mit anderen Opfergruppen zu tun hat. Ich glaube nicht, dass es solidarisch ist, wenn man hier etwas beschliesst, das jemandem etwas bringt, während man auf der anderen Seite am «runden Tisch» Opfer bei den Arbeitslosen, beim öffentlichen Verkehr und in anderen Bereichen verlangt hat: bei der Ausbildung, der Berufsbildung usw. Das ist nicht vertretbar.

Ich bitte Sie, den Antrag Reimann/Bisig abzulehnen, weil es auch eine Grundsatzfrage ist und weil es für die Kantone schwer genug ist.

Ich möchte aber doch noch eine Bemerkung zur Dumont-Praxis machen: Ich habe immer gesagt, dass die Dumont-Praxis für mich eigentlich nicht eine Prestigefrage darstellt. Man macht aus der Dumont-Praxis aber mehr, als sie wert ist. Ich habe jedenfalls nie gehört, dass jene Kantone, in denen die Dumont-Praxis nicht besteht – Zürich, Genf und noch zwei andere –, im Baugewerbe eine sehr viel bessere Lage hätten. Jedenfalls ist eine solche nicht nachweisbar. Die Situation ist dort genau gleich. Wahrscheinlich hätte die alte Anwendung der Dumont-Praxis lediglich eine gewisse Verschiebung gebracht. Man hätte einen gewissen einmaligen Impuls gehabt. Nachher hätte sich die Sache wieder eingependelt. So gesehen bringt das wirtschaftlich nicht so viel, wie man glaubt.

Dazu kommt, dass 22 Kantone jetzt gesetzlich umgestellt haben; der letzte Kanton, der gesetzlich auf die Dumont-Praxis umgestellt hat, ist der Kanton Aargau. Wenn Sie das jetzt wieder ändern, müssen 22 kantonale Gesetzgebungen erneut angepasst werden.

Jetzt komme ich auf das Bundesgerichtsurteil zu sprechen: Es ist recht salomonisch. Die Dumont-Praxis hat schon mit Rechtsgleichheit zu tun, und zwar versucht sie Rechtsgleichheit zu schaffen zwischen jemandem, der eine verlotterte Liegenschaft kauft, sie renoviert, damit eine billige Liegenschaft hat und die Renovationskosten abziehen kann, und jemand anderem, der eine renovierte Liegenschaft kauft. Diese Liegenschaft kostete vielleicht gleich viel, wie wenn er billig gekauft und renoviert hätte; er kann aber steuerlich nichts abziehen. Das ist eine Rechtsungleichheit. Das geht natürlich so nicht. So gesehen ist die Dumont-Praxis an sich relevant.

Jetzt hat aber das Bundesgericht differenziert und gesagt – ich sage das als Nichtjurist –: Dort, wo eine Liegenschaft verlottert ist und echter Nachholbedarf besteht, soll die Dumont-Praxis nach wie vor gelten, damit diese Rechtsgleichheit hergestellt wird. Dort aber, wo jemand bei einer normal unterhaltenen Liegenschaft normalen Unterhalt betreibt – auch wenn seit dem Kauf weniger als fünf Jahre vergangen sind, auch am Tag nach dem Kauf –, sollte man eigentlich den üblichen Abzug zulassen, weil das ja den Gesamtwert dieser Liegenschaft nicht grundsätzlich verändert.

Ich glaube, das macht auch Sinn. So gesehen gehe ich davon aus – ich freue mich, dass Herr Bisig nickt; er nickt ja häufig, aber nicht immer dort, wo ich es gerne hätte –, dass ein grosser Teil der Problematik der Dumont-Praxis, auch aus der Sicht des Gewerbes, eigentlich nicht mehr besteht. Ich kann Ihnen nur nicht sagen, wieviel von den 50 Millionen Franken auf die beiden geschilderten Fälle entfällt.

Ich kann Ihnen auch noch nicht genau sagen, wie weit das schon umgesetzt ist. Wir haben ja Ihre Motion. Wir werden – auch wenn Sie nicht auf die Vorlage eintreten – die Frage prüfen, wie sich die neue Praxis da und dort auswirkt, wie das durchschlägt. Müssen wir gewisse Kreisschreiben ändern, braucht es gewisse Anpassungen? Dann ist es denkbar, dass sich das Problem der Dumont-Praxis eigentlich durch die Praxis selbst schon löst. Sollte das nicht der Fall sein, werde ich mit den Kantonen trotzdem im Gespräch bleiben, weil Sie uns ja eine Motion überwiesen haben. Ich bin hier nicht stur, ich bin gerne bereit, das weiterzuverfolgen.

Gesamthaft gesehen komme ich zum Schluss: Ich wäre Ihnen sehr dankbar – das sage ich wirklich im Namen des Bundesrates –, wenn Sie hier nicht eintreten würden und indirekt bei Ihrem Beschluss blieben, den Sie vor einiger Zeit gefasst haben.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

28 Stimmen

Für den Antrag Reimann/Bisig

6 Stimmen

#### *An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.3183

### **Motion Nationalrat (WAK-NR 95.038, Minderheit Widrig) Eigenmietwertbesteuerung durch den Bund**

### **Motion Conseil national (CER-CN 95.038, minorité Widrig) Imposition de la valeur locative par la Confédération**

#### *Wortlaut der Motion vom 19. Juni 1997*

Der Bundesrat wird beauftragt, das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer wie folgt zu ergänzen:

#### *Art. 21 Abs. 3 (neu)*

Die von den Kantonen festgesetzten Eigenmietwerte sind zu übernehmen, soweit sie nicht mehr als einen Viertel vom schweizerischen Mittel abweichen. Das schweizerische Mittel errechnet sich aus dem für jeden Kanton ermittelten Verhältnis der kantonalen Eigenmietwerte zu den auf dem Markt erzielbaren Mietwerten.

#### *Texte de la motion du 19 juin 1997*

Le Conseil fédéral est chargé de compléter comme suit la loi sur l'impôt fédéral direct:



*Art. 21 al. 3 (nouveau)*

Les valeurs locatives déterminées par les cantons sont déterminantes dans la mesure où leur écart par rapport à la moyenne suisse ne dépasse pas un quart. La moyenne suisse se calcule à partir du rapport établi pour chaque canton entre les valeurs locatives cantonales et les valeurs des loyers obtenus sur le marché.

**Brändli** Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Ich kann es kurz machen: Die Motion will, dass der Bundesrat die von den Kantonen festgesetzten Eigenmietwerte übernehmen muss, soweit sie nicht mehr als einen Viertel vom schweizerischen Mittel abweichen. Die Frage stellt sich bei der Formulierung «soweit sie nicht mehr als einen Viertel vom schweizerischen Mittel abweichen». Diese Fassung ähnelt jener in der Standesinitiative Aargau, die wir u. a. mit der Begründung abgelehnt haben, dass sie eine ungleiche Behandlung zwischen Mietern und Eigentümern mit sich bringe.

Der Bundesrat argumentiert wie folgt, und die WAK folgt dieser Auffassung einstimmig: Er weist darauf hin, dass der zulässige Spielraum von seiten des Bundes 70 bis 100 Prozent betrage und der Bund erst eingreife, wenn die Schwelle von 70 Prozent unterschritten werde. Tendenziell würden die Überweisung und die Umsetzung der Motion zur Folge haben, dass sich die Berechnungsphase nach unten verschieben würde.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Vorschlag schwerfällig ist und schwierig zu vollziehen sein wird, und zwar vor allem deshalb, weil man mit dem Abstellen auf das schweizerische Mittel eine nicht feste Grösse als Ausgangslage hat. Bei jeder Änderung in einem Kanton würden sich der Durchschnitt und damit die Grundlagen verändern. Bei einer Reduktion des Mietwertes müssten beispielsweise Kantone Anpassungen vornehmen, auch wenn sie dies nicht wollten. Auch ist die untere Grenze von 60 Prozent gemäss Bundesgerichtsentscheid unantastbar.

Es geht bei dieser Motion also eigentlich darum, das, was Sie vorhin abgelehnt haben, auf einem anderen Weg anzustreben, nämlich in die Nähe der 60 Prozent zu kommen. Wenn man heute ein Mittel von beispielsweise 80 Prozent hat, wären das – minus einen Viertel davon – 60 Prozent, und das müsste der Bundesrat dann übernehmen. Der Nationalrat sah ursprünglich vor, diese Idee im Gegenentwurf aufzunehmen. Er hat dies aber abgelehnt und in Anbetracht der Komplexität des Antrages – mit mehr oder weniger Begeisterung, kann man sagen – den Weg der Motion gewählt. Insgesamt muss festgehalten werden, dass der Antrag nicht tauglich und deshalb abzulehnen ist.

Die WAK beantragt Ihnen in diesem Sinne einstimmig, die Motion abzulehnen.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Ich kann nur bestätigen, was Herr Brändli gesagt hat: Nach dem vorhergehenden Entscheid wäre es eigentlich widersinnig, wenn man die Motion nicht ablehnen würde. Das Problem ist auch der Mechanismus, der nicht funktioniert. Das wäre nun «die nach unten offene Richterskala», nicht «die nach oben offene». Das führt zu einem Druck nach unten. Jedesmal, wenn ein Kanton eine Änderung vornimmt, müssen wir die Mittelwerte neu bestimmen usw. Das ist nicht handhabbar.

So gesehen wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie diese Motion ablehnen würden.

*Abgelehnt – Rejeté*

*Schluss der Sitzung um 11.30 Uhr  
La séance est levée à 11 h 30*

## Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 11. Juni 1998

Jeudi 11 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Iten Andreas (R, ZG)

**Präsident:** Unser Präsident, Herr Zimmerli, reist heute an die Konferenz der Präsidenten der Europäischen Parlamentarischen Versammlungen in Stockholm. So habe ich die Ehre, den Rat zu präsidieren.

98.011

### Staatsrechnung 1997

#### Compte d'Etat 1997

Botschaft und Beschlusssentwürfe vom 1. April 1998  
Message et projets d'arrêté du 1er avril 1998

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

Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 10 juin 1998

**Onken** Thomas (S, TG), Berichterstatter: Die Staatsrechnung ist, wir wissen es, kein Thema, das mitreisst und begeistert. Trostlose Zahlen in endlose Rubriken gepfercht, weit zurückliegende Vergangenheit nochmals umfangreich aufbereitet und vergegenwärtigt zu einem letztlich freudlosen und unzugänglichen Papierberg. Das Geld ist doch ausgegeben, niemand holt es zurück. Was soll also das Ritual? Das fragen sich viele. Mit anderen Worten heisst das: Lasst uns die Sache mit Anstand, aber bitte rasch hinter uns bringen. Diese Verhaltensweise, so verständlich sie ist, hat auch etwas mit Konfliktvermeidung zu tun. Es ist eine Art von parlamentarischer Verdrängung, die da abläuft. Man will nicht in den Spiegel sehen, der einem vorgehalten wird. Die finanzpolitische Rechnungsablage ist unangenehm, sie reflektiert Fehler und Versäumnisse, auch die eigenen, sie provoziert Fragen, sie ernüchtert. Doch eben diese Ernüchterung ist auch heilsam. Denn Nüchternheit, nicht Euphorie ist der Gemütszustand, mit dem wir ruhig, klarsichtig und beharrlich den nunmehr vorgezeichneten Weg der Sanierung der Bundesfinanzen weiterbeschreiten müssen, immer besonnen darauf achtend, auf der heiklen Gratwanderung keinen Fehltritt, keinen fatalen Ausrutscher zu tun.

Der unverstellte, verweilende Blick auf das Defizit von 5,3 Milliarden Franken wird uns dabei helfen. Was wir da ins Auge fassen, ist der zweithöchste Ausgabenüberschuss des Bundes in der nunmehr sieben Jahre dauernden Defizitperiode. Gewiss, das ist auch auf die neue Rechnungsstellung zurückzuführen, denn der Einnahmenüberschuss der Pensionskasse des Bundes schlägt mit einer Milliarde Franken zu Buch, und die Tresoreriedarlehen an die SBB belasten das Ergebnis mit gut 600 Millionen Franken. Bereinigt um diese Auswirkungen des Systemwechsels, hellt sich das Gesamtergebnis etwas auf, ja es zeichnet sich sogar ein feiner Silberstreifen am Horizont ab, weil erstmals von einer eigentlichen Ausgabenplafonierung gesprochen werden darf. Die Ausgaben nahmen gegenüber 1996 nämlich «nur» um 282 Millionen Franken zu, also um geringe 0,6 Prozent, was bei einer Jahreststeuerung von 0,5 Prozent sozusagen einem Stillstand gleichkommt. Hier schlagen sich die spürbaren Sparanstrengungen nieder, hier wirkt sich auch die flexibel eingesetzte

Kreditsperre aus, hier zeichnen sich die Bremsspuren im Ausgabenverhalten der Verwaltung ab, das noch zurückhaltender und verantwortungsbewusster geworden ist, wie die erheblichen Kreditreste bei den Sachausgaben beweisen.

Auch Sparen braucht solche Erfolge, zur Bestärkung natürlich, nicht zur Schwächung des politischen Willens. Noch sind die Kennziffern zwar fragil, die Trends keineswegs gefestigt, aber das Gegensteuer – das Wort «Paradigmawechsel» ist mir in diesem Zusammenhang ein zu grosses Wort – beginnt allmählich zu wirken. Lassen wir uns davon weiterhin anspornen, denn noch immer bezahlen wir über 10 Prozent unserer Ausgaben mit Geld, das wir nicht haben, also mit nichts als Schulden, und noch immer wächst dieser Berg – inzwischen jenseits der 100-Milliarden-Franken-Schallmauer – täglich, stündlich weiter.

Die Rechnung muss immer auch mit dem Budget verglichen werden. Ergebnis: Die Abweichungen halten sich in engen Grenzen. Den Verantwortlichen in allen Departementen ist hier Anerkennung zu zollen. Das Defizit liegt sogar um rund eine halbe Milliarde unter dem budgetierten Wert von 5,8 Milliarden Franken.

Ausgabenseitig haben 1,8 Milliarden Franken Kreditreste gegenüber 1,6 Milliarden Franken für Nachtragskredite und für vereinzelte Kreditüberschreitungen zum positiven Saldo beigetragen. Angesichts der angeblich immer wohlüberlegt eingestellten und gut begründeten, in der Folge aber doch nicht ausgeschöpften Budgetposten stellt sich freilich die Frage nach einem konsequenteren Kreditmanagement, schon gar im Hoch- und Tiefbau mit seinen auffälligen Restanzen, die – teilweise jedenfalls – auf die günstige Preislage zurückzuführen sind. Vorab stellt sich diese Frage natürlich vor dem Hintergrund eines Impulsprogrammes, mit dem wir im April des vergangenen Jahres zusätzliche Investitionen auslösen wollten und auch ausgelöst haben.

Einnahmenseitig ergaben sich höhere Erträge bei der direkten Bundessteuer und bei den Stempelabgaben. Zusammen mit einer recht unerwarteten Darlehensrückzahlung der Exportrisikogarantie wurden auf diese Weise die prognostizierten Gesamteinnahmen des Bundes fast zielgenau erreicht beziehungsweise um 381 Millionen Franken oder 1 Prozent übertroffen. Auch dies ist vielleicht ein erstes, verhaltenes Signal dafür, dass die Wirtschaft allmählich wieder Tritt fasst. Die Berichte meiner Kollegen aus der Finanzkommission über die Entwicklung in den einzelnen Departementen werden diese Übersicht noch um einige Facetten bereichern und das Gesamtbild abrunden.

Aufs Ganze gesehen bleibt der Zustand der Bundesfinanzen ernst, und die wenigen Zeichen der Aufhellung sind vorderhand nicht mehr als vereinzelte Strohhalme, an die wir uns nicht allzu zuversichtlich klammern sollten. Erst das entschlossene verwirklichte Stabilisierungsprogramm wird für den Bundeshaushalt die dauerhafte Wende zum Besseren bringen, die sich auch unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger, wie am Sonntag deutlich gemacht, mit aller Klarheit wünschen.

Diese Wende zum Guten ist leider bei der Pensionskasse des Bundes noch in weiter Ferne. Zum zehntenmal in Folge kann die Sonderrechnung der PKB nicht abgenommen werden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle sieht sich als zuständige Kontrollstelle erneut ausserstande, die Ordnungsmässigkeit dieser Rechnungsablage zu bestätigen. Das Urteil ist schroff: Einige Bilanzpositionen sind nicht durch Saldobestätigungen belegt und enthalten materielle Fehler, die Datenbasis der Aktivversicherten – unerlässliche Grundlage aller versicherungsmathematischen Berechnungen, namentlich des Deckungskapitals – kann nach wie vor nicht schlüssig rekonstruiert werden; den Belegunterlagen für die korrekte Erfassung der Transaktionen in der Buchhaltung fehlen die erforderliche Zuverlässigkeit, Genauigkeit und Verfügbarkeit; das EDV-System bleibt trotz Verbesserungen im einzelnen mit Mängeln behaftet usw.

Kurz: Die Rechnung kann so nicht akzeptiert werden, und auch Ihre Finanzkommission beantragt Ihnen, die Sonderrechnung der PKB von der beantragten Genehmigung der Staatsrechnung 1997 auszunehmen.

Lassen Sie mich immerhin feststellen, dass alle Verantwortlichen und alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der PKB mit verzweifelter Intensität versuchen, die lamentable Situation zu verbessern. Sie leisten in teils widrigem Umfeld Sisyphusarbeit, und sie haben auch Fortschritte erzielt, die bei aller herben Kritik nicht nur nicht vergessen werden dürfen, sondern Anerkennung und Ermutigung verdienen. Denn nur wenn da wieder mehr motivierende Zuversicht in das Team der Ausharrenden und Unverdrossenen kommt, nur wenn die enorme Personalfuktuation abnimmt und der Teamgeist wieder wächst, wird es ein Gelingen und eine dauerhafte Verbesserung geben; das sollten wir nicht vergessen.

Lassen Sie mich ferner festhalten, dass Bundesrat Villiger – er wird wohl auch selbst darauf hinweisen – die Führungsstruktur nachhaltig verstärkt und eine Projektoberleitung unter Peter Arbenz eingesetzt hat, die den gesamten Reform- und Erneuerungsprozess nun steuern und entschlossen vorantreiben soll, während sich Frau Direktorin Elisabeth Baumann verstärkt dem Tagesgeschäft zuwenden wird. Schliesslich liegt mir daran, darauf hinzuweisen, dass die Federführung für die parlamentarische Begleitung dieser Angelegenheit und für die Umsetzung der PUK-Beschlüsse und PUK-Empfehlungen bei der Geschäftsprüfungskommission liegt, die im Moment mit aller Umsicht dabei ist, einen Zwischenbericht zu erarbeiten. Dieser wird uns im August zugehen, und er kann in der Herbstsession gründlich erörtert werden.

Die Finanzkommission schlägt Ihnen deshalb vor, im Rahmen dieser Staatsrechnungsdiskussion trotz aktuellem Anlass Contenance zu wahren, auf eine eigentliche PKB-Debatte zu verzichten und diese vielmehr – gestützt auf eine sorgfältige Analyse und wohl auch auf erste Erfahrungen mit der neuen Führungsstruktur – in der nächsten Session nachzuholen.

Das letzte Thema dieses Eintretensreferates sind die «Flag-Ämter», also jene Piloteinheiten der Bundesverwaltung, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden.

Gestützt auf Kurzberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle haben wir uns eingehend sowohl mit der Schweizerischen Meteorologischen Anstalt – «Meteo Schweiz» – als auch mit dem Bundesamt für Landestopographie auseinandergesetzt. Wir haben mit den Verantwortlichen Gespräche geführt und ein klares Bild über den Stand der Dinge in Sachen New Public Management zu gewinnen versucht.

Auch für uns ist diese Dimension einigermassen neu, sind zudem die Auswirkungen auf die parlamentarische Oberaufsicht noch ungeklärt. Zurzeit ist eine ratsübergreifende Arbeitsgruppe unter der Leitung von Ständeratspräsident Ulrich Zimmerli dabei, die Konsequenzen auszuloten und die erforderlichen Anpassungen unserer Aufsichtsinstrumente und Arbeitsweisen zu erarbeiten und vorzuschlagen.

Was kann nun als Zwischenergebnis unserer Überprüfung festgehalten werden?

1. Die Anforderungen an die administrative Führung und an das Personal sind gerade in der Umstellungsphase auf New Public Management, auf Führung mit Leistungsauftrag und mit Globalbudget, ganz beträchtlich. Sie sind höher als erwartet, d. h., sie sind eigentlich – jedenfalls da und dort – unterschätzt worden.

2. Der Umstellungsprozess ist mit erheblichen Anstrengungen verbunden. Es ändern nicht nur ein paar Strukturen, es ändert die Unternehmenskultur insgesamt. Dieses Umdenken bereitet Schwierigkeiten, und zwar weniger bei der im allgemeinen hochmotivierten Amtsspitze als vielmehr beim Mittelbau und noch stärker an der Basis. Es braucht entsprechende Kommunikationskonzepte, es braucht auch entsprechende Weiterbildungsangebote.

3. Ausschliesslich besonders geeignete Ämter mit einer entsprechenden Vorbereitung, mit einer Art «Prädisposition», sollten ins «Flag-Zeitalter» entlassen werden; bei anderen ist mit Vorteil zuzuwarten.

4. Das spiegelt sich auch im Befund der Finanzkontrolle; die «Meteo Schweiz» war von ihrer Ausgangslage her ungleich schlechter auf die ganze Übung vorbereitet als die Landestopographie. Beide aber vermögen den Kriterien an eine wirklich transparente und aussagekräftige Rechnungsablage

noch keineswegs zu genügen. Die Vollständigkeit der Kosten- und Leistungsrechnung kann nicht bestätigt werden. Eine eigentliche Leistungsverrechnung zwischen den Dienststellen ist noch nicht erfolgt, und wo sie erfolgt ist, kann die Vollständigkeit nicht nachgeprüft werden. In der Staatsrechnung schon gar können zudem die effektiven Ausgaben den Produktgruppen nicht immer einwandfrei zugeordnet werden. Hier ist also noch einiges an Aufbauarbeit zu leisten, bis die völlige betriebswirtschaftliche Transparenz, wie wir sie aus der Privatwirtschaft kennen, hergestellt ist und schlüssig kontrolliert werden kann, ob die ambitionierten Ziele des New Public Management auch tatsächlich erreicht werden.

5. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Umstellung bei den bestehenden «Flag-Ämtern» mit aller Entschiedenheit voranzutreiben ist; da gibt es kein Halten. Aber: Die Erfahrungen dieser Piloteinheiten müssen zuerst einmal systematisch aufgearbeitet und nutzbar gemacht werden, bevor voreilig und vielleicht weitgehend unvorbereitet neue Ämter in ein unabsehbares «Flag-Abenteuer» geschickt werden. Die Erfahrungsgrundlage scheint uns im Moment jedenfalls nicht ausreichend, um unverdrossen mit neuen Vorschlägen vorwärtszumachen; wenn schon, dürfen es nur besonders geeignete und für NPM disponierte Einheiten sein.

6. Wir müssen den Bundesrat dezidiert daran gemahnen, die parlamentarischen Mitwirkungsrechte zu gewährleisten. Die Leistungsaufträge, die ohnehin unter der Tatsache leiden, dass sie weitgehend von den Betroffenen selbst erlassen und von kritischen Aussenstehenden zuwenig gründlich durchleuchtet werden, müssten den Räten eigentlich bereits zugegangen sein, wenn für das Jahr 1999 noch etwas auf die Schiene geschoben werden soll. Das ist aber nicht der Fall, und wir wollen und werden uns nicht unter einen ultimativen Zeitdruck setzen lassen, der eine sorgfältige Prüfung und Beurteilung der Leistungsaufträge verunmöglicht und der in der Folge auch eine Budgetberatung dieser «Flag-Ämter» zu reinen Kosmetik verkommen lässt.

Das war vielleicht ein etwas langes Eintretensreferat – ich gebe das zu –, aber es war notwendig und spiegelt die Ernsthaftigkeit wider, mit der sich Ihre Finanzkommission mit der Materie der Staatsrechnung und den mit ihr in Zusammenhang stehenden Fragen auseinandergesetzt hat.

Ich bitte den Rat um die Genehmigung der Staatsrechnung mit der erwähnten Einschränkung und einer weiteren Änderung im Beschluss, die noch erläutert werden wird.

Ich bitte den Rat ebenfalls um Eintreten auf den Nachtrag I zum Voranschlag für 1998, dessen Begehren wir mit einer Ausnahme gutgeheissen haben und der in keinem Punkt zu Divergenzen mit dem Bundesrat oder innerhalb der Kommission geführt hat. Die Positionen der Nachtragskreditbegehren werden, soweit erforderlich, durch die Subkommissionspräsidenten jeweils an Ort und Stelle erläutert.

**Inderkum Hansheiri (C, UR):** Es ist eine simple Feststellung: Rechnungsabschlüsse, sei es von politischen Gemeinwesen, sei es von Unternehmen oder anderen Organisationen, gehören der Vergangenheit an und können als solche nicht mehr beeinflusst werden. Da sie aber im Grunde genommen nichts anderes sind als der finanzielle Niederschlag des geschäftlichen oder – im vorliegenden Fall – des staatlichen Handelns, dürfen sie nicht einfach nur zur Kenntnis genommen, sondern müssen analysiert und beurteilt werden, um rechtzeitig oder endlich Fehlentwicklungen zu erkennen und die zu deren Behebung erforderlichen Massnahmen zu treffen.

Der Kommissionspräsident, Kollege Onken, hat eine sachliche und ausgewogene Analyse und Beurteilung vorgenommen. Ich möchte ihm – ich darf das sicher im Namen der Kommission tun – recht herzlich danken. Wenn ich hier im Rahmen des Eintretens noch einige Ausführungen mache, so nicht, um ihn zu korrigieren, sondern vielleicht, um da und dort noch einen Akzent zu setzen und dann noch etwas zum Verhältnis von Sanierungsartikel und «rundem Tisch» zu sagen.

Was nun die Analyse betrifft, so hat Kollege Onken zu Recht auf den Umstand hingewiesen, dass der Zuwachs bei den

Ausgaben gegenüber dem Vorjahr lediglich 0,6 Prozent beträgt. Dieser an sich erfreuliche Aspekt ist allerdings etwas zu differenzieren, weil es bei den Ausgaben Abweichungen gegenüber dem Voranschlag und auch gegenüber dem Vorjahr gibt, die sich zwar gegenseitig kompensieren, die aber doch von einiger Relevanz sind.

Die Zinslasten sind gegenüber dem Vorjahr um 160 Millionen Franken angestiegen und erreichen nunmehr einen Betrag von 3,1 Milliarden Franken, verglichen mit 1,8 Milliarden Franken zu Beginn der Defizitperiode, und dies notabene und glücklicherweise bei tiefen Zinssätzen.

Bei der sozialen Wohlfahrt ist ein Ausgabenzuwachs gegenüber dem Vorjahr von 132 Millionen Franken oder einem Prozent zu verzeichnen. Der Voranschlag wurde aber um fast 900 Millionen oder 7,4 Prozent überschritten. Der Vergleich mit dem Vorjahr hinkt insofern, als im Jahre 1996 im Bereich der Krankenversicherung der Systemwechsel von den Subventionen an die anerkannten Krankenkassen zu den Beiträgen an die individuellen Prämienverbilligungen durch die Kantone zu einer einmaligen Zahlungsspitze führte. Aussagekräftiger ist ein Vergleich mit dem Jahr 1995, der eine Erhöhung der Ausgaben für die soziale Wohlfahrt um immerhin 26 Prozent ergibt.

Nun zur Beurteilung: Wir wissen es: Beunruhigend an den Bundesfinanzen ist vor allem die stark zunehmende Verschuldung innerhalb weniger Jahre. Betrug die Verschuldungsquote des Bundes im Jahre 1990 noch 12,3 Prozent, so macht sie im Jahre 1997 nunmehr 26,5 Prozent aus. Dies kommt mehr als einer Verdoppelung innerhalb von nur acht Jahren gleich. Für die öffentliche Hand insgesamt beträgt für den nämlichen Zeitraum 1990 bis 1997 der Zuwachs der Verschuldungsquote 22 Prozent – von 31 auf 53 Prozent. Wir wissen, dass das einschlägige Maastrichter Kriterium bei 60 Prozent liegt. Im übrigen ist davon auszugehen, dass wir bereits im laufenden Jahr das Drei-Prozent-Kriterium der Defizitquote nicht mehr erreichen werden. Was vor allem erschwerend ins Gewicht fällt, ist die Tatsache, dass wir auch nach Abzug der Schuldzinsen immer noch ein erhebliches Defizit, ein sogenanntes «Primärdefizit», ausweisen.

Handlungsbedarf ist daher angezeigt. Das haben offensichtlich auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger erkannt, als sie am vergangenen Sonntag dem «Haushaltziel 2001» in überzeugender Manier zustimmt haben, wodurch sich die ganze Nation gleichermaßen in die Pflicht genommen hat, die arg gebeutelten Bundesfinanzen wieder einigermaßen ins Lot zu bringen.

Lassen Sie mich daher wie angekündigt noch kurz etwas zum Verhältnis von «Haushaltziel 2001» und «rundem Tisch» sagen. Zu Recht wurde stets darauf hingewiesen, der Sanierungsartikel verankere das Ziel, wogegen der am «runden Tisch» ausgehandelte Konsens den Weg aufzeige, auf welchem das Ziel erreicht werden könne. Es ist nicht zu bestreiten, dass das deutliche Abstimmungsergebnis substantiell im Vertrauen auf die mit dem «runden Tisch» manifestierte Machbarkeit der Zielerreichung zustande kam. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass sich der Sanierungsartikel und der «runde Tisch» nicht nur durch den Ziel- bzw. Weg-Charakter unterscheiden, sondern auch und vor allem durch ihren demokratischen Verbindlichkeitsgrad. Das Ziel ist nunmehr durch den obersten Souverän, den Verfassungsgeber, legitimiert. Demgegenüber ist der Weg nur – aber immerhin – verkörpert in einem Abkommen, an welchem Vertreter der Parteien, der Sozialpartner, der Kantone usw. mitgewirkt haben. Staatsrechtlich gesehen konnte dadurch das Parlament nicht verpflichtet werden. Politisch gesehen obliegt es ihm aber, insbesondere wegen des Grundsatzes vom Handeln nach Treu und Glauben, die Postulate des «runden Tisches» umzusetzen. Tut es dies nicht, so hätte es die politischen Schäden zu verantworten.

Ich beantrage Ihnen meinerseits Zustimmung zur Staatsrechnung.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich beschränke mich in der allgemeinen Debatte zur Hauptsache auf eine persönliche Feststellung. Ich hatte dem Budget 1997 in der Winterses-

sion 1996 aus grundsätzlichen Überlegungen nicht zustimmen können. Es entspricht nun logischer Konsequenz, wenn ich auch heute nicht bereit bin, das effektive Resultat zu genehmigen, mag der endgültige Fehlbetrag auch um eine halbe Milliarde Franken weniger schlecht als budgetiert ausgefallen sein.

Leider gibt es am zweithöchsten Defizit in der Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft nichts zu rütteln. Das Parlament hatte 1996 diesen völlig unbefriedigenden Voranschlag genehmigt, und es hat im Jahr darauf ein noch viel schlechteres Budget 1998 mit einem Minus von 7,6 Milliarden Franken grossmehrheitlich akzeptiert.

Mehr, als meinem persönlichen Unmut über diese Fakten Ausdruck zu geben, bleibt mir leider nicht. Ich bin betrübt, mit ansehen zu müssen, welch riesigen Schuldenberg die Verantwortlichen von heute den Generationen von morgen hinterlassen.

Der Bund lebt über seine Verhältnisse – man weiss es, man bedauert es –, aber es ist viel zu lange gegangen, bis man effektiv etwas dagegen unternommen hat. Glücklicherweise ist inzwischen die Abstimmung vom 7. Juni 1998 über das «Haushaltziel 2001» positiv über die Bühne gegangen. Aber selbst ein reduziertes Defizit von einer Milliarde Franken ab dem Jahr 2001 ist immer noch ein Defizit und wird uns nie erlauben, auch nur einen einzigen Franken Schulden zurückzuzahlen.

Schliesslich eine Bemerkung zur Pensionskasse: Dass diese Rechnung nun bereits zum zehnten Mal in Folge nicht genehmigt werden kann – trotz PUK und jahrelanger Beschwichtigungen der verantwortlichen Finanzminister –, ist gelinde gesagt eine Zumutung dem Parlament wie auch den Steuerzahlern gegenüber. Hier gibt es nur mehr eine Radikallösung, nämlich die Ausgliederung dieser Vorsorgeeinrichtung aus der Obhut des Staates und deren Unterstellung unter ein kompetentes, erprobtes privates Management. Hätte in der privaten Wirtschaft jemand mit den beruflichen Vorsorgegeldern derart geschlampt, er wäre wohl schon längst hinter Schloss und Riegel. Jedenfalls bin ich nicht willens, in einem Jahr zum elften Mal eine weitere Auflage dieses peniblen Kapitels erleben zu müssen, einer Tragikomödie, die längst zum Gespött der ganzen Nation geworden ist.

Ich bedauere, vorderhand kein genehmeres, gefälligeres Votum abgeben zu können.

**Villiger Kaspar, Bundesrat:** Das kommt etwas überraschend, aber ich werde versuchen, mich in bezug auf die Staatsrechnung relativ kurz zu fassen und dann ein paar einlässliche Bemerkungen im Anschluss an das zu machen, was Herr Reimann gesagt hat. Wir wollen ja keine grosse Debatte über die PKB führen, diese wird in der Herbstsession stattfinden. Aber ich glaube, es ist richtig, dass ich mich, da Sie die Rechnung – zu Recht – nicht abnehmen, dazu äussere.

Zurück zur finanzpolitischen Situation: Es ist von den Votanten auf die Volksabstimmung vom letzten Sonntag verwiesen worden. Ich habe gestern schon kurz auf die finanzpolitische Doppelstrategie des Bundesrates hingewiesen: einerseits das «Haushaltziel 2001» mit einer klaren Zielvorgabe – Defizit unter einer Milliarde Franken im Jahre 2001 – und andererseits die Skizze des Weges zum Ziel über den «runden Tisch». Hier kann ich bestätigen, was Herr Inderkum gesagt hat: Der «runde Tisch» hat keine rechtliche Verbindlichkeit, ist aber doch ein Element des Vertrauens, hat eine gewisse politische Verbindlichkeit. Ich bin deshalb sehr dankbar für den Entscheid, den Sie gestern getroffen haben.

Mit dem Ja zum «Haushaltziel 2001» hat uns das Volk einen Auftrag gegeben, der sehr viel klarer ist, als ich es je zu träumen gewagt hätte. Ich bin darüber sehr froh. Ich habe es gestern im Nationalrat gesagt: Es ist wirklich ein bewundernswertes Reifezeugnis eines Volkes, das sich eine Selbstdisziplin auferlegt, das sich sozusagen selber Opfer auferlegt – massvolle und ausgewogene, aber immerhin Opfer –, um ein längerfristiges Ziel, die Sanierung der Finanzen, zu erreichen und damit eines der grossen strukturellen Probleme dieses Landes zu lösen. Das gibt jenen wieder den Glauben an die direkte Demokratie zurück, die daran zweifeln und denken,

damit könne man die heutigen Probleme nicht mehr lösen. Dem ist nicht so.

Ich muss der differenzierten Analyse und den Zahlen, die Herr Onken vorgelegt hat, nichts beifügen. Das Defizit von 5,3 Milliarden Franken ist enorm, es ist viel zu gross. Es ist aber richtig, dass jetzt ungefähr 1,6 Milliarden Franken darin verbucht sind, die früher – sagen wir einmal – nicht transparent verbucht waren. Dabei geht es um die Einnahmen der EVK und die SBB-Darlehen. Wenn Sie das Defizit mit einem früheren vergleichen, können Sie es somit um 1,6 Milliarden Franken kürzen. Nun weist aber auch das Defizit vom Vorjahr mit seinen 4,4 Milliarden Franken durch eine Doppelzählung der Krankenkassenbeiträge von 800 Millionen Franken einen Sonderfaktor auf, womit die Differenz – wenn Sie Vergleiche anstellen wollen – nur 800 Millionen Franken beträgt. Wenn Sie das nun dazurechnen, stellen Sie fest, dass die beiden Defizite real etwa gleich gross sind. Das sind immer noch viel zu grosse Defizite, weil wir diese auch verzinsen müssen. Die Zinsen summieren sich und vergrössern ihrerseits die Defizite.

Ermutigend ist allerdings – auch darauf hat Herr Onken hingewiesen –, dass die Ausgaben nur mehr um 0,6 Prozent gestiegen sind; das entspricht etwa der Teuerung. Immerhin ist es gelungen, die Ausgaben real zu plafonieren; in vielen Bereichen gingen sie zurück.

Der eigentliche strukturelle Ausgabentreiber ist immer noch der Sozialbereich. Zwar geht es hier um nur 132 Millionen Franken. Das ist aber – wie Herr Inderkum bemerkt hat – wegen des Krankenkasseneffektes aus dem Vorjahr verfälscht. Eigentlich handelt es sich um fast eine Milliarde Franken mehr. Im Sozialbereich nehmen aber die Ausgaben der demographischen Veränderungen wegen eher zu, weshalb denn neben dem Erreichen des «Haushaltzieles 2001» hier der nächste grosse Handlungsbedarf vorliegt.

Auch die Kennziffern haben sich verschlechtert: Es ist die Verschuldungsquote, die sich um 2 Prozent verschlechtert hat – Herr Inderkum hat darauf hingewiesen –, und es sind die Primärdefizite. Praktisch alle europäischen Länder haben heute keine Primärdefizite mehr. Wenn sie keine Schulden und keine Zinsen hätten, würden sie also Überschüsse produzieren. Wir produzieren trotzdem Defizite, und das ist ein ganz enormer struktureller Mangel; deshalb stehen wir schlechter da als die anderen europäischen Länder.

In bezug auf die berühmten Maastricht-Kriterien sind unsere Zahlen letztes Jahr noch einigermaßen ansehnlich gewesen: Wir stehen beim Verschuldungskriterium mit 51 Prozent, im Vergleich mit dem Bruttoinlandprodukt, immer noch relativ ordentlich da – wobei die 60 Prozent, die Maastricht als Limite setzt, natürlich eine sehr large Limite ist; sie ist nicht sehr restriktiv. Wir werden aber Ende dieses Jahres schon bei 54 Prozent sein. Wenn wir das nicht in den Griff bekämen, würden wir sehr rasch auch an die Grenze von 60 Prozent kommen.

Mehr Sorgen macht aber die Dynamik. Ich pflegte im Abstimmungskampf immer zu sagen, für die ersten 40 Milliarden Franken Schulden hätten wir siebenhundert Jahre gebraucht und für die zweiten 60 Milliarden nur sieben Jahre; das zeigt das Tempo. Wenn wir das Verschuldungskriterium nehmen – die Neuverschuldung im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt –, sind die 2,2 Prozent vom letzten Jahr im europäischen Vergleich gut. Aber dieses Jahr werden wir die 3-Prozent-Grenze überschreiten, und die Europäer werden sie unterschreiten. Das heisst, dass wir deshalb dieses Jahr – nicht nächstes Jahr – die Zweitletzten im Umzug sind; das ist äusserst unerfreulich. Deshalb müssen wir die Anstrengungen zur Sanierung mit aller Vehemenz vorantreiben.

Ich teile hier auch die etwas pessimistische Meinung von Herrn Reimann. Ich muss allerdings sagen, Herr Reimann: Immer wenn Sie konkrete Vorschläge machen, geht es eigentlich in Richtung weniger Einnahmen; das macht natürlich das Problem noch etwas schwieriger, was ich hier in aller Freundschaft sagen darf. Aber Ihre Grundanalyse teile ich natürlich. Wir müssen diese Sanierung vorantreiben, damit wir nicht über die Zinsen allen politischen Spielraum verlieren.

Nochmals zur Abstimmung: Ich habe immer darauf hingewiesen, dass wir heute für Zinsen mehr ausgeben als für den ganzen Bereich Bildung, Forschung usw. Wir dürfen diese Last nicht den nächsten Generationen überlassen, sonst haben diese keine Gegenleistung für ihre Steuern, weil die Hälfte – oder wieviel auch immer – der Steuern dann immer nur als Zinsen versickert. Die Sanierung voranzutreiben ist vor allem auch für den Wirtschaftsstandort Schweiz wichtig. Gestatten Sie mir dazu noch eine Bemerkung. Sie ist wichtig, vor allem weil es diesbezüglich Ängste in bezug auf die Sanierung und den Aufschwung gibt – es wird immer wieder darauf hingewiesen: Nach der traditionellen Sichtweise gemäss Keynes dämpft das Zurücknehmen von staatlichen Ausgaben auch die öffentliche Nachfrage und wirkt damit eigentlich restriktiv. Nun gibt es auch nichtkeynesianische Faktoren, die eben umgekehrt wirken: Es gibt das Vertrauen der Investoren. Es gibt die Erwartung, dass die Steuern steigen werden, wenn immer mehr Defizite kumuliert werden und die Zinsen steigen, weil das irgendwann jemand bezahlen muss. Es gibt die Erwartung in der Wirtschaft, dass die Steuern tendenziell steigen, was die Investitionsbereitschaft hemmt.

So sehen wir denn heute, dass jene Länder, die ihre finanzpolitischen Aufgaben gemacht haben und ihre Defizite abbauen, das stärkste Wachstum haben.

Jetzt kann man fragen: Was war zuerst da, das Huhn oder das Ei? Gehen die Defizite zurück, weil diese Länder ein Wachstum aufweisen, oder ist es umgekehrt? Aber es ist eindeutig, dass diese Staaten ihre Einschnitte in die Ausgaben vorher gemacht haben und jetzt in die Wachstumsphase gekommen sind. Österreich zum Beispiel hat das Defizit in bezug auf das BIP innerhalb von zwei Jahren von 5,5 auf 2,7 Prozent heruntergedrückt und gleichzeitig das Wachstum – im Vergleich mit den letzten Jahren – auf ein historisches Hoch hinaufgetrieben.

Das zeigt eindeutig, dass wir keine Angst zu haben brauchen, der Aufschwung würde abgewürgt. Wir haben den negativen Fiskalimpuls – wie man dem sagen könnte – mit unserer Sparpolitik bis 2001 auf etwa 0,6 Prozent des BIP geschätzt, in einer Zeit, für die wir ein Wachstum von 2 Prozent annehmen. Das verträgt es also; das wird das Wachstum nicht abwürgen, sondern wird es, wirtschaftlich gesehen, durch das Vertrauen eher stimulieren. Wir sind also zuversichtlich, dieses Sparprogramm durchziehen zu dürfen.

Zu zwei, drei Problemen, die angesprochen worden sind: Herr Onken hat auf die Problematik der «Flag-Umstellungen» hingewiesen. Ich stelle natürlich beim Parlament eine gewisse Ernüchterung fest. Ich hoffe nicht, dass diese sich nicht wieder beseitigen lässt, denn es wäre schade, wenn wir die «Flag-Umstellungen» nicht energisch durchziehen könnten. Denn die neue Denkweise – dass man an den Output denkt und nicht mehr nur die einzelnen Positionen anschaut – wird natürlich die Effizienz der Verwaltung steigern. Aber eigentlich sind es kleine Bereiche. Im Moment ist es nur etwa 1 Prozent des ganzen Bundeshaushaltes, das so abgewickelt wird. Es wird auch nie der Grossteil des Bundeshaushaltes sein. Aber dort, wo wir können, sollten wir Umstellung vornehmen. Wir stellen fest, dass es relativ schwierig ist, die Kultur in der Verwaltung anzupassen. Der grosse Engpass – auch im Finanzdepartement – ist die Beratungskapazität in bezug auf die Kostenrechnungen. Hier besteht in der Verwaltung keine Kultur. Das ist viel schwieriger einzuführen, als wir gedacht haben. Von der Beratungskapazität her könnte es eine gewisse Bremsung geben. Wir müssen das Problem vertieft studieren.

Ich verstehe Ihre Probleme in bezug auf die parlamentarische Mitwirkung. Aber es ist doch eine viel substantiellere Mitwirkung, wenn man sich überlegen muss, welche Leistung diese Ämter erbracht haben, als wenn man sich überlegen muss, warum im letzten Winter die Heizkosten überschritten wurden. So gesehen müssen wir uns alle an diese neue Denkweise gewöhnen. Das kann nur ein Plus sein. Auch bei den Leistungsaufträgen müssten Sie, Herr Onken, und wir Erfahrungen sammeln und uns überlegen, wie man sie am besten formuliert, wie man sie nachher misst. Sie müssen am

Schluss ja irgendwie messbar sein, damit wir den Output beurteilen können. Hier sind wir also durchaus gesprächsbereit. Noch eine letzte, finanzpolitische Bemerkung zu Herrn Reimann, der gesagt hat, auch im Jahre 2001 hätten wir ja noch eine Milliarde Franken Defizit. Das ist richtig. Ein Traum von mir wäre es natürlich auch, die Schulden von 100 Milliarden Franken wieder abzubauen. Dies wird aber nicht sehr rasch möglich sein. Sollten wir über eine gute Wirtschaftslage und durch wirkliche Disziplin plötzlich zu Überschüssen kommen, dann können Sie darauf zählen, dass ich mich mit aller Vehemenz dafür einsetzen würde, dass man die Überschüsse zur Schuldentilgung braucht und sie nicht schon wieder verschenkt. Denn irgendeinmal wird es wieder zu einer Rezession kommen; diese wird sich wieder auf die Steuern auswirken, und dann werden wir vielleicht wieder einmal Defizite haben. Deshalb müssen wir versuchen, über einen Konjunkturzyklus hinweg Überschüsse nicht zu verschenken, vor allem nicht so zu verschenken, dass daraus dauernde Folgekosten resultieren. Aber eine Stabilisierung des jährlichen Defizites auf eine Milliarde Franken würde rein rechnerisch die Verschuldungssituation schon verbessern.

Ich mache eine kleine Plausibilitätsüberlegung; sie ist nicht sehr ökonomisch: Nehmen wir der Einfachheit halber an – weil es leichter zu rechnen ist –, wir hätten ungefähr 100 Milliarden Franken Schulden. Wir «beigen» auf diese 100 Milliarden jedes Jahr eine Milliarde drauf. Dann erhöht sich die Verschuldung um 1 Prozent. Das ist wahrscheinlich tiefer als die längerfristige Inflation, die dann vielleicht zwischen einem halben und 2 Prozent liegen wird. Das heisst, real würden die Schulden schon stabilisiert. Wenn wir noch annehmen, dass wir ein reales und auch ein nominelles, noch grösseres Wachstum haben, und das in Relation zum Bruttoinlandprodukt setzen, dann sehen Sie, dass die Verschuldungsquote dann doch, je nach Wachstum, relativ rasch zurückgehen könnte. So gesehen kann man damit leben.

Zur EVK: Ich bin Ihnen dankbar für diese an sich sachliche Diskussion darüber. Die Eidgenössische Finanzkontrolle beantragt zum zehnten Mal, die Sonderrechnung nicht zu genehmigen. Das hat in der Öffentlichkeit, auch in der Politik zu harschen Reaktionen geführt. Ich habe Verständnis für diese negativen Reaktionen. Es sind noch erhebliche Mängel vorhanden, sowohl bei der Jahresrechnung als auch bei der Führung der Alterskonten, sicher auch in der Geschäftsführung. Die Finanzkontrolle hat das zu Recht gerügt. Die Vorwürfe sind gravierend, aber wir akzeptieren sie.

Die Feststellungen sind auch für mich ernüchternd. Wir haben die Ziele, die wir uns gesetzt haben, zum Teil wohl erreicht, aber eben nur zum Teil. Ich bin mir auch bewusst, dass Sie uns nach der PUK-Debatte einen gewissen Vertrauensbonus geschenkt haben; ich stelle fest, dass dieser Vertrauensbonus doch schon zum Teil aufgebraucht ist.

Trotzdem ist der Ton, in dem diese Kritik in der Öffentlichkeit zum Teil vorgebracht worden ist, für mich nicht akzeptabel. Der Eindruck, der zum Teil vermittelt worden ist, die Situation der Kasse sei noch viel schlimmer als vor zwei, drei Jahren, ist falsch. Es mögen auch in der Zwischenzeit wieder neue Probleme zutage getreten sein – niemand macht keine Fehler –, aber insgesamt hat sich die Lage verbessert. Ich habe aber schon vor zwei Jahren – nach dem Erscheinen des PUK-Berichtes – darauf hingewiesen, dass der Gesundheitsprozess lang sein werde. Es ist undenkbar gewesen – auch mit dem besten Management und was immer Sie wollen –, das heute schon bereinigt zu haben. Das muss ich Ihnen einfach sagen: Es gibt keine Wunder.

Wenn z. B. herausgekommen ist, dass der Deckungsgrad gesunken ist, ist das eigentlich eine falsche Erkenntnis. Er ist nicht gesunken, sondern die Aufarbeitung der Lasten hat gezeigt, dass er tiefer ist, als wir geglaubt haben. Es sind auch Namen von Leuten aufgetaucht, die nicht im Bestand enthalten waren, die aber Anrecht auf Renten haben. Das ist natürlich kritikwürdig, das ist inakzeptabel. Aber Sie müssen nicht diejenigen, die das herausgefunden haben, schelten. Das ist jetzt einfach an den Tag gekommen.

Das alles ist keine Entschuldigung. Ich sage hier ganz klar, dass der eigentliche Durchbruch, den ich mir immer wieder

erhofft habe – nicht schon vor zwei Jahren, aber vielleicht doch im Verlaufe des letzten Jahres –, noch nicht geschafft worden ist. In diesem Sinne gibt es viel zu tun. Die Qualität der Daten genügt immer noch nicht, und die Buchhaltung wird so lange nicht voll abgenommen werden können, als die Daten, die ihr zugrunde liegen, ungenügend sind. Das braucht Zeit. Voraussetzung dafür ist ein effektives Management.

Wir müssen Personal und Mittel noch optimaler einsetzen, und die Stärkung der Führungsstrukturen, die Herr Onken erwähnt hat, zielt in diese Richtung. Wir hatten die Veränderung der Führungsstrukturen schon eingeleitet, bevor diese öffentliche Debatte losging, und zwar einfach deshalb, weil die Situation auch mich nicht befriedigt hatte. Wir haben versucht, die Führungsstruktur der EVK gezielt zu verstärken. Die sogenannte Steuergruppe wird ihre Arbeit jetzt dann abschliessen. Sie hatte ja keine Managementkompetenz, sie war ein Beratungsorgan von mir. Die Steuergruppe hat einige gute Arbeit geleistet und wird noch einen Schlussbericht verfassen, der publik gemacht werden wird.

Ich habe nun, wie das Herr Onken erläutert hat, für die ganzen Aufarbeitungs- und Restrukturierungsbereiche eine Projektoberleitung eingesetzt. Dieses Gremium wird von Herrn Arbenz geleitet; Frau Baumann, die Direktorin, gehört dem Gremium an, auch Herr Schönenberger als ein Fachmann aus der Privatwirtschaft. Herr Arbenz wird Weisungen erteilen können; Frau Baumann wird durch diese Organisation entlastet. Ich muss Ihnen jetzt einfach sagen: Es bewegt sich ja alles zusammen, die Zukunftsgestaltung, die Ausgliederung, die Aufarbeitung, das Tagesgeschäft; das alles ist eine grosse Last. Wir haben gemerkt, dass man sie aufteilen muss, damit wir rascher vorwärtskommen können. Frau Baumann wird sich voll dem Tagesgeschäft widmen können. Ich habe natürlich die Erwartung an sie, dass sie dieses Tagesgeschäft «schmeissen» wird.

Wir haben auch die Frage des Stichtenscheids bei Schnittstellenproblemen geklärt, damit keine Delegation mit Tagesgeschäften oder kleineren Problemen zu mir kommen kann. Ich selber werde die strategischen Entscheide auf Stufe Departement fällen; auf der unteren Ebene wird Herr Arbenz den Stichtenscheid haben. Ich vertraue dieser Struktur und glaube, dass wir damit die Arbeiten wieder voranbringen können.

Es sind Fortschritte erzielt worden; ich sage das nicht im Sinne der Entschuldigung und der Vertröstung, weil ich ja auch gesagt habe, wir seien nicht weit genug. Ich muss immerhin sagen: Das grösste Problem – das mir noch vor anderthalb Jahren fast schlaflose Nächte bereitet hat – ist die Informatik. Dieses Problem ist jetzt weitgehend stabilisiert, Supis funktioniert – das war zur PUK-Zeit, das wissen die Mitglieder der PUK, das grösste Problem. Die Funktionstauglichkeit des Systems ist noch nicht völlig uneingeschränkt, aber die wichtigsten Teilziele sind erreicht worden. Für Post und Swisscom wurden immerhin 36 000 Dossiers summarisch überprüft; das ist nicht von vornherein selbstverständlich.

Das Tagesgeschäft läuft sehr viel besser, in bezug auf die Verarbeitungszeiten – also bei Eintritten und Austritten – so gut wie bei vielen anderen Kassen eben auch. Aber alles das kann nicht überdecken, dass der Durchbruch noch nicht gelungen ist.

Deshalb noch eine letzte Betrachtung in bezug auf die Zukunft: Ich höre immer wieder das Wort «Kraftakt»; es ist auch beim Votum von Herrn Reimann etwas durchgedrungen. Er meinte, seine Geduld sei zu Ende, es solle endlich einmal jemand den Knoten zerschneiden. Ich glaube, dass es diesen Kraftakt nicht gibt. Es gäbe noch die Pauschallösung, wonach wir allen das Maximum geben würden. Aber das wäre viel zu teuer, weil wir dann an die obere Grenzen gehen müssten. Damit würden Leute zuviel bekommen, welche weniger Anrecht hätten. Ich glaube, das könnte wirklich nur dann geschehen, wenn ein Meteorit einschlagen und alle Dokumente vernichten würde.

Viele Projekte sind so weit vorbereitet, dass ich in den nächsten Monaten Resultate erwarte. Ich erwarte von der neuen Führungscrew messbare Fortschritte. Ich habe das Gefühl, dass da und dort auch schon mehr Drive zu spüren ist. Die Amts- und Projektziele sind alle definiert. Das ist im ganzen

Departement so, aber wir sind daran, die zu erreichenden Teilziele – an denen wir die nächsten grossen Fortschritte messen wollen – zu definieren.

Ich will hier nicht, wie gestern im Nationalrat, ein paar Beispiele aufzählen, aber auf etwas will ich hinweisen: Ein schwieriges, aber wichtiges Teilziel ist für mich die Abnahme der Rechnung dieses Jahres mit dem Vorbehalt betreffend die Altlasten. Eine totale Abnahme ist dem grössten Genie, Herr Reimann, nicht möglich. Es ist nicht möglich, alle Dossiers bis dann zu bereinigen, aber die Buchhaltung an sich müsste eigentlich abgenommen werden können. Das ist ein ehrgeiziges Ziel. Wir werden im Herbst für alle Ziele, auch für all jene, die ich jetzt nicht aufzähle, eine erste Beurteilung punkto Zielerreichung machen. Ich weiss noch nicht, ob das schon auf die Debatte im September hin möglich ist, aber wir versuchen es. Sicher werden wir die Beurteilung im nächsten Frühjahr vornehmen, wenn wir von der Eidgenössischen Finanzkontrolle oder der Treuhandfirma – wer immer das dann überprüft – die ersten Resultate haben.

Ich will der Pensionskasse die Chance geben, jetzt noch signifikante Fortschritte zu machen. Ich glaube, aus Sicht des Arbeitgebers ist es wünschbar und richtig, dass die zweite Säule beim Bund von einer dem Bund nahestehenden Institution betrieben wird. Es ist ein Instrument einer Personalpolitik, einer sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit. Aber wenn wir eine eigene Vorsorgekasse auf Dauer führen wollen, müssen wir zwingend die ungelösten Probleme in den Griff bekommen. Herr Reimann hat die Frage des Outsourcings angedeutet. Sollte es sich zeigen, dass die bestehende Kasse es aus eigener Kraft nicht schaffen kann – was ich nicht hoffe und eigentlich auch nicht erwarte, aber man weiss es nie –, dann müssten wir alternative Lösungen realisieren; das ist klar. Für mich sind aber nur Lösungen denkbar, welche dem Personal eine klare Zukunftsperspektive bieten, also Lösungen mit dem Personal – das liegt mir am Herzen. Das ist selbstverständlich auch mit Aussenstehenden möglich. Ich bin daran, solche Lösungen zu evaluieren.

Wir werden solche Lösungen vorbereiten, damit wir notfalls rasch entscheiden könnten. Aber die Chance, die wir der PKB, ihrem Personal und ihrem Kader geben, muss eine echte Chance und darf keine Alibichance sein. Das andere muss eine Notbremse sein. Wenn wir es selber schaffen können, dann müssen wir es auch selber tun. Das ist für alle die beste und auch billigste Lösung. Jeder Dritte will ja noch Geld verdienen, wenn er so etwas mit betreut.

Ich habe Verständnis dafür, dass Sie die Rechnung der PKB heute nicht abnehmen; ich würde an Ihrer Stelle dasselbe tun. Aber wir wollen versuchen, dass wir Ihnen nächstes Jahr empfehlen können, die Rechnung zumindest mit Vorbehalt zu akzeptieren.

Ich will noch eine letzte Bemerkung machen: Ihr Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen, dass die GPK Ihres Rates zuständig ist, um die ganzen Folgearbeiten der PUK PKB mit uns zu begleiten. Ich darf Ihnen anbieten und auch signalisieren, dass ich durchaus bereit wäre, Ihrer GPK die Möglichkeit zu geben, den Fortschritt der Arbeiten und die Erreichung der Teilziele, die ich jetzt angedeutet habe, noch etwas näher zu begleiten. Wenn Sie dies wünschen, werden wir sicherlich Möglichkeiten finden, diese Begleitung etwas näher zu gestalten.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Staatsrechnung zu genehmigen, und akzeptieren, dass Sie die Rechnung der PKB nicht genehmigen wollen.

Damit ich nachher nicht mehr reden muss: Mit allem, was auf der Fahne steht, bin ich einverstanden.

*Eintreten ist obligatorisch*

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

*Detailberatung – Examen de détail*

## Finanzrechnung – Compte financier

### Behörden und Gerichte – Autorités et tribunaux

**Cavadini Jean (L, NE), rapporteur:** Ce chapitre des comptes ne saurait nous arrêter longtemps, tant il est vrai que les différentes rubriques ont été maîtrisées avec un certain nombre de variations internes tout à fait explicables. Nous pouvons dire que, d'une façon générale, les problèmes qui avaient été évoqués l'an dernier ont été résolus, et que les budgets qui avaient été affectés, tant à notre travail en commission que pour les autorités générales, ont été maîtrisés. Si les dépenses sont en régression sur plusieurs rubriques, cela est explicable par le fait, par exemple, que moins de votations se sont déroulées l'an dernier, donc que moins d'analyses ont dû être consacrées à leurs résultats. De même, nous pouvons donner un satisfecit aux tribunaux fédéraux, tant à celui de Lausanne qu'à celui de Lucerne où, cette fois-ci, nous pouvons enregistrer avec satisfaction la parfaite maîtrise des rubriques budgétaires.

### Departement für auswärtige Angelegenheiten Département des affaires étrangères

**Reimann Maximilian (V, AG), Berichterstatter:** Obwohl ich der Subkommission, die das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) überprüft hat, nicht angehört habe, hat mich die Kommission beauftragt, diesen Teil der Staatsrechnung 1997 zu übernehmen. Ich habe mich aber aus zweiter Hand eingehend über die Tätigkeit der Subkommission EDA informieren und orientieren lassen und erstatte Ihnen wie folgt Bericht:

Das EDA hat im Rechnungsjahr 1997 seine Finanzen fast hundertprozentig im Griff gehabt. Sowohl das eigentliche Departement – Ziffer 201 – als auch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) – Ziffer 202 – haben förmlich Ziellandungen erreicht. Das heisst: Die Gesamtzahlen von Budget und Rechnung sind praktisch identisch. Diese – zumindest in der Globalausrichtung – absolute Budgetdisziplin erlaubt es mir, mich kurz zu halten.

Natürlich sind wir der Frage nachgegangen, wie es vor allem der diversifizierten und in vielen Ländern engagierten Deza möglich war, das Budget von rund 1,05 Milliarden Franken derart genau einzuhalten. Wurden da irgendwelche Kreditausschöpfungen vorgenommen – beispielsweise in Form von Rückstellungen –, oder wurden Mittel auf irgendwelche Sperrkonti überwiesen? Das Resultat unserer Abklärung fiel befriedigend aus. Es gibt keine versteckten Konti oder Depots. Projektzahlungen werden effektiv erst vorgenommen, wenn die Partner die Gelder abrufen. Bei den im Ausland noch nicht abgerechneten Geldern handelt es sich um Gelder für Projekte, bei denen die Schlussabrechnungen noch nicht vorliegen. Es handelt sich also nicht um Vorauszahlungen zwecks Ausschöpfung der Kreditpositionen.

Einer besonderen Analyse wurden auch die Sätze der Entschädigungen unterzogen, welche die Deza an sogenannte Experten entrichtet. Hier hat uns die Deza die seit dem 1. April 1997 gültige Tarifstruktur zur Einsicht vorgelegt. Daran geht hervor, dass die Tarife leicht gekürzt worden sind, dass sie aber im Einzelfall immer noch marktgerecht sind oder sein müssen. Es ist aber vor allem sichergestellt, dass die Tarife vor Vertragsabschluss mit den Partnern ausgehandelt werden. Dadurch haben spätere Negativüberraschungen in den allermeisten Fällen vermieden werden können.

Einer speziellen Überprüfung unterzogen worden sind auch die Ausgaben für die Rückkehrhilfe und den Wiederaufbau in Bosnien-Herzegowina. Diese belaufen sich für das Berichtsjahr 1997 auf rund 60 Millionen Franken. Der Löwenanteil davon wurde von der Deza im Verein mit anderen Bundesämtern ausgegeben, insbesondere dem Bundesamt für Flüchtlinge, nämlich 17,6 Millionen in Form von direkter Rückkehrhilfe und

17,3 Millionen Franken als soziale Wiedereingliederungshilfe vor Ort. Es bleibt zu hoffen, dass es sich bei diesen 35 Millionen Franken um eine einmalige Spitze gehandelt hat, die nicht als Präjudiz für künftige Parallelfälle betrachtet werden kann, man denke etwa an Albanien oder den Kosovo-Raum.

Beim Departement selber haben wir einen Vergleich der Bezüge der diplomatischen Missionschefs vor Ort gemäss altem und neuem Zulagensystem vorgenommen. Der Vergleich ist nicht aussagekräftig ausgefallen, da eine grössere Anzahl unterschiedlich honorierter Postenchefs kürzlich versetzt worden ist und weil die Kosten für das Residenzpersonal, die bisher in den diplomatischen Zulagen enthalten waren, neu über Globalkredite gesondert abgegolten werden. Trotzdem waren die uns präsentierten Zahlen aufschlussreich, insbesondere weil auch ermittelt wurde, wieviel die Minderausgaben der Diplomaten wegen ihrer steuerlichen Privilegierung ausmachen. Die Diplomaten bezahlen ja nur die direkte Bundessteuer, jedoch keine Staats- und Gemeindesteuern und auch keine Steuern vor Ort.

Persönlich würde ich anfügen, dass unsere Missionschefs auch künftig gut honoriert sind. Klagen aus dem Diplomatenkreis, die in Form von Indiskretionen immer wieder in die Medien gelangen, sind meines Erachtens nicht gerechtfertigt.

Schliesslich noch eine Bagatelle, was das Finanzvolumen anbetrifft – das Thema ist in der Öffentlichkeit stark diskutiert worden. Wir haben uns die Kosten für das Kommunikationssystem der Task force Schweiz/Zweiter Weltkrieg von Botschafter Borer vorlegen lassen und insbesondere die Vertragsauflösung der Task force mit der PR-Agentur Ruder & Finn aus den USA näher unter die Lupe genommen. Wir haben dabei keine Unregelmässigkeiten festgestellt und halten es für richtig, dass der PR-Vertrag zwischen unserer Botschaft in Washington und der Agentur vorzeitig beendet worden ist. Zusätzliche Kosten sind dem Departement daraus nicht entstanden.

### Departement des Innern – Département de l'intérieur

**Merz** Hans-Rudolf (R, AR), Berichterstatter: Das Volumen dieses voluminösesten Departementes betrug im Berichtsjahr 12,3 Milliarden Franken, dies gegenüber 12,9 Milliarden Franken im Vorjahr. Das entspricht einer Abnahme von 590 Millionen Franken.

215 Millionen Franken Minderausgaben entfallen auf den Departementswechsel von vier Bundesämtern, die das Departement verlassen haben. Nachdem dieser Departementshaushalt in den Jahren 1995 und 1996 ein deutliches Wachstum der effektiven Ausgaben aufwies, ist für das Rechnungsjahr 1997 nun ein ebenso ausgeprägter Ausgabenrückgang um 4 Prozent eingetreten. So erfreulich diese Entwicklung namentlich im Bereich der Sozialversicherungen ist, so wenig lässt sie einen allgemeinen Trend sichtbar werden. Mehr als 70 Prozent des Haushaltes im Departement, nämlich 9,3 Milliarden Franken, wurden vom Bundesamt für Sozialversicherung beansprucht, 18 Prozent, nämlich 2,2 Milliarden Franken, vom ETH-Bereich und vom Bundesamt für Bildung und Wissenschaft. Nur noch gerade 6 Prozent oder 700 Millionen Franken entfielen auf sämtliche übrigen zehn Dienststellen des EDI.

Die Finanzführung des Departementes verdient – das kann man vorweg sagen – gute Noten. Gegenüber dem Vorjahr wurde erneut präziser budgetiert. Die Minderausgaben belaufen sich auf 1,7 Prozent. Grössere Abweichungen ergaben sich fast nur in den sogenannten Transferbereichen, also in den Bereichen der Beiträge an Sozialversicherungen, an die EU-Forschung und an die Stipendienaufwendungen der Kantone, die teilweise nicht genügend bezogen wurden. Das Departement ist «finanzhaushälterisch» unter Kontrolle, es herrscht grosse Budget- und Rechnungsdisziplin.

Unsere Subkommission beantragt Zustimmung zur Rechnung dieses Departementes.

Vor diesem Hintergrund möchte ich aber doch noch zwei kritische Hinweise anbringen:

1. Mit grosser Aufmerksamkeit verfolgen wir alle derzeit die Zahlen im Bereich unserer Sozialversicherungen. Diese Werke haben innert weniger Jahre im Staatshaushalt eine absolut dominierende Stellung erlangt und frühere Prioritäten teilweise richtiggehend verdrängt. Sie sind das sichtbare Zeichen für die Errungenschaften, aber freilich auch für den Preis unseres modernen Wohlfahrtsstaates geworden.

In der AHV-Betriebsrechnung, um ein Beispiel herauszunehmen, haben die Ausgaben von 24,4 auf 25,4 Milliarden Franken, also um fast 4 Prozent, zugenommen. Sie sind damit genauso über dem volkswirtschaftlichen Wachstum wie jene der IV, die um fast 5 Prozent von 7,3 auf 7,6 Milliarden Franken angestiegen sind. Das Kapital der AHV beläuft sich nun auf 23,2 Milliarden Franken und deckt somit 90 Prozent der Ausgaben; im Vorjahr waren es noch 96 Prozent. Diese Entwicklung unterstreicht den politischen Handlungsbedarf und entlarvt die Initiative «für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters», über die wir im Herbst abstimmen werden, als einen finanzpolitischen Irrläufer.

2. Zu den Personalkosten im Departement: Während das Bruttoinlandprodukt und die Löhne in der Wirtschaft im Vorjahr um meist weniger als 1 Prozent anwachsen, sind die Personalkosten im EDI in fast allen Ämtern überproportional angestiegen: im Gleichstellungsbüro um praktisch 10 Prozent, im Bundesarchiv um 5,7 Prozent, im Bundesamt für Kultur um 4,5 Prozent, im Bundesamt für Gesundheit um 3,2 Prozent, im Bundesamt für Sozialversicherungen um 3 Prozent. Zugegeben, die Personalausgaben sind natürlich zum Teil auch die Folge wachsender Anforderungen an diese einzelnen Ämter. Aber man wird nicht darum herumkommen, einzelne Tätigkeiten, die nicht zum innersten Kern der Staatsverwaltung gehören, an den vorhandenen Personalkapazitäten zu messen, statt diese immer auszubauen.

In vielen Fällen konzentrieren wir uns als Gesetzgeber nämlich nicht auf den Erlass von Vorschriften, Gesetzen und Regelungen, sondern wir fühlen uns zudem oft verpflichtet, ein Gesetzgebungsprojekt nach dessen Akzeptierung gleichsam weiterhin politisch zu begleiten. So wurden beispielsweise Kommissionen oder gar Amtsstellen im Zusammenhang mit der Gleichstellung oder dem Rassismusegesetz geschaffen. Hier muss man sich bei aller Akzeptanz des Anliegens ernsthaft fragen, wie weit die aktive Unterstützung von noch so berechtigten Anliegen durch den Staat gehen soll, wo doch meist schon vor den Abstimmungen eine private Initiative vorhanden war.

Zum ETH-Bereich, zu den Prämienverbilligungen und den «Flag-Ämtern»:

Beim Studium der ETH-Berichte wird einem die imposante Zahl von Studierenden, nämlich über 16 000, und von Personal, über 10 000, sowie die grosse Breite von Departementen, Anstalten, Projekten und Standorten bewusst. So wird natürlich das hohe Mass an Vertrauen in den ETH-Rat und die nachgeordneten Organe verständlich, welche gleichsam das Fundament in diesem fast unübersichtlichen Budget bilden müssen. Geistige Produkte haben ihren Preis; die Preisbildung geschieht natürlich nur teilweise nach ökonomischen Gesichtspunkten. Es wird deshalb immer schwierig sein, letzte Klarheit über die Budgetierung und die Rechnungslegung im ETH-Bereich zu bekommen.

Die Gesamtausgaben des ETH-Bereichs betragen 1,9 Milliarden, die Einnahmen 320 Millionen Franken. Gegenüber 1996 nahmen die Ausgaben ab. Das ETH-Gesetz und die entsprechenden Verordnungen erlauben Umverteilungen zwischen den Zahlungskrediten. Im weiteren kann der ETH-Rat darüber hinaus Mittel aus seiner Reserve an die Forschungsanstalten abtreten und andererseits Mittel aus Globalkrediten beanspruchen und diese auch wieder umverteilen. Darin liegt natürlich eine gewisse Gefahr für einen willkürlichen Umgang mit Mitteln. Aber von diesen flexiblen Instrumenten wurde – das darf man sehr anerkennend feststellen – nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Es wurden nur für 7 Millionen Kredite abgetreten; die Umverteilungen bewegen sich bei 5 Millionen und die Übertragungen um 7 Millionen Franken. Das beweist auch hier eine grosse Disziplin und einen grossen Respekt im Umgang mit Finanzmitteln.



Ein an verschiedenen Orten aufgebrachtes Thema war die Frage nach den vergleichsweise hohen Ausgaben im Bereich der Geisteswissenschaften. Der ETH-Rat ist von der Notwendigkeit der Geisteswissenschaften, die an beiden Schulen, in Lausanne und in Zürich, Tradition besitzen, überzeugt. Er will in diesem Bereich mit den Universitäten, vielleicht auch in Anlehnung oder in Beantwortung der Kritik, noch enger kooperieren. Das Bewusstsein also, dass man die Kosten hierfür vielleicht noch etwas mehr in den Griff bekommen muss, ist vorhanden. Bei dieser Gelegenheit ein interessanter Vergleich: Die Kosten pro Studierenden betragen in Zürich 83 000 und in Lausanne 103 000 Franken.

Zu den Prämienverbilligungen: Das ist ja ein Thema, das in der Staatsrechnung zur Diskussion steht. Die Schlussrechnung für das Jahr 1996 für die Beiträge zur Verbilligung der Krankenkassenprämien zeigt, dass ein hoher Betrag des im Voranschlag 1997 budgetierten Geldes von den Kantonen nicht an ihre Einwohner weitergeleitet wurde. Insgesamt wurden deshalb 320 Millionen Franken auf ein Depotkonto überwiesen.

Wir baten die Eidgenössische Finanzverwaltung und das Bundesamt für Sozialversicherung um Stellungnahmen zu diesem Sachverhalt und namentlich auch zur Rechtslage dieser Gelder.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung teilte uns mit, sie äussere sich nicht zum Auszahlungsverfahren als solchem. Sie vertrete indessen die Auffassung, dass das gebildete Depotkonto aufzulösen sei und der Saldo dem Bund anheimfallen solle. Es bestehe aus ihrer Sicht Handlungsbedarf.

Das Bundesamt für Sozialversicherung schilderte uns den Ablauf der Prämienverbilligungsbeiträge an die Kantone. Das sieht etwas kompliziert aus. Die Kantone erhielten im Laufe des Jahres 1996 einmal 80 Prozent der beantragten Mittel in Ratenzahlungen, und bei der Schlussabrechnung habe man sich nun für die restlichen 20 Prozent für folgendes Vorgehen entschieden: Kantone, welche im Jahr 1996 alle Mittel, also 100 Prozent, verwendet hatten, erhielten 1997 die restlichen 20 Prozent als Schlusszahlung. Kantone, welche zwischen 80 und 100 Prozent der beantragten Mittel ausgerichtet hatten, erhielten quasi eine vierte Ratenzahlung bis zum Betrag, der wirklich an die Begünstigten ausgerichtet worden war. Die restlichen Mittel wurden dann auf diesem Sperrkonto des Bundes eingestellt.

Die Subkommission des Nationalrates hat mehrheitlich die Auflösung des Depotkontos beantragt, und der Nationalrat hat das gestern Abend auch so beschlossen. Unsere Subkommission ist der Meinung, das Konto müsse aufgelöst werden. Es darf kein Subfinanzhaushalt entstehen. Die Grundsätze der Rechnungslegung müssen auch hier eingehalten werden. Zudem gibt es jetzt ein neueres Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes. Im Lichte dieses Urteils sind die kantonalen Vorschriften zur Prämienverbilligung nicht einfach unselbständige Ausführungsgesetzgebungen zum übergeordneten Bundesrecht, sondern sie sind autonomes kantonales Recht.

Wohl bestimmt Artikel 65 KVG, was die Kantone zu tun haben, aber der Artikel sagt nicht, wie sie es zu tun haben. Infolgedessen ist es auch nicht Sache des Bundes, hier «Pufferkonti» zu bilden. Tresorerieprobleme ergeben sich keine. Die Zinssituation ist in beiden Fällen dieselbe, ob man nun ein Sperrkonto führt oder das Ganze in der Staatsrechnung vereinnahmt. Deshalb sind wir der Meinung, man sollte dieses Konto auflösen, aber nicht rückwirkend. Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat uns dargelegt, dass die administrativen Aufwendungen im Zusammenhang mit diesem Sperrkonto bei weitem zu gross wären, wenn man es rückwirkend machen müsste. Deshalb schlagen wir Ihnen vor, es auf den Oktober 1998 zu tun.

Wir bitten Sie, unserer Fassung gegenüber jener des Nationalrates den Vorzug zu geben. Wir haben diesen Antrag mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung abgesprochen.

In bezug auf die «Flag-Ämter» kann ich mich ganz kurz fassen. Herr Kollega Onken hat in seinem Eintretensvotum das Problem zutreffend geschildert. Wir haben zwei Ämter besucht und mit ihnen Kontakt gepflegt und eine Reihe von Er-

kenntnissen und Lehren aus diesen Gesprächen mitgenommen. Man sollte das Tempo der Einführung der verschiedenen Instrumente beibehalten oder womöglich, um diese Phase des Übergangs abzukürzen, noch verschärfen. Aber man sollte erst nach Vorliegen solcher Erfahrungen weitere Ämter unter das «Flag-Regime» stellen. Wir stellen fest, dass besonders im Falle des Bundesamtes für Landestopographie die Bereitschaft, die Herausforderungen einer «Flag-Situation» anzunehmen, gross ist und eine grosse Chance besteht, dass man hier unternehmerisches Denken bei gleichzeitiger Leistung für die Verwaltung in den Service public einbringen kann.

Die Rehabilitationsklinik in Novaggio hat mit dem Bau ihrer Physiotherapiestation nach achtjähriger Sanierung nun eine Neuausrichtung abgeschlossen. Sie ist 1997 vom Kanton Tessin auf die Spitalliste gesetzt worden. Vor allem hatte die Neuausrichtung eine markante Verbesserung des Betriebsergebnisses zur Folge. Wir haben uns vorgenommen, diese Klinik in Novaggio dieses Jahr mit Bezug auf das Rechnungsjahr 1998 einmal etwas näher zu untersuchen.

Ich äussere mich abschliessend noch zu den Nachtragskrediten: Die gesamten Nachtragskredite von etwas über 12 Millionen Franken im Bereich des EDI sind eigentlich «quantité négligeable». Auch inhaltlich gaben sie in unserer Subkommission zu keinen Diskussionen Anlass. Die Unterstützung der Schweizer Schulen im Ausland – das sind 3 Millionen Franken – ist eine politische Frage, die nicht im Rahmen von Nachtragskrediten behandelt werden kann. Eine Gesetzesrevision ist unterwegs.

Ich beantrage Ihnen Zustimmung zu allen Krediten und zum Nachtrag I zum Voranschlag 1998.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Eine kurze Bemerkung zur Frage der Depotkonti. Wir sind in der Tat der Meinung, dass solche Depotkonti eigentlich falsch sind und dass man mit den normalen Instrumenten des Nachtragskredits oder der Kreditübertragung usw. arbeiten muss. Wir sind der Meinung, dass die Lösung, wie sie Ihre Kommission vorschlägt und wie sie Herr Merz jetzt vertreten hat, die richtige und administrativ einfache Lösung sei. Deshalb habe ich auch gestern im Nationalrat Stimmfreigabe gegeben und gesagt, der Rat solle entscheiden, was er wolle. Ich würde mich nun aber bei der Differenzbereinigung sehr dafür einsetzen, dass die ständerrätliche Lösung durchkommt.

Deshalb bitte ich Sie, Ihrer Kommission zuzustimmen.

#### **Justiz- und Polizeidepartement Département de justice et police**

**Gemperli** Paul (C, SG), Berichterstatter: Mit dem Voranschlag 1997 wurden dem EJPD Kredite von insgesamt 1224 Millionen Franken bewilligt. Unter Berücksichtigung der Nachtragskredite und der teilweisen Aufhebung der Kredit-sperre von insgesamt 192 Millionen Franken standen dem EJPD total bewilligte Kredite von 1414 Millionen Franken zur Verfügung. Die Jahresrechnung des EJPD schliesst mit 1367 Millionen Franken ab, der Kreditrest beläuft sich somit auf 47 Millionen Franken oder 3,3 Prozent. Die Budgetgenauigkeit kann unter diesen Umständen noch als befriedigend bezeichnet werden.

Neben generellen Kreditunterschreitungen haben wir hauptsächlich folgende Minderausgaben zu verzeichnen: Bundesamt für Flüchtlinge: 27,4 Millionen Franken, Bundesamt für Justiz: 7,4 Millionen Franken, Bundesamt für Polizeiwesen: 3,8 Millionen Franken, Bundesanwaltschaft: 3,4 Millionen Franken, Eidgenössisches Amt für Messwesen: 2,4 Millionen Franken. Ich verzichte darauf, hier die Einzelheiten zu nennen; diese können Sie in der gedruckten Staatsrechnung nachlesen.

Die Einsparungen – das als generelle Bemerkung – sind einerseits auf zeitliche Verzögerungen, günstigere Vergabepreise und andere fremdbestimmte Faktoren zurückzuführen. Andererseits hat das Departement erfreulicherweise auch darauf aufmerksam machen können, dass das Kosten-

bewusstsein im Departement merklich gestiegen ist. Verstärkt wird nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten gehandelt, und die Mittel werden effektiver eingesetzt.

Der Umstand ist nicht selbstverständlich, wenn die stark eingeschränkte Ausgabenstruktur des EJPD in Betracht gezogen wird. Im EJPD sind ungefähr 80 Prozent der Ausgaben gebundene Ausgaben. Daneben stellen die wenig beeinflussbaren Personalausgaben weitere 16 Prozent dar, so dass die eigentliche Manövriermasse nur 4 Prozent beträgt. Das Departement ist erfreulicherweise auch daran, die finanzielle Steuerung weiter auszubauen. Bis 2002 wird das SAP eingeführt sein, und das Eidgenössische Amt für Messwesen wird pilotmässig bereits ab dem nächsten Jahr als «Flag-Amt» geführt. Auch in diesem Departement wird dann ein Amt als «Flag-Amt» geführt.

Bezüglich der Einnahmen ist festzuhalten, dass sie den Voranschlag um 7,5 Millionen Franken übersteigen. Die Mehreinnahmen kommen vor allem aus dem Bundesamt für Privatversicherungswesen mit 2,5 Millionen Franken, dann aus dem Bundesamt für Flüchtlinge mit 1,8 Millionen Franken – hier ist vielleicht zu erwähnen, dass es sich vor allem um höhere Rückerstattung von Fürsorgeleistungen handelt –, schliesslich aus dem Bundesamt für Justiz, wo man im Bereich der Handelsregistergebühren höhere Einnahmen gemacht hat. Soweit die generellen Zahlen zum Departement.

Die Finanzkommission wurde im einzelnen vor allem noch über die Entwicklung im BFF orientiert. Nach Aussagen des Amtsdirektors ist es aus heutiger Sicht eine Illusion zu glauben, dass man zu den Zahlen, wie sie im Finanzplan stehen, zurückkehren könne. Es bestehen zurzeit über 20 000 Pendenzen. Wie diese Pendenzen abgebaut werden, ist noch nicht klar. Angestrebt wird eine Aufstockung des Personals. Das Departement ist der Ansicht, das mit 280 flexiblen Personaleinheiten rasch ein Abbau erfolgen könnte. Diese Möglichkeit muss man sich überlegen, denn je länger das Verfahren dauert, um so grösser werden natürlich auch die finanziellen Leistungen. Eine Aufstockung und rasche Verfahren können sich wahrscheinlich per saldo auch finanziell positiv auswirken.

Bezüglich des Bundesamtes für Ausländerfragen ist noch festzuhalten, dass es sich im Umbruch befindet. Auf den 1. Januar 1998 wurden zwei Sektionen des ehemaligen Biga übernommen; sie sind jetzt in das EJPD übergegangen. Weiter wird eine Vereinfachung der Verfahren angestrebt, vor allem eine Verkürzung der Laufzeiten. Das soll zu einer Effizienzsteigerung und eben dann auch zu Einsparungen führen. Wie hoch diese Einsparungen sein werden und welche Effekte erzielt werden können, lässt sich wahrscheinlich erst am Schluss dieses Jahres zuverlässig darlegen.

Die Finanzkommission hat von diesen Ausführungen Kenntnis genommen und stillschweigend Zustimmung zur Rechnung 1997 des EJPD beschlossen.

Ich beantrage Ihnen hier das gleiche.

**Villiger Kaspar**, Bundesrat: Nur eine kurze Bemerkung zum Bundesamt für Flüchtlinge: Wir haben heute morgen schon über den «runden Tisch» gesprochen. Die ganze Frage des Asylbereiches war auch ein Thema am «runden Tisch», weil die Kostensteigerungen sehr besorgniserregend waren und die berühmte magische Milliarde überschritten wurde. Eigentlich hätte man gerne auch dort noch gegenüber dem Finanzplan Einsparungen gemacht. Es ist, wie Herr Gemperli sagte, eher das Umgekehrte eingetreten: Man hat sich die Frage stellen müssen, ob man nicht den Finanzplan aufstücken müsste.

Die neuste Entwicklung im Bereich Asylbewerber ist besorgniserregend; das wissen wir. Stichwort: die neuen Turbulenzen im Kosovo. So gesehen standen wir vor dem umgekehrten Problem. Im Auftrag des «runden Tisches» muss sich das Departement überlegen, ob überhaupt und mit welchen Massnahmen man den Finanzplan – vielleicht nicht nächstes Jahr, aber bis 2001 – wieder einhalten könnte. Ein Element dieser Politik war die Dringlichkeit, über die jetzt gesprochen wird; ein zweites Element ist die Frage der Aufstockung der

Kapazität zur Abarbeitung der hängigen Gesuche, um nicht wieder einen Pendenzenberg zu haben.

Hier hat der Bundesrat die entsprechenden Entscheide gefällt; das Finanzdepartement hat ihnen zugestimmt. Es sind zwar Mehrkosten, was wiederum das Erreichen der Zwischenziele – aus der Sicht des Haushaltsziels – im Jahre 1999 usw. erschweren wird. Auf der anderen Seite ist die einzige Möglichkeit, bei den Gesamtkosten zu sparen, wie Herr Gemperli gesagt hat, dass man den Pendenzenberg nicht allzusehr anwachsen lässt; ein hoher Pendenzenberg steigert nämlich die Attraktivität des Landes. Man weiss dann, dass man kommen und lange bleiben kann, bis irgend etwas geschieht. So gesehen ist das, was Herr Gemperli angedeutet hat, in der Zwischenzeit der Realisierung näher geführt worden.

## **Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport**

### **Département de la défense, de la protection de la population et des sports**

**Inderkum Hansheiri** (C, UR), Berichterstatter: Die Rechnung des VBS schliesst mit Ausgaben von 4,634 Milliarden Franken ab. Die Abnahme gegenüber dem Vorjahr beträgt 148 Millionen Franken oder 3,1 Prozent. Der Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes sinkt auf 10,5 Prozent, im Jahre 1985 lag dieser Anteil noch bei etwa 20 Prozent. Gegenüber dem Voranschlag – in Berücksichtigung der Nachtragskredite und der Kreditabtretungen – resultieren Minderausgaben von 89 Millionen Franken. Diese Abweichungen sind zur Hauptsache – nämlich im Ausmass von 72 Millionen – bei den Rüstungsausgaben, und hier bei den Positionen «Bauten» (510.3200.001) und «Ausrüstung und Erneuerungsbedarf» (540.3220.001), lokalisiert. Im Ausmass von 17 Millionen Franken entfallen sie auf Sachausgaben.

Ins Gewicht fällt die Position «Bauten» mit 61 Millionen Franken. Dieser Minderbedarf von 61 Millionen Franken ist hauptsächlich auf zwei Momente zurückzuführen, nämlich einerseits auf kostengünstigere Bauausführungen infolge rückläufiger Marktpreise im Bauhaupt- und Baunebengewerbe. Andererseits haben umfassende Abklärungen und Auflagen infolge neuer gesetzlicher Bestimmungen im Umweltschutz und im militärischen Baubewilligungsverfahren den Baubeginn verschiedener Vorhaben verzögert.

In den Bereich des VBS fällt auch ein «Flag-Amt», nämlich das Bundesamt für Landestopographie. Hier kann ich auf generelle Ausführungen verzichten, nachdem bereits Kommissionspräsident Onken und Herr Merz diesbezügliche Ausführungen gemacht haben. Ich kann mich auf den rechnerischen Abschluss des Bundesamtes für Landestopographie beschränken: Die Einnahmen lagen 3 Prozent unter dem Voranschlag, aber 7 Prozent über der Rechnung 1996; die Ausgaben lagen mit minus 3,6 Millionen deutlich unter dem Voranschlag. Insgesamt resultiert ein Ausgabenüberschuss von 15,1 Millionen Franken; das sind 3,3 Millionen Franken weniger als budgetiert.

Wir haben uns im Rahmen unserer Subkommission auch noch mit dem Bereich «Personelles» im VBS befasst. Hier ist folgendes zu sagen: Die Budgetierung der Personalausgaben im VBS erfolgt seit Jahren nicht aufgrund der im Jahresdurchschnitt bewilligten Stellen, sondern unter Berücksichtigung des geplanten Stellenabbaus. Die notwendigen Mittel werden jeweils für jene Stellen eingestellt, die gemäss dem Voranschlag voraussichtlich besetzt sein werden. Dieser Personalabbau, der ja beim VBS besonders ausgeprägt ist, konnte offenbar bis Ende 1996 problemlos eingehalten werden. Es hat sich dann aber ab dem Jahr 1997 im Zusammenhang mit einem Nachholbedarf an professionellen Ausbildnern und Ersatzbedarf infolge neuer Aufgaben, welche dem VBS übertragen wurden – insbesondere Offiziersausbildung an Führungssimulatoren, «partnership for peace», friedenserhaltende Aktionen usw. –, ein Einbruch im Rhythmus des Stellenabbaus ergeben. Das hatte zur Folge, dass entsprechende Kreditabtretungen des Eidgenössischen Personalamtes angebeht werden mussten.

Wir haben uns im Rahmen der Subkommission schliesslich auch noch bei den zuständigen Instanzen des VBS nach der Befindlichkeit im Zusammenhang mit dem «runden Tisch» erkundigt. Man hat uns gesagt, man könne – selbstverständlich nicht mit Begeisterung – mit den Resultaten des «runden Tisches» leben und sei auch gewillt, die Auflagen einzuhalten. Es ist allerdings offenbar der Wunsch entstanden, für den Zeitraum 1999 bis 2001 gesichert davon ausgehen zu können, dass man über einen – ich verwende, Herr Bundesrat, bewusst nicht den Ausdruck Globalbudget, weil das falsch wäre – Gesamtbetrag verfügen und diesen nach Möglichkeit so verwenden kann, wie man es dort für richtig hält. Vielleicht wird sich Herr Bundesrat Villiger hierzu noch äussern.

Ich darf Ihnen aber im Namen der Finanzkommission beantragen, die Rechnung des VBS zu genehmigen.

**Villiger Kaspar, Bundesrat:** Ich nehme gerne kurz Stellung zum Problem, das Herr Inderkum zuletzt aufgeworfen hat: Der Bundesrat hatte in seinen Vorgaben zuhanden des «runden Tisches» vorgesehen, beim VBS bis zum Jahre 2001 einen Abbau von jährlich 3 Prozent zu machen, also eine Kürzung von 3/6/9 Prozent vorzunehmen. Der «runde Tisch» hat diese Vorgabe dann in einer Subkommission hinterfragt und das VBS gebeten, auch andere und weitergehende Modelle zu prüfen, um aus dem Militär noch etwas mehr Sparpotential herauszuholen. Beantragt wurden dann nicht 3/6/9 Prozent, sondern 4/8/12 Prozent. Das ist eine ausserordentliche Sparmassnahme. Sie müssen wissen, dass das damalige EMD zwischen 1990 und 1997 real doch fast 30 Prozent an Kosten eingespart hat, trotz neuer Waffen usw. Wenn jetzt noch kumulativ praktisch bis 12 Prozent dazukommen, heisst das, dass es letztlich in Realwerten schon bald in Richtung Hälfte geht – je nach Teuerungsverlauf der nächsten Zeit. Das ist in der Tat nicht leicht zu realisieren, weil ja die «Armee 95» umgesetzt werden muss. Es ist wegen der neuen Sicherheitslage gerade noch vertretbar. Es ist vor allem auch vertretbar, weil man in den letzten Jahren sehr viele neue, gute und leistungsfähige Waffen beschafft hat – ich denke an die F/A-18 –, die lange Jahre eingesetzt werden können.

Ich habe dann sehr viel Verständnis dafür gehabt, dass das VBS gesagt hat, es gehe natürlich nicht, dass man bei ihm derart kürze und es dann das Risiko laufe, dass man ihm, wenn es etwas knapp werde, im Budget jedes Jahr noch einmal etwas abzwacke, wie das in den letzten zehn Jahren der Fall gewesen ist. Deshalb ist die Idee aufgekommen – der «runde Tisch» hat an sich auch beschlossen, das zu vertreten –, dem VBS als Gegenleistung für diese starke Kürzung mehr Planungssicherheit zu geben. Sie haben recht: Das kann kein Globalbudget sein wie bei einem «Flag-Amt», sondern das muss sich im Rahmen des Finanzhaushaltgesetzes abspielen.

Wir haben aber auch von seiten des Eidgenössischen Finanzdepartementes zugesagt, dass wir schon bei der Budgetierung in bezug auf interne Verschiebungen viel grosszügiger sein werden als früher, dass wir auch in bezug auf Nachtragskredite, die natürlich kompensiert werden müssen – wenn sich im Laufe des Jahres zeigen sollte, dass man etwas ändern sollte –, grosszügiger sein werden.

Wir werden auch versuchen, im Gesamtpaket des «runden Tisches» eine rechtliche Form zu finden, welche das VBS einbindet, diese Kürzungen im Gesamtpaket rechtlich festzuschreiben, damit es nicht wieder passiert, dass es überall dort, wo es nur budgetrelevant ist, konsumiert wird und dass man in anderen Bereichen weniger macht oder dass es dort infolge eines Referendums verworfen wird. Das VBS ist natürlich – wie die Kantone – nur bereit, darauf einzugehen, wenn auch die anderen ein Opfer bringen. Wenn im Sozialbereich nur die Hälfte, im öffentlichen Verkehr gar nichts und beim Militär überall gespart wird, dann ist dies kein ausgewogenes Paket mehr. Deshalb wollen wir das VBS gesamthaft einbinden.

Ich werde mich sehr dafür einsetzen, dass diese Planungssicherheit im VBS dann auch wirklich realisiert wird; denn wenn

man schon wenig Mittel hat, soll man sie zumindest in bezug auf das grosse Ziel optimal einsetzen können. Deshalb habe ich auch immer, wenn von einem Globalbudget die Rede war, gesagt: Schreibt das in Gänsefüsschen. Es handelt sich einfach um eine stärkere Planungssicherheit, wenn ich dem so sagen darf.

## Finanzdepartement – Département des finances

**Schüle Kurt (R, SH), Berichterstatter:** Das Eidgenössische Finanzdepartement hat im Vollzug des Budgets eine Doppelaufgabe: Es steuert den Gesamthaushalt und managt den departementseigenen Budgetbereich. Was die Steuerung des Gesamthaushaltes anbetrifft, kann man feststellen, dass das Beste aus einer schwierigen Situation gemacht wurde. Das Departement arbeitete mit Hochdruck an der Verbesserung der Bundesfinanzen in der Zukunft, Stichwort «Haushaltziel 2001». Und das mit Erfolg: Seine Bemühungen sind mit 70 Prozent Jastimmen honoriert worden. Ein bitterer Beigeschmack war vielleicht für die Leute aus der Eidgenössischen Finanzverwaltung, dass sie ausgerechnet von ihrem früheren Chef, der sie seinerzeit engagiert hatte, desavouiert, ja diskreditiert worden sind. Das Resultat mag diese Leute aber darüber hinwegtrösten.

Was den eigenen Bereich anbetrifft, ist die Budgetdisziplin bemerkenswert. Die Staatsrechnung bestätigt den Eindruck, dass hier gute Leute am Werk sind, ein hervorragendes Team, welches der Herausforderung gewachsen ist. Leider muss man für den Bereich der EVK eine Einschränkung machen und sie vorderhand noch vom Pauschallob ausnehmen. Wir hoffen, dass diese Einschränkung in wenigen Jahren wegfallen kann.

Auf der Ausgabe Seite hat das Departement 8,9 Milliarden Franken Ausgaben getätigt. Damit wurde der Budgetbetrag um 422 Millionen Franken unterschritten, gegenüber dem Vorjahr ergaben sich Minderausgaben von 182 Millionen Franken.

Auf der Einnahmenseite gelang – ich nehme einen Ausdruck von Kollege Reimann auf – eine Ziellandung. Die Einnahmen erreichten 36,7 Milliarden Franken, die Abweichung betrug 25 Millionen Franken von diesem Zielwert. Das ist allerdings, wie Sie der Staatsrechnung auf Seite 62 entnehmen können, ein Saldoposten. Denn bei den einzelnen Steuern sind doch grössere Abweichungen eingetreten, die sich jedoch per saldo wieder kompensiert haben. Die direkte Bundessteuer brachte 325 Millionen Franken mehr ein als budgetiert. Die Stempelabgaben – die ja der internationalen Entwicklung wegen längerfristig in Frage stehen – brachten 588 Millionen Franken mehr ein. Die schwierig zu budgetierende Verrechnungssteuer brachte hingegen 680 Millionen Franken weniger ein.

Fast eine Ziellandung ist auch bei der Mehrwertsteuer gelungen, die 12,5 Milliarden Franken eingebracht hat. Der Budgetwert ist um 23 Millionen Franken unterschritten worden. Hier möchte ich aber doch eine Bemerkung machen: Als man das Budget aufgestellt hatte, ging man von einem Wachstum des BIP von 3 Prozent aus. Effektiv hat dieses Wachstum nur 0,8 Prozent betragen. Eigentlich hätte man einen tieferen Steuereingang erwarten müssen. Diese Abweichung im BIP-Wachstum um 2,2 Prozent hätte einen Mindereingang in der Grössenordnung von 250 Millionen Franken begründet. Ich sage das nicht zuletzt mit Blick auf den Erlass des Mehrwertsteuergesetzes, bei dessen Diskussion man ja immer wieder auf diese Ausfälle zu sprechen kommt, die man aus der Sicht der Staatsrechnung 1997 sicher etwas relativieren darf.

Die Wirtschaft, der Steuerzahler haben deutlich mehr an Mehrwertsteuern bezahlt, als man eigentlich hätte erwarten dürfen.

Ausgabenseitig möchte ich auf drei Posten eingehen: die Zinsen, die zivilen Bauten und das Personal.

Bei den Passivzinsen ist der Budgetbetrag um 261 Millionen Franken unterschritten worden, natürlich dank der günstigen Verhältnisse auf den Geld- und Kapitalmärkten, aber auch

dank einer geschickten Tresorerie. Das verzinsliche Fremdkapital des Bundes belastete den Bund mit 3,59 Prozent, verglichen mit 4 Prozent ein Jahr zuvor. Der Bund hat die Situation genutzt und sich langfristig umgeschuldet, um möglichst auf Dauer von der heutigen günstigen Zinssituation profitieren zu können. Insgesamt erreichten die Zinsausgaben 3,1 Milliarden; das sind 5,4 Prozent mehr als im Jahr zuvor. Wenn man weiter zurückblickt, an den Beginn der laufenden Defizitperiode, waren es erst 1,8 Milliarden. Wir sehen, dass diese Schuldenlast – das Fremdkapital hat Ende 1997 rund 100 Milliarden Franken erreicht – natürlich drückend ist. Über das «Haushaltziel 2001» hoffen wir, diese Situation langfristig wieder zu verbessern.

Bei den zivilen Bauten wurden 425 Millionen Franken ausgegeben, 26 Millionen weniger als budgetiert. Die Budgetkredite wurden also nicht ausgeschöpft. Das ist eigentlich verwunderlich, weil wir ja im vergangenen Jahr gleichzeitig ein Investitionsprogramm, ein Impulsprogramm beschlossen haben. Aber das zeigt, dass sich diese Bauten, etwa aus Bewilligungsgründen, immer wieder verzögern. Es zeigt aber auch die günstige Preissituation in der Bauwirtschaft, die der Bund bei seinen Investitionen gegenwärtig ebenfalls nutzen kann.

Zu den Personalausgaben: Sie haben 4,8 Milliarden Franken erreicht. Das Budget ist um 57 Millionen überschritten worden. Immerhin wurde der Plafond des Vorjahres aber um 135 Millionen oder 2,8 Prozent unterschritten. Warum kam es zu höheren Personalausgaben als budgetiert? 34 Millionen Franken sind auf höhere Bezüge zurückzuführen, 24 Millionen auf zusätzliche Arbeitgeberleistungen, trotz plafonierter Bezüge und trotz des Verzichtes auf den generellen Teuerungsausgleich. Sie finden in der Rechnung den Kommentar, dass wegen gewisser Umstellungen vor allem im Bereiche des EMD und auch beim Auslandpersonal nachweislich zu tiefe Eingaben gemacht worden seien.

Interessant ist eine Kennziffer: Die Durchschnittsbezüge des Bundespersonals pro Mitarbeiter erreichten im vergangenen Jahr 101 188 Franken gegenüber 100 573 Franken im Jahre 1996. Sie sehen also, dass kein Lohnabbau eingetreten ist, wenn man den Durchschnitt nimmt, trotz der Unkenrufe. Und man darf wohl feststellen: Die Bundesbeamten sind insgesamt sicher gut bezahlt. Das Lohnniveau ist sehr respektabel.

Der Durchschnittsbestand in der allgemeinen Bundesverwaltung umfasste 35 177 Vollzeitstellen; das waren 426 Stellen bzw. 1,2 Prozent weniger als im Vorjahr.

## **Volkswirtschaftsdepartement Département de l'économie**

**Delalay** Edouard (C, VS), rapporteur: Avec 6,9 milliards de francs de dépenses les comptes du Département fédéral de l'économie bouclent avec un reliquat de 376 millions de francs par rapport aux crédits accordés par le budget et par les suppléments votés en cours d'année.

Les recettes ont dépassé ce même budget de 308 millions de francs pour atteindre 1,4 milliard de francs au total, grâce à des produits supplémentaires enregistrés à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) et à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG).

Durant l'année 1997, le département a occupé en moyenne 2036 postes de travail sur les 2066 qui lui sont accordés par l'organigramme.

Nous relevons, sous le chapitre «Secrétariat général», les premiers versements effectués par la Confédération à la manifestation «Expo 2001». Le crédit alloué de 110 millions de francs sera utilisé en 1998 par le versement de deux nouvelles tranches et notre commission a demandé au chef du Département fédéral des finances, M. Villiger, de vérifier les besoins effectifs de trésorerie de l'«Expo 2001» avant de procéder à de nouveaux paiements.

A la Commission des finances, nous avons examiné avec les responsables de l'OFAEE les actions de désendettement décidées en relation avec la garantie contre les risques à l'ex-

portation (GRE), dans le cadre des dernières mesures d'assainissement. Pour le Conseil fédéral, la volonté consistait d'abord à amortir des pertes. Par la suite, la décision a porté sur la prise en charge par la Confédération des prétentions de la GRE pour chacun des 27 pays qui ont fait l'objet d'un désendettement. Cette façon de procéder a permis en conséquence d'assainir la GRE qui repose maintenant à nouveau sur de bonnes bases et simultanément de consentir des mesures de désendettement efficaces pour toute une série de pays du tiers monde.

L'examen des risques de masse résultant de la situation dans plusieurs nations d'Asie nous a permis de prendre acte du fait que les provisions actuelles de 1 milliard de francs pour la GRE permettent d'y faire face.

La Commission des finances a examiné le déroulement du programme d'investissement, dont la gestion est confiée à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. Parmi les requêtes déposées, 700 d'entre elles ont été écartées, car elles ne correspondaient pas aux conditions posées, et 600 ont reçu une réponse négative en raison des moyens limités à disposition. Selon les attentes, environ 70 pour cent des requêtes provenaient des communes, 16 pour cent de la part des cantons et le solde d'autres corporations ou institutions publiques ou privées.

La Commission des finances a pris connaissance avec intérêt du fait que les crédits en faveur de la mise en valeur du beurre et du fromage ont laissé des reliquats de 35 millions de francs et 10,5 millions de francs respectivement. La tendance à la diminution des coûts pour la mise en valeur des produits agricoles va se maintenir à l'avenir.

Les coûts relatifs à l'exportation du bétail de boucherie ont permis une économie de moyens de l'ordre de 17 millions de francs et les perspectives pour 1998 vont dans la même direction, sous réserve des décisions du Conseil fédéral qui pourraient être prises en vue d'un allègement du marché. Ceci concerne évidemment l'OFAG.

La situation de l'Office fédéral du logement est préoccupante. Il existe en Suisse entre 300 et 350 immeubles construits avec l'aide fédérale qui rencontrent aujourd'hui des difficultés par suite de la baisse des prix de 20 à 25 pour cent dans l'immobilier et surtout en raison de son faible rendement actuel. Des risques de masse importants existent dans certaines régions, de telle sorte que le Conseil fédéral sera amené à présenter des demandes de crédits spéciaux destinés à les couvrir.

La prise en charge des pertes dans le domaine immobilier va nous occuper encore pendant quelques années, soit pour assainir d'anciens dossiers, soit pour refinancer des allègements de base. Dans ce domaine de l'immobilier qui bénéficie de l'aide fédérale, le total des risques encourus demeure difficile à évaluer, mais il se fixe en tout cas à un niveau élevé de l'ordre de 250 millions de francs.

La Commission des finances vous propose, à l'unanimité, d'adopter les comptes du Département fédéral de l'économie.

## **Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication**

**Gemperli** Paul (C, SG), Berichterstatter: Die Rechnung des EVED bzw. UVEK wies 1997 Ausgaben im Betrage von 6839 Millionen Franken aus. Die Einnahmen betragen 313 Millionen. Gegenüber dem Budget betragen die Minderausgaben 559 Millionen. Die Einnahmen halten sich praktisch im Bereiche des vorgegebenen Budgets.

Vielleicht ist hier noch etwas zur Ausgabenzunahme bei der Rechnung des UVEK gegenüber dem Vorjahr zu sagen. Die Rechnung 1997 des Bundesamtes für Verkehr weist gegenüber der Rechnung des Vorjahres Mehrausgaben von rund 600 Millionen Franken auf. Die Hauptursache für diese Ausgabenerhöhung liegt in der neuen Rechungsdarstellung der SBB-Darlehen. Ab 1. Januar 1997 werden die Darlehen des Bundes in der Höhe von rund einer Milliarde Franken an die SBB sowie für die Neat in der Finanzrechnung ausgewie-

sen. Sie erscheinen erstmals neu in der Finanzrechnung. Dies ist die Folge der Bahnreform sowie der Vorlage über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs. Die früher über die Kapitalrechnung abgewickelten Tresoreriedarlehen werden neu zu 100 Prozent – für den Grundbedarf der SBB – beziehungsweise zu 75 Prozent – für «Bahn 2000» und Neat – der Finanzrechnung als Ausgaben belastet. Die Steigerung des Ausgabenvolumens dieses Departementes um über eine halbe Milliarde Franken ist auf diesen Umstand zurückzuführen.

Ausgehend vom Voranschlag 1997 inklusive Kreditnachträgen und Abtretungen wurde in der Rechnung 1997 ein Betrag von 559 Millionen Franken oder 7,6 Prozent nicht beansprucht. Die grossen Kreditreste resultieren in den Positionen «Bahn 2000», «BLS, Doppelspur, Baukredit», «Alptransit», «Hochwasserschutz», «Nationalstrassen, Unterhalt», «allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich». Diese Positionen umfassen Kreditreste im Betrag von 484 Millionen Franken, so dass auf die übrige, grosse Anzahl von Voranschlagskrediten lediglich noch 75 Millionen Franken oder 1,7 Prozent anfallen. In diesem Bereich ist die Budgetgenauigkeit somit sehr gross. Zudem muss die Budgetabweichung bei den vorher erwähnten Positionen relativiert werden. Verglichen mit dem Voranschlag 1997 wurden gemäss Staatsrechnung 353 Millionen nicht beansprucht. Tatsächlich beläuft sich das Total der Minderausgaben aber nur auf 148 Millionen Franken. Der eigentliche materielle Grund liegt in der Verzögerung bei der Vorlage über den öffentlichen Verkehr.

Bei der technischen Behandlung ist sodann noch ein formeller Fehler unterlaufen. Anstelle einer effektiven Umbuchung wurden Nachtragskredite für die alten Rubriken gesprochen und gleichzeitig neue gesperrt. Das hat in der Rechnung seinen Niederschlag gefunden.

Die Finanzkommission hat festgestellt, dass man sich im UVEK bemüht hat, die Ausgaben im Griff zu behalten. Formelle Beanstandungen mussten nirgends vorgenommen werden. Zu Diskussionen Anlass gab vor allem das Bundesamt für Strassenbau, das von den Budgetkrediten für den Unterhalt der Nationalstrassen 10 Millionen, für «allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich» 14 Millionen, für den Nationalstrassenbau 82 Millionen und für die Hauptstrassen 42 Millionen Franken nicht beansprucht hat. Das Bundesamt für Strassenbau konnte aber überzeugend nachweisen, dass den Kantonen, die wirklich baureife Projekte vorlegen konnten, die entsprechenden Mittel auch zugeteilt wurden. Ich habe hier einen Brief des Bundesamtes für Strassenbau, und darin wird festgehalten, dass keine baureifen Projekte abgelehnt wurden. Das ist ausdrücklich zu betonen, weil immer wieder Klagen kommen, dass man hier gespart habe und dass baureife Projekte nicht ausgeführt worden seien. Das trifft so nicht zu. Wenn nicht alle Mittel gebraucht wurden, so lag der Grund im verzögerten Baubeginn oder in gekürzten Mitteln der Kantone. Das Bundesamt für Strassenbau hat alle Gesuche, die begründet waren, auch tatsächlich berücksichtigen können. Es mussten keine Rückstellungen aus finanziellen Gründen gemacht werden.

Ein anderer Grund für die Kreditunterschreitung liegt natürlich im grossen Konkurrenzkampf, dem die Tiefbaubranche zurzeit ausgesetzt ist. Es konnten verschiedene Vorhaben zu geringeren Kosten ausgeführt werden als budgetiert war. Anzuführen ist beim Nationalstrassenbau weiter, dass die Schwerpunkte der Bauarbeiten sich 1997 vorwiegend in der Romandie befunden haben. Für die Schliessung der Autobahnlücken sind grössere Vorarbeiten auf der N 1 im Kanton Neuenburg, auf der N 9, Visp Ost–Brig–Glis, und der N 16, Umfahrung Porrentruy, ausgeführt worden. Mit den Hauptarbeiten auf der Teilstrecke im Abschnitt Areuse–Grenze konnte ebenfalls begonnen werden.

Zu erwähnen ist schliesslich, dass der Bundesrat vom Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Standards im Nationalstrassenbau» Kenntnis genommen hat. Mit den im Bericht aufgeführten Vorschlägen wird ein effizienterer Mitteleinsatz im Nationalstrassenbau schrittweise, mittels Verordnung und Gesetz, eingeführt. Der Bundesrat erwartet spürbare Kosten-

senkungen beim Bau und beim Unterhalt der Nationalstrassen. Das ist eine erfreuliche Tatsache.

Die Finanzkommission beantragt Ihnen einstimmig, der Rechnung 1997 des UVEK zuzustimmen und sie zu genehmigen.

### Erfolgsrechnung, Bilanz Compte de résultats, bilan

**Präsident:** Zu Erfolgsrechnung und Bilanz gibt es keine Wortmeldungen.

### Sonderrechnungen – Comptes spéciaux

#### Bundesamt für Rüstungsbetriebe Office fédéral de la production d'armements

**Inderkum Hansheiri (C, UR),** Berichterstatter: Die Erfolgsrechnung 1997 der Rüstungsunternehmen des Bundes zeigt gegenüber dem Voranschlag substantielle Abweichungen, die im wesentlichen durch die folgenden Sonderfaktoren bedingt sind: erstens durch die Übernahme des armeefernen Unterhaltes, zweitens durch die Amortisation des fehlenden Deckungskapitals bei der PKB im Betrag von 200 Millionen Franken im Hinblick auf die Änderung der Rechtsform und drittens durch Massnahmen im Hinblick auf die Änderung der Rechtsform generell. Sie wissen ja, dass die Rüstungsbetriebe 1999 in privatrechtliche Aktiengesellschaften, eingebettet in eine Holding, umgewandelt werden. Das operationelle Ergebnis beläuft sich auf 76,1 Millionen Franken – gegenüber einem budgetierten Ergebnis von 26,1 Millionen. So weit, so gut.

Als Saldo der Erfolgsrechnung wird dann aber ein Verlust von 201 Millionen Franken ausgewiesen – gegenüber einem Betrag von 15,5 Millionen im Voranschlag. Dieser Negativsaldo ist in erster Linie auf die erwähnten Spezialfaktoren und dabei insbesondere auf die Amortisation der Deckungslücke bei der PKB zurückzuführen. Ohne Sonderfaktoren ergäbe sich ein Unternehmensergebnis von 10,5 Millionen Franken.

Gestatten Sie mir einige spezielle Hinweise: Mit der Amortisation der Deckungslücke von 200 Millionen Franken beträgt der Deckungsgrad der Rüstungsunternehmen bei der PKB nunmehr 100 Prozent. Im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des neuen Freizügigkeitsgesetzes auf den 1. Januar 1995 ist eine zusätzliche fehlende Kapitaldeckung von rund 42 Millionen Franken für die Rüstungsunternehmen entstanden. Diese 42 Millionen waren Bestandteil eines Nachtragskreditbegehrens von insgesamt 133 Millionen Franken im letzten Jahr, welches abgelehnt wurde. Es ist demzufolge noch offen, wer diesen Betrag zu übernehmen hat, die Rüstungsunternehmen oder eben die Steuerzahler. Die Rüstungsunternehmen jedenfalls lehnen die Übernahme ab. Die Rechtslage wird zurzeit abgeklärt, und dann wird dem Parlament erneut ein entsprechender Antrag gestellt werden. Im Rechnungsjahr 1997 wurden die ordentlichen Abschreibungen auf dem Anlagevermögen nach einer neuen Methode berechnet, nämlich nach der sogenannten linearen Methode – im Unterschied zur sogenannten degressiven Methode. Dieser Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode ergibt eine Erhöhung der Abschreibungen von 6,5 Millionen Franken. Obwohl die neue Praxis der gültigen Verordnung des VBS über das Finanz- und Rechnungswesen an sich widerspricht, hat die Eidgenössische Finanzkontrolle dem Wechsel nicht opponiert, dies vor allem mit Blick auf die Umstellung auf das neue Informatiksystem sowie auf die Privatisierung der Rüstungsunternehmen.

Die Schritte in Richtung Privatisierung gehen planmässig voran. Es ist allerdings nicht zu verkennen, dass durch die Zugeständnisse, welche dem VBS im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes – gestatten Sie mir den Ausdruck – abgerungen wurden und werden, zusätzlicher Druck auf die Rüstungsunternehmen entsteht, was sich natürlich auch auf die Volkswirtschaften der betroffenen Kantone auswirken wird.

Ich beantrage Ihnen namens der Kommission, die Rechnung zu genehmigen.

### A. Bundesbeschluss I über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1997

#### A. Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1997

*Detailberatung – Examen de détail*

#### Titel und Ingress, Art. 1

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Titre et préambule, art. 1

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 1bis

*Antrag der Kommission*

Das Depotkonto «20495.318.002 Krankenversicherung, Sperrkonto» wird per 1. Oktober 1998 aufgelöst. Der Stand bei der Auflösung wird in der Staatsrechnung 1998 vereinahmt.

#### Art. 1bis

*Proposition de la commission*

Le compte de dépôt «20495.318.002 Assurance-maladie, compte bloqué» est supprimé pour le 1er octobre 1998. Le montant figurant lors de la suppression est porté en recette du compte d'Etat 1998.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 2

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

29 Stimmen

Dagegen

1 Stimme

### B. Bundesbeschluss II über die Rechnung 1997 des Bundesamtes für Rüstungsbetriebe

#### B. Arrêté fédéral II concernant les comptes de l'Office fédéral de la production d'armements pour l'année 1997

*Gesamtberatung – Traitement global*

#### Titel und Ingress, Art. 1–3

#### Titre et préambule, art. 1–3

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

31 Stimmen

(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

98.012

### Voranschlag 1998. Nachtrag I Budget 1998. Supplément I

Botschaft und Beschlussentwurf vom 1. April 1998  
Message et projet d'arrêté du 1er avril 1998

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

Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 10 juin 1998

**Onken** Thomas (S, TG), Berichterstatter: Ich habe Ihnen bereits im Rahmen der allgemeinen Debatte über die Staatsrechnung 1997 beantragt, auch auf die Nachtragskreditbegehren einzutreten. Ich habe Sie darauf hingewiesen, dass es keine Divergenzen gegeben hat – weder zu den Anträgen des Bundesrates noch mit Bezug auf die Positionen innerhalb der Kommission.

Ich muss Sie allerdings auf eine kleine Korrektur auf der Fahne hinweisen. Eigentlich hätte dort ebenfalls ein Antrag stehen sollen; Herr Gemperli wird ihn Ihnen noch erläutern. Bei der Position 801.4010.401 ist unsere Finanzkommission zum gleichen Ergebnis gelangt wie der Nationalrat: Sie beantragt Ihnen ebenfalls die Streichung der dort eingestellten 9,9 Millionen Franken für «Anlagen und Einrichtungen». Das finden Sie auf der Fahne unter unseren Anträgen nicht. Aus dem Protokoll geht aber ganz klar hervor, dass wir uns dieser Auffassung der nationalrätlichen Kommission angeschlossen haben. Wenn wir den Bundesbeschluss nun bereinigen, werden wir auf diese Position stossen, und Herr Gemperli als zuständiger Präsident der Subkommission wird die entsprechenden Erläuterungen abgeben.

*Eintreten ist obligatorisch*

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

### Bundesbeschluss über den Nachtrag I zum Voranschlag 1998

#### Arrêté fédéral concernant le supplément I au budget 1998

*Detailberatung – Examen de détail*

#### Titel und Ingress

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Titre et préambule

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 1

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Gemperli** Paul (C, SG), Berichterstatter: Bei Artikel 1 geht es um eine formelle Korrektur. Ich will von Anfang an vorausschicken, dass da nicht dem Departement irgendwie am Zeug herumgeflickt wurde, sondern dass es nun darum geht, dass dieser Nachtragskredit bis zur zweiten Tranche zurückgestellt wird.

Sie können auf Seite 19 der Botschaft lesen, dass im Zuge der Liberalisierung des Post- und Fernmeldewesens das Generalsekretariat des UVEK die Überwachung des Post- und Fernmeldewesens übernehmen und in diesem Zusammenhang auch Geräte kaufen musste. Das Parlament hatte ge-

wusst, dass diese Position noch offen war und später allenfalls ein Nachtragskredit angebeht werden muss. Wir sind aber heute in den Finanzkommissionen beider Räte zur Auffassung gekommen, dass die Sache betragsmässig noch nicht vollständig abgeklärt ist. Man hat auch die Eröffnungsbilanz der Swisscom abwarten wollen.

Unter diesen Umständen beantragen wir Ihnen, dem Nachtragskredit bei der Position 801.4010.401 nicht zuzustimmen, im Wissen darum, dass er in der zweiten Tranche neu überprüft wieder bei uns erscheinen wird.

**Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter:** Zu Artikel 1 möchte ich zuhänden des Amtlichen Bulletins festhalten: Der Betrag von 303 163 586 Franken ermässigt sich genau um diese 9,9 Millionen Franken auf 293 263 586 Franken. Diese Anpassung müsste vorgenommen werden. Im übrigen beantragen wir, dem Bundesbeschluss zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 2, 3

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

30 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

98.014

## Alkoholverwaltung. Voranschlag 1998/99

### Régie des alcools. Budget 1998/99

Botschaft und Beschlussentwurf vom 8. April 1998  
Message et projet d'arrêté du 8 avril 1998

Bezug bei der Eidgenössischen Alkoholverwaltung,  
Länggassstrasse 31, 3012 Bern  
S'obtient auprès de la Régie fédérale des alcools,  
Länggassstrasse 31, 3012 Berne

Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 10 juin 1998

**Cavadini Jean (L, NE), rapporteur:** Nous rappelons d'abord, et c'est la singularité dans cet ordre du jour, que nous examinons le budget de la Régie fédérale des alcools selon la technique habituelle, et non pas les comptes.

L'an dernier, nous avons abordé le thème de la modification éventuelle de la structure et du statut de cette régie. Il n'y a pas lieu d'y revenir ici.

Prenant le budget qui nous est soumis, nous soulignons qu'un bénéfice de 151 millions de francs est prévu, que ce bénéfice est inférieur de 50 millions de francs à l'exercice précédent. La raison s'en trouve dans l'introduction d'un taux unique d'imposition pour les spiritueux indigènes et pour les spiritueux importés, ce qui avantagera les seconds, car l'impôt ne frappera plus les stocks, mais la mise sur le marché du produit.

En ce qui concerne le personnel, nous relevons que l'institution a connu une réduction d'effectif qui l'a fait passer de 201 unités à 182 en un an et qu'on prévoit pour cette année encore une réduction de 3 personnes, ce qui fera passer le total de 182 à 179 au cours de cet exercice.

Nous rappelons enfin que le bénéfice est réparti depuis quelques années à raison de 10 pour cent pour les cantons en fa-

veur de la prévention et de la thérapie et de 90 pour cent pour la Confédération en faveur des assurances sociales.

**Seiler Bernhard (V, SH):** Sie alle wissen, dass die WTO von uns verlangt, dass die importierten und die einheimischen Schnäpse ab 1. Juli 1999 gleich hoch besteuert werden.

Die Brennobstproduzenten und die Brennererlei erwarten nun vom Bundesrat, dass er diesen Einheitssteuersatz noch vor der Ernte 1998 bekanntgibt. Die Kirschenenernte beginnt wahrscheinlich schon in ein bis zwei Wochen. Also wäre jetzt die Zeit, wo dieser Preis bekanntgegeben werden sollte. Der neue Einheitswert bestimmt nämlich bereits die Preise der Ernte 1998, aber auch die Mengen, die allenfalls in die Fässer abgefüllt werden, um später gebrannt zu werden.

Nun haben die Produzenten und auch die Brenner natürlich Angst, dass der Bundesrat diese Einheitssteuer zu hoch ansetzt. Man hörte von Zahlen von 32 bis 34 Franken pro 100 Volumenprozent Alkohol; das entspräche der Grössenordnung der bisherigen Besteuerung der ausländischen Schnäpse, die in die Schweiz importiert wurden. Der einheimische Schnaps ist bisher günstiger weggekommen und hatte einen Steuersatz von 26 Franken statt 32 oder 34 Franken. Gleichwohl waren die eingeführten Destillate billiger, weil das Produkt sehr viel billiger importiert werden kann. Es ist deshalb verständlich, dass die Schweizer Brenner und Obstproduzenten besorgt sind. Sie erwarten vom Bundesrat deshalb eine Steuer, die nicht über 27 Franken pro 100 Volumenprozent Alkohol liegt. Übrigens hat der Bundesrat diese Zahl – 27 Franken pro 100 Volumenprozent Alkohol – damals im Zusammenhang mit der EWR-Abstimmung herausgegeben.

Mir ist klar, dass die Steuersatzfestlegung für Sie als Bundesrat, Herr Villiger, ein schwieriges Unterfangen ist, und mir ist auch klar, dass Sie es wahrscheinlich nicht allen recht machen können. Auf der einen Seite hat der Bund ja die Aufgabe, den Alkoholismus zu bekämpfen. Aber wie Beispiele in nordeuropäischen Staaten zeigen, ist eine hohe Besteuerung des Alkohols kein taugliches Mittel, um Alkoholismus zu bekämpfen. Andererseits möchten Sie als Minister für die Finanzen natürlich von der Eidgenössischen Alkoholverwaltung möglichst viel Geld in Ihre Kasse fliessen sehen. Das verstehe ich eher, als wenn man an die Bekämpfung des Alkoholismus mittels höherer Steuern denkt.

Eine Erhöhung auf über 30 Franken bringt erhebliche Nachteile für die Inlandproduzenten. Die ausländischen Schnäpse – heute schon weniger teuer als inländische – werden im Verhältnis zu den inländischen noch billiger. Sie konkurrieren in Zukunft unsere Schweizer Produkte noch viel stärker als bisher. Die Folge davon: massiver Absatzrückgang bei den Inlandprodukten, fallende Produzentenpreise bis zum Verlust von Arbeitsplätzen.

Was ich aber als noch schlimmer betrachte, ist folgendes: Die Produktion von Früchten zu Brennwecken muss – will sie überleben – durchrationalisiert werden. Das heisst: Handarbeitsstunden müssen bei dieser Arbeit eingespart werden. Mit Hochstamm-Obstbäumen, von denen heute der grössere Teil der Früchte kommt, die gebrannt werden, lässt sich dieses Ziel der Rationalisierung nicht verwirklichen. Diese Anlagen müssten also früher oder später ersetzt werden, wenn man weiterhin Obst produzieren will. Denn das ist nur möglich, wenn man auf Niederstammanlagen übergeht, bei denen man mechanisch ernten kann. Da sehe ich nun einen grossen Nachteil für unser Land oder unsere Landschaft, indem die schönen Hochstamm-Obstbäume oder die Anlagen früher oder später verschwinden, weil sie nicht mehr rentabel sind. Auch die kleinen Beiträge, die man heute für Hochstamm-Obstbäume bekommt, werden daran kaum etwas ändern.

Ich wehre mich hingegen – ich habe das schon zu einem früheren Zeitpunkt mit einem Vorstoss hier im Ständerat getan – für die Erhaltung der Hochstamm-Obstbäume in unserer Landschaft. Aber mit der Festsetzung zu hoher Alkoholsteuern für gebrannte Wasser wird es eben dramatisch werden; davon bin ich überzeugt.

Wir bedienen uns heute gerne auch des Begriffes der Nachhaltigkeit. Die Bundeskasse lässt sich ganz sicher nicht mit

höheren Alkoholsteuern nachhaltig sanieren. Mit dem Erhalt unserer Hochstamm-Obstbäume lässt sich aber unsere schöne Landschaft nachhaltig erhalten.

Dies bitte ich Sie, Herr Bundesrat Villiger, zu berücksichtigen, wenn Sie die Steuern in den nächsten Tagen oder Wochen festlegen.

**Beerli** Christine (R, BE): Ich wollte an sich zu diesem Geschäft nichts sagen. Aber das Votum von Herrn Seiler hat mich jetzt doch herausgefordert, und ich muss in meiner Eigenschaft als Präsidentin der Eidgenössischen Kommission für Alkoholfragen eine ganz kurze Entgegnung anbringen.

Ich kann es nicht so im Raum stehen lassen, dass den gesundheitspolitischen Bedenken in diesem ganzen Zusammenhang überhaupt keine Bedeutung zugemessen werde. Mir sind die Hochstamm-Obstbäume und die Nachhaltigkeit auch wichtig; ich hatte Gelegenheit, das schon gestern zu erwähnen. Aber die Gesundheitspolitik und namentlich die Gesundheit unserer jungen Menschen ist natürlich auch von wesentlicher Bedeutung und muss bei der Ansetzung der Höhe der Steuern auf Alkohol beachtet werden.

Es ist sicher so, dass die inländischen Branntweine im Verhältnis zu den ausländischen jetzt teurer werden; das ist ein Problem. Es ist aber für uns auch ein riesiges Problem, dass mit der Neuansetzung des Steuersatzes die ausländischen, importierten Schnäpse billiger werden. Das betrifft genau die alkoholischen Getränke, die gemischt werden und die dann von jungen Leuten praktisch als Modegetränke konsumiert werden; hier muss dagegen angegangen werden. Wir dürfen den Steuersatz nicht zu tief ansetzen, weil sonst diese Mischgetränke billiger werden als zum Beispiel Bier. Es ist ein grosses Problem, wenn vermehrt solche trügerischen, süssen Mischgetränke konsumiert werden, die der Gesundheit der jungen Leute abträglich sind.

Zudem möchte ich noch einmal ein Argument anbringen, das ich schon einmal angebracht habe: Der Steuersatz ist für die inländischen Schnäpse, die inländischen Alkoholika nicht von so grosser Bedeutung wie für die ausländischen. Da nämlich die Gestehungskosten bei den inländischen Qualitätsbranntweinen höher sind als bei den ausländischen, macht die Steuer prozentual weniger aus als bei den ausländischen und belastet deshalb das Ganze weniger; sie ist deshalb eher erträglich.

Deshalb noch einmal als Fazit: Der Steuersatz muss angemessen sein, aber er darf auf keinen Fall zu tief angesetzt werden, weil den gesundheitspolitischen Bedenken, namentlich auch im Bereich der jungen Menschen, grösste Bedeutung zuzumessen ist.

**Schmid** Carlo (C, AI): Das Votum von Frau Beerli provoziert mich zu einer kurzen Antwort. Es ist einfach so, dass man in der Schweiz an bestimmte Veranstaltungen hohe ethische Anforderungen stellt, und das ist auch in Ordnung so. Nur: Das Ergebnis ist dann, dass das Nichtgewünschte doch veranstaltet wird, nur kommt es aus dem Ausland. Das ist in der Landwirtschaft so, und es besteht die Gefahr, dass dasselbe mit dem Alkohol geschieht: Gesoffen wird trotzdem, aber es sind dann halt ausländische Getränke!

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Nachdem hier sehr nachhaltige Differenzen zwischen den verschiedenen Votanten zum Vorschein gekommen sind, möchte ich doch ein Wort dazu sagen.

Ich habe das Votum von Herrn Seiler so interpretiert, dass er von mir jetzt den Steuersatz hören möchte. Diesen kann ich leider nicht nennen. Wir wissen, dass das Gewerbe eigentlich einen Anspruch darauf hat, den Steuersatz möglichst bald zu kennen. Im Moment haben wir bei den verschiedenen Kreisen eine Umfrage laufen, wie hoch sie den Steuersatz sehen. Wir haben es also umgekehrt gemacht; das ist nicht sehr führungsstark. Wir haben nicht eine Zahl in Umlauf gegeben, sondern einmal die Vorstellungen gesammelt, also eine Art Vernehmlassung über die Vorstellungen durchgeführt. Ich muss Ihnen ehrlich sagen, dass mir das Problem auch Sorgen bereitet.

Frau Beerli hat noch die Frage der Jugend aufgeworfen, d. h. die Frage der alkoholischen Mischgetränke; dazu könnte ich auch noch zehn Minuten lang etwas sagen. Wir sind ein wenig in ein Wespennest geraten, indem wir das besteuert haben. Es war nämlich wirklich stossend, was hier passierte. Wir haben aber nun zusammen mit dem Bawi und der EU – es kam bis zu Vorstössen bei der EU – eine Lösung gefunden.

Zu diesem spezifischen Problem: Mir macht es deshalb Sorge, weil die gleiche Besteuerung der in- und ausländischen Produkte tatsächlich zu einem sehr starken Druck auf die inländischen Strukturen führen wird, wie auch immer wir die Steuer ansetzen. Die Überlegung von Frau Beerli, dass die Differenzen in Prozenten vielleicht etwas kleiner werden, ist schon richtig; aber sie bleiben trotzdem bestehen. Vor allem betrifft dies eher die modischen Getränke, die Cognacs, die Whiskys usw., die vielleicht bei den Jungen oder bei vielen anderen Leuten attraktiver sein könnten als ein Träsch – oder ein Bätzi, wie man hier sagt. Diese Getränke werden absolut, aber auch relativ sehr viel billiger. Die schweizerischen Produzenten werden sich schon etwas einfallen lassen müssen – auch in bezug auf Qualität und Marketing –, damit sie hier konkurrenzfähig bleiben. Wenn sie das nicht bleiben – wie hoch auch immer wir die Steuer ansetzen –, wird dies natürlich auf den Verbrauch des inländischen Obsts durchschlagen. Das macht mir natürlich auch aus Sicht der Landwirtschaft, wegen der Hochstämme usw., etwas Sorge. Wir haben das vereinbart; das ist einer der Preise, den wir für freie Welthandelsregeln bezahlen. Dies ist halt noch wichtiger; deshalb müssen wir hier diese Konzession machen.

Nun haben Sie auch schon festgestellt, zwischen welchen Kraftfeldern wir uns befinden, wenn wir einen konkreten Preis festlegen wollen. Frau Beerli sagt, dieser Druck komme sehr stark von seiten der Gesundheitsbehörden; der Steuersatz sollte möglichst hoch sein, damit er prohibitiv wirke. Die Landwirtschaft und die Brenner sagen, er sollte möglichst tief sein. Ich kann Ihnen heute selbstverständlich die Zahl nicht sagen. Wir werden uns sehr Mühe geben, hier eine gerechte Lösung zu finden. Was ich andeuten kann: Es sind wahrscheinlich nicht 34 Franken pro 100 Volumenprozent Alkohol, aber ob es 27 Franken sein werden, kann ich auch nicht sagen. Wir werden uns irgendwo in einer vernünftigen Mitte finden müssen. Ich kann Ihnen nur sagen, dass seit 1992, als man von 27 Franken pro 100 Volumenprozent Alkohol gesprochen hat, natürlich etwas Teuerung dazugekommen und etwas Zeit ins Land gegangen ist. Das werden wir alles mit berücksichtigen. Wir werden versuchen, in diesem Kraftfeld eine gerechte Lösung zu finden.

*Eintreten ist obligatorisch*

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

### **Bundesbeschluss über den Voranschlag der Eidgenössischen Alkoholverwaltung für das Geschäftsjahr 1998/99**

#### **Arrêté fédéral approuvant le budget de la Régie fédérale des alcools pour l'exercice 1998/99**

*Gesamtberatung – Traitement global*

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

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
Für Annahme des Entwurfes

33 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

*Schluss der Sitzung um 10.35 Uhr  
La séance est levée à 10 h 35*



## Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Montag, 15. Juni 1998

Lundi 15 juin 1998

17.15 h

Vorsitz – Présidence:

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

**Präsident:** Ich darf Ihnen eine hochehrfrohliche Mitteilung machen: Unser Kollege Willy Loretan feiert heute seinen Geburtstag. Wir gratulieren herzlich. *(Beifall)*

97.017

### Bundesgesetz über die Archivierung

#### Loi fédérale sur l'archivage

*Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 751 – Voir année 1997, page 751

Beschluss des Nationalrates vom 2. März 1998  
Décision du Conseil national du 2 mars 1998

### Bundesgesetz über die Archivierung Loi fédérale sur l'archivage

**Wicki Franz (C, LU),** Berichterstatter: Wir haben in der Herbstsession des letzten Jahres dem Bundesgesetz über die Archivierung zugestimmt, und der Nationalrat hat seinen Beschluss in der Frühjahrssession 1998 gefasst. Aufgrund der Beratungen Ihrer Staatspolitischen Kommission vom 6. April 1998 haben wir heute in vier Artikeln Differenzen zum Nationalrat, nämlich in den Artikeln 1 und 4, wo es um den Geltungsbereich des Archivierungsgesetzes für das Bundesgericht geht, in Artikel 11 betreffend das Ende der verlängerten Schutzfrist beim Tod der betroffenen Person und schliesslich in Artikel 23 hinsichtlich der Strafbestimmungen.

#### Art. 1 Abs. 1 Bst. b, d, 3

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1 Bst. b*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 1 Bst. d, 3*

Festhalten

#### Art. 1 al. 1 let. b, d, 3

*Proposition de la commission*

*Al. 1 let. b*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 1 let. d, 3*

Maintenir

**Wicki Franz (C, LU),** Berichterstatter: In Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d geht es um den Geltungsbereich. Gegenüber der Fassung des Bundesrates und des Nationalrates haben wir in Litera d das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht ausdrücklich ausgenommen. Wir haben jedoch einen neuen Absatz 3 eingefügt. Ihre Kommission hat Ihnen dies seinerzeit aufgrund eingehender Abklärungen und Besprechungen mit den Vertretern des Bundesgerichtes so vorgeschlagen. Aufgrund der Differenz zum Na-

tionalrat haben wir diese Frage in der Kommission nochmals eingehend beraten. Wir haben einstimmig beschlossen, an unserem Beschluss festzuhalten.

Wegen dieser grundlegenden Differenz muss ich hier leider etwas weiter ausholen. Vorerst möchte ich der Klarheit halber festhalten, dass Frau Bundesrätin Dreifuss im Nationalrat für die Version des Ständerates eintrat. Sie argumentierte dabei insbesondere mit dem Prinzip der Gewaltentrennung. Tatsächlich missachtet der Beschluss des Nationalrates die staatspolitische Stellung des Bundesgerichtes. Der Gesetzgeber muss aber der Stellung des Bundesgerichtes als dritter Staatsgewalt Rechnung tragen.

Zudem trägt der Beschluss des Nationalrates den besonderen Verhältnissen, die für die Archivierung der Prozessakten und für die Einsichtnahme in dieselben zu beachten sind, nicht Rechnung. Wir müssen uns nämlich bewusst sein, dass Akten aus Prozessen zwischen Privaten nicht in gleicher Weise für die Öffentlichkeit bestimmt sind wie Verwaltungsakten. Das Bundesgericht hat uns darauf hingewiesen, dass der Beschluss des Nationalrates im Bereich der Prozessakten mit gesetzlichen Bestimmungen des Bundesrechtspflegegesetzes sowie des Opferhilfegesetzes kollidiert. Die Geheimhaltungspflichten bzw. die Einsichtsrechte von Nichtparteien richten sich teilweise nach diesen Spezialbestimmungen und können deshalb nicht ausschliesslich nach den generellen Bestimmungen des Archivierungsgesetzes geregelt werden. Ebenfalls können die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes auf die Prozessakten nur teilweise angewendet werden, weil sie von spezialrechtlichen Bestimmungen des Prozessrechtes verdrängt werden. Wenn wir der Version des Nationalrates folgen würden, läge die Archivierungsverordnungs-kompetenz beim Bundesrat und bei den ihm nachgeordneten Stellen.

Aus staatspolitischen, aber auch aus praktischen Gründen ist Ihre Kommission klar der Meinung, dass das Bundesgericht die zuständige und sachverständige Behörde sein soll. Das Bundesgericht soll daher in der Lage sein, die Ausführungsbestimmungen für seinen Bereich selbst zu erlassen. Im übrigen dürfen wir mit aller Klarheit feststellen, dass das Bundesgericht seine Archive seit seinem Bestehen immer selbstständig geführt hat, und dies ohne irgendwelche Beanstandungen.

Daher beantragt Ihnen die Kommission, an unserem seinerzeitigen Beschluss in Artikel 1 Absatz 1 Litera d und Artikel 1 Absatz 3 und dann – auch das möchte ich hier bereits anfügen – in Artikel 4 Absatz 3 festzuhalten. Dies bedeutet die Autonomie des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes betreffend Archivierung ihrer Unterlagen.

Die Gerichte müssen jedoch die Grundsätze des Archivierungsgesetzes beachten. Was dies heisst, wurde in der Kommission nochmals eingehend diskutiert. Gemäss der Kommission heisst dies, dass die Regeln des Archivierungsgesetzes auch für das Bundesgericht grundsätzlich anwendbar sind, dass aber dort, wo sich aufgrund des besonderen Prozessgutes andere Regeln als angezeigt empfehlen, das Bundesgericht frei ist, anders zu legislieren. Im Grundsatz muss sich das Bundesgericht auch an die Schutzfristen des Gesetzes halten. Das Bundesgericht könnte aber, wenn ein überwiegendes schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse gegen die Einsichtnahme durch Dritte besteht, die Einsichtnahme nach Ablauf der Schutzfrist zeitlich befristet beschränken oder untersagen. Diese Sonderbehandlung rechtfertigt sich für die Prozessakten. Die normalen Verwaltungsakten des Bundesgerichtes dagegen werden gemäss den Grundsätzen des Archivierungsgesetzes unter die dreissigjährige Sperrfrist fallen.

**Dreifuss Ruth,** conseillère fédérale: Je répéterai évidemment ici ce que j'ai dit devant le Conseil national, c'est-à-dire que le Conseil fédéral soutient la solution de compromis cherchée, trouvée et votée par le Conseil des Etats, car elle est certainement satisfaisante et apte à créer un climat très, très favorable entre le Tribunal fédéral et les pouvoirs exécutif et législatif. Je ferai toutefois deux remarques:

1. Je ne peux pas, au nom du Conseil fédéral, entériner les critiques qu'a faites M. Wicki du projet initial du Conseil fédéral. A notre avis, il respectait tout autant le partage des pouvoirs et était acceptable. Mais étant donné qu'il suscitait une réaction de crainte de la part du Tribunal fédéral, nous sommes très heureux que votre commission ait trouvé les voies d'un compromis et d'une solution qui mettent tout le monde d'accord. Donc, pas de critiques aussi fondamentales que celles faites par votre rapporteur, mais la même satisfaction devant la solution trouvée, le même soutien à cette décision du Conseil des Etats.

2. Permettez-moi aussi de rappeler très rapidement, à l'intention du Bulletin officiel, quels sont les principes de la loi auxquels le Tribunal fédéral doit également se soumettre: le devoir général d'archivage, les méthodes d'archivage, c'est-à-dire la prise en charge des documents, la détermination de leur valeur archivistique, la conservation, la mise en valeur, la communication doivent être garantis par le Tribunal fédéral. Comme vous l'avez bien dit, les règles en matière de délai de protection et les conditions minimales en matière d'accès font également partie des principes contenus dans la loi. Nous sommes persuadée que le Tribunal fédéral remplira pour sa part et de façon autonome, mais aussi en consultation avec les Archives fédérales, sa responsabilité d'archivage.

*Angenommen – Adopté*

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

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

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

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 4 Abs. 1, 3**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Festhalten

#### **Art. 4 al. 1, 3**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

Maintenir

**Wicki Franz (C, LU)**, Berichterstatter: Vorerst zu Artikel 4 Absatz 1: Hier schliessen wir uns dem Nationalrat und dem Bundesrat an. Wir haben bei der ersten Lesung mit dem Ausdruck «archivwürdig» festhalten wollen, dass ausdrücklich nur die archivwürdigen Unterlagen archiviert werden sollen und dass das Bundesarchiv nicht zu einem Sammelsurium aller in der eidgenössischen Politik und Verwaltung produzierten Akten werden soll. Unter Hinweis auf Artikel 3 Absatz 3, wo der Begriff «archivwürdig» definiert wird, können wir uns aber dem Beschluss des Nationalrates anschliessen. Zu betonen ist, dass es sich hier um die Unterlagen des Bundes im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 handelt.

Zu Artikel 4 Absatz 3: Hier kann ich auf die Ausführungen verweisen, die ich bereits zu Artikel 1 gemacht habe. Wir halten an unserer Version fest. Sie ist die logische Folgerung davon, dass wir bei Artikel 1 das Bundesgericht vom Geltungsbereich ausgeschlossen haben.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Präsident:** Dieser Beschluss ist präjudiziert durch den Entscheid zu Artikel 1.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 10**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Wicki Franz (C, LU)**, Berichterstatter: Hier schliessen wir uns dem Nationalrat an. Eingeschoben ist der Begriff «in der Regel». Dieser bedeutet folgendes: Grundsätzlich beginnt die Schutzfrist mit dem letzten Datum eines Dossiers. Der Bundesrat und der Direktor des Bundesarchives sehen zwei Arten von Ausnahmen, die dann in den Ausführungsbestimmungen präzisiert und definiert werden sollen:

1. Die Verhütung von Missbräuchen. Die Sperrfrist kann also nicht verlängert werden, indem man nachträglich ein Dokument in das Dossier einschiebt, um so zu einer verlängerten Frist zu kommen.

2. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist zu respektieren.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 11 Abs. 2, 3**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Abs. 2*

Das zuständige Departement kann im Einzelfall die verlängerte Schutzfrist nach dem Tod der betroffenen Person verkürzen oder die Einsichtnahme mit Auflagen gestatten, wo ein überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht.

*Abs. 3*

.... während der verlängerten Schutzfrist durch das zuständige Departement gestattet ....

*Minderheit*

(Spoerry, Aeby, Büttiker, Forster, Rhinow)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 11 al. 2, 3**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Al. 2*

Dans des cas particuliers, le département compétent peut abrégier le délai de protection prolongé, après la mort de la personne concernée ou assortir l'autorisation de consulter des documents de certaines charges si un intérêt public prépondérant l'exige.

*Al. 3*

Le département compétent peut autoriser ....

*Minorité*

(Spoerry, Aeby, Büttiker, Forster, Rhinow)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Wicki Franz (C, LU)**, Berichterstatter: In Artikel 11 geht es um die verlängerte Schutzfrist für Personendaten. Strittig sind die Absätze 2 und 3, wo wir auch je einen Minderheitsantrag haben.

Zu Absatz 2: Der Nationalrat hat sich der Fassung des Bundesrates angeschlossen, wonach die verlängerte Schutzfrist mit dem Tod der betroffenen Person endet. Die Kommission und unser Rat haben sich in der ersten Lesung für die Streichung dieser Bestimmung ausgesprochen. Es ging uns insbesondere um den Schutz der Hinterbliebenen. Ihre Kommission hat sich nochmals eingehend mit dieser Bestimmung auseinandergesetzt. Mehrheitlich wurde betont, dass durch den Tod einer Person die Daten keineswegs weniger sensibel werden. Die Sensibilität bleibt für die Angehörigen der ver-

storbenen Person bestehen. Man sprach sich dafür aus, die Toten in der Frage des Schutzes generell den Lebenden gleichzustellen. Insbesondere sollen die Angehörigen den frühen Tod ihres Vaters oder ihrer Mutter nicht entgelten. Schliesslich kamen wir in der Kommission zu einem Kompromiss, wie er Ihnen nun in Absatz 2 von der Mehrheit vorgeschlagen wird. Dies bedeutet also, dass die verlängerte Schutzfrist grundsätzlich nicht mit dem Tod der betroffenen Person endet, dass aber dort, wo ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, im Einzelfall die verlängerte Schutzfrist herabgesetzt werden kann oder die Akteneinsicht – allenfalls verbunden mit Auflagen – ermöglicht wird. Zuständig für diese Ausnahmegewährung soll das Departement sein und nicht der Vorsteher eines Bundesamtes, denn an die vorzeitige Einsichtnahme sollte eine politische Verantwortung geknüpft werden. In Absatz 3 ist aus diesem Grund das Bundesarchiv ebenfalls durch «das zuständige Departement» ersetzt worden. Namens der Mehrheit der Kommission bitte ich Sie, dieser Mittellösung zuzustimmen.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Im Namen der Minderheit möchte ich Ihnen beliebt machen, der Fassung von Bundesrat und Nationalrat zuzustimmen.

Das aus folgenden Gründen: Wir befinden uns gegenwärtig im Differenzbereinigungsverfahren. Dabei müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass die Lösung unserer Kommission aus dem ersten Umgang – nämlich bei der verlängerten Schutzfrist keine Ausnahmen zuzulassen und auch nach dem Tod der betroffenen Person die verlängerte Schutzfrist weiterzuführen – im Nationalrat keinerlei Unterstützung gefunden hat. In diesem Sinne ist der jetzt vorliegende Antrag der Mehrheit unserer Kommission eigentlich kein Kompromiss. Denn in der vorberatenden Kommission des Nationalrates wurde sogar der Antrag, überhaupt keine Verlängerung der Schutzfrist zuzulassen, also Artikel 11 ersatzlos zu streichen, nur hauchdünn – mit 11 zu 10 Stimmen – abgelehnt. Im Plenum des Nationalrates gab es dann allerdings für die Beibehaltung der verlängerten Schutzfrist eine komfortable Mehrheit von 94 zu 53 Stimmen. Aber das war eine Mehrheit zugunsten der Fassung des Bundesrates gegenüber der totalen Streichung der verlängerten Schutzfrist.

Die Fassung des Ständerates stand überhaupt nicht zur Diskussion. Der Nationalrat ist demnach offensichtlich entschlossen, die verlängerte Schutzfrist mit dem Tod der betroffenen Person enden zu lassen. Dafür gibt es meiner Meinung nach gute Gründe, denen ich mich – im Differenzbereinigungsverfahren – anschliessen kann.

Zum ersten muss man betonen, dass die Fassung des Ständerates aus dem ersten Umgang gegenüber dem geltenden Recht eine Verschärfung darstellt. Das geltende Recht kennt eine generelle Schutzfrist von 35 Jahren, aber keine vom Gesetz definierte Verlängerung dieser Frist. Die neu vorgesehene Ausdehnung der generellen Schutzfrist von 30 Jahren durch eine mögliche Verlängerung um 20 Jahre verhindert somit den Zugriff auf besonders schützenswerte Personendaten länger, als dies unter dem geltenden Recht der Fall ist. Die Frage ist nun eigentlich die, ob dies auch dann vollumfänglich möglich sein soll, wenn die betroffene Person während der verlängerten Schutzfrist stirbt. Bundesrat und Nationalrat sagen nein, der Ständerat als Erstrat sagte ja, und jetzt beantragt die Kommissionsmehrheit eine weitere Variante. Wie Herr Wicki ausgeführt hat, soll demnach die verlängerte Schutzfrist nach dem Tod der betroffenen Person grundsätzlich weiterlaufen, aber das zuständige Departement soll Ausnahmen gestatten können, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht. Genau betrachtet ist dieser Antrag der Kommissionsmehrheit aber zumindest materiell gar nicht so anders als das Konzept von Bundesrat und Nationalrat, dem sich die Minderheit anschliessen will.

Die Kommissionsmehrheit will eigentlich eine Beweislastumkehr gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf. Gemäss Bundesrat wird in Artikel 11 die verlängerte Schutzfrist nach dem Tod der betroffenen Person aufgehoben. Es bleibt aber der Vorbehalt von Artikel 12, der Ausnahmen davon zulassen

kann. Damit wird der von Herrn Wicki erwähnten Sensibilität dieser Daten aus unserer Sicht ausreichend Rechnung getragen.

Die Kommissionsminderheit ist deshalb der Ansicht, dass der Unterschied gegenüber dem Nationalrat – grundsätzlich verlängerte Schutzfrist auch für verstorbene Personen mit vom Departement genehmigten Ausnahmen, gegen grundsätzliche Beendigung der verlängerten Schutzfrist, aber mit möglichen Ausnahmen durch das Bundesarchiv oder die abliefernde Stelle gemäss Artikel 12 – es nicht rechtfertigt, hier eine Differenz aufrechtzuerhalten, nachdem die Stimmung im Nationalrat so eindeutig war und nachdem sich auch der Bundesrat mit Händen und Füssen gegen die Lösung der Kommissionsmehrheit wehrt. Er tut dies zum Teil auch aus formalen Gründen, für die ich Verständnis habe. Wie bereits erwähnt, will die Kommissionsmehrheit die Ausnahmen vom zuständigen Departement bewilligen lassen und nicht von der abliefernden Stelle oder vom Bundesarchiv, wie das Artikel 11 Absatz 3 für die nicht personenbezogenen Nachforschungen vorsieht.

Mit dem Bundesrat glaube ich, dass es nicht sinnvoll ist, die Departemente mit dieser Aufgabe zu belasten. Es handelt sich immerhin um 600 bis 1000 Fälle pro Jahr. Es ist der politisch verantwortlichen Person im Departement, zurzeit Frau Bundesrätin Dreifuss, wohl nicht möglich, alle diese Dossiers selber so genau zu studieren, dass sie sich im Einzelfall persönlich eine fundierte Meinung bilden kann.

Auch bei der Lösung der Kommissionsmehrheit wird die Verwaltung Antrag stellen müssen; und das politisch verantwortliche Departement wird kaum eine andere Wahl haben, als diesem zu folgen. Wir machen uns Illusionen, wenn wir das anders sehen. Ich wehre mich auch gegen eine Lösung, die den Zielen der Verwaltungsreform und unserem Bestreben, die Mitglieder des Bundesrates zu entlasten, widerspricht.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Nationalrat zu folgen, in Artikel 11 Absatz 2 die verlängerte Schutzfrist unter Vorbehalt von Artikel 12 – das ist wichtig – grundsätzlich nach dem Tod der betroffenen Person enden zu lassen und in Absatz 3 dem Schweizerischen Bundesarchiv die Kompetenz zur Festlegung von Auflagen zu geben. Wir sollten damit nicht das zuständige Departement belasten, wie das übrigens auch in Artikel 12 Absatz 2 vorgesehen ist.

**Aeby Pierre (S, FR):** Avec l'article 11, nous sommes déjà dans un régime dérogatoire, dans un régime d'exception par rapport au principe de l'article 9 qui consacre un des buts essentiels de l'exercice de cette nouvelle loi, l'information du public sur les activités de la Confédération. On trouve d'ailleurs tout ceci dans le message: c'est «la démocratie, l'Etat de droit, le contrôle continu des activités de l'Etat et la confiance en les autorités» (p. 17), etc., autant de valeurs qui sont en jeu avec une loi sur l'archivage. Et le principe général, c'est un délai de protection de 30 ans. Ça, c'est le régime général de l'article 9. A l'article 11, le Conseil fédéral a estimé – le Conseil national l'a suivi, et la minorité de notre commission aussi – qu'il faut un délai qui se prolonge jusqu'à 50 ans lorsqu'il y a des données sensibles à protéger, et que ce délai supplémentaire de 20 ans peut se terminer avant, si la personne décède. Je crois que le système est clair: il est transparent, il est simple et il se justifie.

En revanche, l'article 11 alinéa 2 proposé par la majorité de la commission est tout sauf transparent. D'abord, il s'adresse à des cas particuliers. On ne les définit pas, on dit: «Dans des cas particuliers ...» Donc, le département doit déjà faire la distinction entre ce qui est cas particulier et ce qui ne l'est pas. Puis, dans les cas particuliers, il y a deux sous-groupes: le sous-groupe où l'intérêt public est prépondérant, et il faut ajouter des charges pour pouvoir consulter; l'autre sous-groupe où l'on peut purement et simplement, par voie d'autorité de la part du département – et non pas de la part de la loi –, dire: «Eh bien, dans ce cas – qui n'est pas un cas particulier, ou qui est un cas particulier d'un certain type –, à partir d'aujourd'hui, pour les raisons X, Y ou Z, il n'y a plus de raison de prolonger le délai de protection au-delà de 30, 35, 40 ou 45 ans.» Voilà ce qu'introduit l'article 11.

Vous me direz: «C'est confus!» Eh bien oui, c'est extrêmement confus par rapport au projet du Conseil fédéral. Ça n'est pas praticable pour le département, ça n'est pas transparent, et ça ouvre la porte à l'arbitraire.

Je vous invite donc, eu égard aux objectifs essentiels de cet exercice législatif, à voter la proposition de minorité qui n'est autre que le projet originel du Conseil fédéral, et à vous rallier par là à la décision du Conseil national.

**Frick Bruno (C, SZ):** Frau Spoerry als Sprecherin der Minderheit hat den Kompromisscharakter der Mehrheitslösung verneint. Ich meine, Sie haben das Problem auf der technischen Ebene abgehandelt, Frau Spoerry; es ist aber ein eminent politisches Problem, und als solches ist es auch darzustellen. Die Lösung der Mehrheit ist eine vernünftige, ausgewogene Mittellösung. Ich sage weshalb: Die beiden Lösungen, die der Nationalrat und der Ständerat früher beschlossen haben, sind zwei Extremlösungen. Der Ständerat wollte nach dem Tod den Schutz auf 50 Jahre ausdehnen. Der Nationalrat schloss sich der Version des Bundesrates an, wonach die Schutzwürdigkeit der Personendaten grundsätzlich mit dem Tod endet. Beides ist nicht befriedigend. Warum?

Bei der bundesrätlichen und nationalrätlichen Lösung endet der Schutz mit dem Tod der betroffenen Person sofort. Wenn eine Person also früh stirbt, werden ihre Akten grundsätzlich freigegeben. Die Angehörigen können darunter leiden, wenn die Akten – sei es von Journalisten, sei es von Historikern – nicht sachgerecht bearbeitet werden. Die Angehörigen müssen damit den frühen Tod ihres Vaters oder ihrer Mutter entgelten. Natürlich kann gemäss Artikel 12 Absatz 2 eine Einschränkung verfügt werden. Wir sind uns aber bewusst, dass diese Einschränkung nur minimal ist. Das Akteneinsichtsrecht ist offen, es ist umfassend; es wird dem Einsichtnehmer lediglich die Auflage gemacht, die personenspezifischen Angaben nicht zu publizieren. Aber wir alle wissen, wie leicht die Bestimmung umgangen werden kann. Man kann die Daten jemand anderem geben, der sie publiziert, man kann sie auf Umwegen der Öffentlichkeit zugänglich machen. Die Angehörigen haben sodann nur die Möglichkeit, im nachhinein, wenn der Schaden passiert ist, zu reklamieren und zu versuchen, zu ihrem Recht zu kommen. Das ist nicht befriedigend, denn das ist eine eminent politische Frage.

Die Lösung, die wir im Ständerat bei der ersten Beratung beschlossen haben, hielt bei hellerem Lichte gesehen ebenfalls nicht stand. Es gibt nämlich Personen, bei denen die Öffentlichkeit ein Interesse daran hat, dass die Schutzfrist weniger als 50 Jahre läuft. Wir haben Kenntnis von Beispielen wie Georges Oltramare, Chef der Union nationale, einer faschistischen Organisation. Er ist gestorben, und bei ihm besteht ein Interesse, dass die Akten auch für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Gleiches gilt beispielsweise für Luigi Einaudi, den ersten Staatspräsidenten der Italienischen Republik. Auch er ist vor Ablauf der verlängerten Schutzfrist verstorben, und es besteht ein öffentliches Interesse. Gleiches gilt für Léon Nicole, einen führenden Exponenten der Parti du travail aus der Westschweiz. Auch er ist verstorben, und auch bei ihm soll die Schutzfrist nicht 50 Jahre dauern.

Wo ein öffentliches Interesse besteht, muss also die Schutzfrist nicht 50 Jahre dauern; in allen anderen Fällen aber soll sie 50 Jahre dauern. Die Lösung der Mehrheit ist da eine Mittellösung. Sie erlaubt nämlich die Interessenabwägung im Einzelfall. Grundsätzlich sind die Personendaten im Rahmen der verlängerten Frist geschützt, egal, ob die Person lebt oder verstorben ist; wo aber ein öffentliches Interesse gegeben ist, kann das zuständige Departement die Einsicht erlauben.

Es ist sodann richtig, dass die Einsichtnahme auf Stufe des Departementes – und nicht von einem Archivmitarbeiter – bewilligt wird. Die Erlaubnis der Einsichtnahme ist nämlich in vielen Fällen eine eminent politische Frage. Wir haben das oft erlebt, machen wir uns doch nichts vor! Mit Archivmaterialien ist trefflich Politik zu treiben. Die Angehörigen sind da wenig beglückt. Sie müssen sich im nachhinein zur Wehr setzen, wenn der Schaden bereits angerichtet ist. Aus diesem Grund ist es richtig, dass die prominente Stufe das Departement

ist. Damit braucht die Einsicht den Segen des Departementvorstehers oder der Departementsvorsteherin, weil der Eingriff in die Persönlichkeitsrechte des Verstorbenen und in die schützenswerten Interessen der Angehörigen gross ist.

Welches ist nun das zuständige Departement? Ich meine, das sei das Departement, welches die Akten abgeliefert hat. Wir haben sieben Departemente, und so verteilen sich die wenigen hundert Einsichtsgesuche pro Jahr auf sieben Departemente und auf die Bundeskanzlei, allenfalls sogar auf Aussenstehende, wo die Akten nicht direkt dem Bund unterstanden, aber am Schluss beim Bund abgeliefert wurden. Dieser Arbeitsaufwand ist klein. Ein Departement trifft jedes Jahr viele Tausende von Entscheidungen. Ob es da noch über einige Einsichtsrechte befindet, ist untergeordneter Aufwand. Wir müssen uns darüber klar sein: Die vorzeitige Einsichtnahme in Daten, bei denen die Schutzfrist noch läuft, ist ein massiver Eingriff in die Rechte des Verstorbenen und seiner Angehörigen. Da soll eine Interessenabwägung durch den Departementsvorsteher stattfinden; das ist durchaus machbar. So können wir sachgerecht eine Abwägung zwischen den Interessen der Angehörigen des Verstorbenen und der Öffentlichkeit treffen, die Einsichtnahme verlangt. Wer das auf die technische Ebene des Archivbeamten verlagern will, trifft nicht den sachgerechten Entscheid, und man macht fast glauben, mit Archivmaterialien verhalte es sich wie mit anderen Lagerbeständen. Das ist aber nicht der Fall. Es handelt sich in vielen – wenn auch nicht in allen – Fällen um eminent politische Fragen, und diese Entscheide müssen auf sachgerechter Stufe nach individueller Interessenabwägung getroffen werden.

**Danioth Hans (C, UR):** Ich habe mir die Argumente pro und kontra aufmerksam angehört und bin etwas hin- und hergerissen. Ich erhoffe mir von den sehr kompetenten Mitgliedern der Kommission zusätzliche Aufklärung.

Die sachliche Begründung für die materielle Lösung, wie sie die Mehrheit vorschlägt, ist einleuchtend. Es braucht nach meinem Dafürhalten eine Interessenabwägung, und hier soll nicht der Tod Schiedsrichter spielen, sondern das Interesse, ob nun diese Daten freigegeben werden sollen oder nicht. Hier stimme ich der Mehrheit zu.

Mehr Mühe bereitet mir die Zuständigkeit, und die diesbezüglichen Bedenken sind durch das Votum von Kollege Frick nicht kleiner, sondern im Gegenteil grösser geworden – vor allem, als er fragte, wer das zuständige Departement sei. Wir haben jetzt sieben Departemente, und ich wage die Prognose, dass es dann sieben verschiedene Praxen gibt. Wir stellen dann fest: Das eine Departement ist large, das andere entscheidet nach anderen Kriterien. So etwas dürfen wir kurz vor dem Jahr 2000 nicht installieren. Das zuständige Departement ist jetzt vertreten durch Frau Bundesrätin Dreifuss. Ob es nun das EDI ist oder welches Departement auch immer: Auf alle Fälle darf nicht die Herkunft der Akten für die Kriterien der Anwendung dieses Archivierungsgesetzes massgeblich sein.

Es gibt noch ein zusätzliches Bedenken: Wenn das Departement als Erstinstanz entscheidet, so könnte eine von Frau Spoerry mit Recht befürchtete Folge sein, dass vor allem wegen der Überlastung der Departementsvorsteherin die Weiterzugsrechte «abgeschnitten» werden, während es im Fall, wo der Chef des Bundesarchives – ich nehme an, er unterschreibt dann eine solche Verfügung – die Verfügung erlässt, eine Weiterzugsmöglichkeit gibt. Dann haben wir das normale Verfahren, wie es in diesem Staat üblich ist, dass das Departement und allenfalls der Bundesrat entscheiden.

Auch von daher möchte ich fragen: Kann man nicht in beiden Bestimmungen, in den Absätzen 2 und 3, «das zuständige Departement» durch «das Bundesarchiv» ersetzen?

Auf alle Fälle wäre ich froh, wenn die Mehrheit mir hierzu zusätzliche Entscheidungshilfen geben könnte.

**Wicki Franz (C, LU),** Berichterstatter: Zuerst zur Frage von Herrn Danioth: Er fragt mit Recht, welches das «zuständige Departement» sei. Meines Erachtens ist das zuständige De-

partement jenes, in welches das Bundesarchiv kompetenzmässig eingeordnet ist. Heute wäre also das Eidgenössische Departement des Innern zuständig. Persönlich könnte ich mit dieser «Version Danioth» durchaus leben, d. h., wenn es «das Bundesarchiv» anstatt «das zuständige Departement» heissen würde; das wäre für mich durchaus eine Regelung.

Sie müssen aber die Bedenken, welche Herr Frick geäussert hat, begreifen. Im Zusammenhang mit einer Veranstaltung hat der heutige Direktor des Schweizerischen Bundesarchives geäussert, dass auch ein Archiv Politik machen könne. Sie mögen sich vielleicht daran erinnern, es hat in der Presse einige Fragen aufgeworfen. Ich persönlich habe nach wie vor Vertrauen in den Direktor des Bundesarchives, Herrn Direktor Graf, aber wenn Sie das ausmerzen wollen, dann müsste schon die Fassung der Kommissionsmehrheit, also die Fassung «das zuständige Departement», angenommen werden. Ich bin aber der Meinung, Absatz 2 in der Fassung der Mehrheit dürfe nicht an der Frage der Zuständigkeit scheitern.

Frau Spoerry hat erklärt, sie sei überzeugt, dass der Nationalrat an der Fassung unserer Kommission keine grosse Freude haben werde, und sie sieht, als Augurin gewissermassen, ganz klar, dass der Nationalrat dies ablehnen würde. Für mich ist das eine unbewiesene Behauptung. Jedenfalls rechtfertigt diese Vermutung von Frau Spoerry für mich keineswegs, dass dem Schutzbedürfnis der verstorbenen Person, aber auch dem Schutzbedürfnis der Angehörigen nicht Rechnung getragen wird. Ich möchte nochmals betonen, dass die Daten nicht deshalb weniger sensibel werden, weil jemand gestorben ist. Die Sensibilität bleibt auch für die Familie und für die Angehörigen der verstorbenen Person bestehen. Gemäss der Version des Bundesrates bzw. des Nationalrates können sich die Hinterbliebenen erst wehren, wenn die Archivakten schon veröffentlicht sind, also im nachhinein.

Ich wiederhole, was der Direktor des Bundesarchives letztes Jahr in einem Zeitungsartikel erklärte: «Der Informationsmarkt wird auch bei uns bald ein grosses Geschäft werden. In Amerika haben sich Firmen darauf spezialisiert, an Akten sofort heranzukommen.» Daher müssen wir auch für den Schutz der Verstorbenen und von deren Angehörigen sorgen. Der Geschichtsforschung im öffentlichen Interesse trägt die Formulierung, wie sie die Mehrheit Ihrer Kommission vorschlägt, durchaus Rechnung. In einem Satz gesagt: Verschonen Sie die Verstorbenen und deren Angehörigen vor den «Paparazzi der Archive»!

Ich möchte hier noch etwas beifügen: Fünf Minuten vor dieser heutigen Sitzung erhielten wir Mitglieder der Staatspolitischen Kommission die Fotokopie eines Aufsatzes – ein Sonderdruck, nicht verkäuflich – mit dem Titel «Kollektives Gedächtnis und informationelle Integrität. Zum Datenschutz im öffentlichen Archivwesen» von Dr. iur. Beat Rudin.

Ich habe diesen Aufsatz noch schnell durchgesehen. Auch darin wird das Problem aufgegriffen, das wir haben, nämlich dass die verlängerte Schutzfrist mit dem Tod enden soll. Herr Rudin erklärt, das sei unbefriedigend. Er sagt, beiden Anliegen – d. h. den Interessen der verstorbenen Person und dem Interesse des Andenkenschutzes der Hinterbliebenen – würde eine relative Schutzfrist Rechnung tragen. Im Prinzip ist das, was Ihnen die Kommission vorschlägt, eine relative Schutzfrist. Wir haben die Möglichkeit, dass das zuständige Departement oder allenfalls das Bundesarchiv vor- und nachgibt.

Im übrigen wird mit diesem Artikel noch auf die baselstädtische Lösung hingewiesen. Dort fällt diese verlängerte Schutzfrist zehn Jahre nach dem Tod weg.

Ich darf Sie bitten, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Dreifuss Ruth**, conseillère fédérale: Je ne vais pas me défendre «mit Händen und Füssen», mais avec des arguments qui, j'espère, vous convaincront et seront dignes de cette Chambre.

Le Conseil fédéral vous recommande très clairement d'adopter la proposition de minorité, et Mme Spoerry a fort bien ex-

pliqué les raisons pour lesquelles la proposition de la majorité de la commission ne saurait satisfaire. Je souligne effectivement, comme Mme Spoerry, que j'ai les plus grands doutes que le Conseil national puisse être convaincu par une telle proposition, lorsqu'on voit les décisions qui ont été prises et le fait que le Conseil national n'était divisé, à un moment donné, qu'entre la solution du Conseil national, «protection jusqu'à la mort», et la solution qui consistait à refuser toute prolongation du délai au-delà des 30 ans. Aucune voix ne s'est élevée dans un autre sens. C'est la raison pour laquelle je partage le sentiment que l'on ne fait que prolonger des navettes sans que l'on puisse convaincre le Conseil national. Mais c'est pour des raisons de contenu que je vous demande d'adopter la proposition de minorité, c'est-à-dire le projet du Conseil fédéral et la décision du Conseil national.

Tout d'abord, la question qui a été soulevée est celle de savoir quel est le département compétent. Notre interprétation est celle que M. Frick vient de faire. L'expression «département compétent» ne se trouve nulle part ailleurs dans la loi. Qui est le plus compétent pour se déterminer sur cette question extrêmement sensible où il y a, en fait, un renversement du fardeau de la preuve – c'est-à-dire sur l'effet que pourrait avoir l'ouverture d'archives – sinon le département qui connaît effectivement ces archives et le domaine ou l'environnement dans lequel l'affaire en question s'est déroulée? Là, je partage tout à fait le point de vue de M. Danioth. Les départements compétents étant ceux dans lesquels se trouve l'office concerné, alors nous aurions très rapidement au moins huit interprétations différentes de ce qui doit être protégé et cela créerait un arbitraire que, sans doute, seuls les recours permettraient à la longue de corriger, et surtout un changement de la loi qui corrigerait cette curieuse décision.

Si le département compétent devait être celui auquel sont attribuées les Archives fédérales, je souligne que ce n'est pas possible. D'après nos calculs, nous partons de l'idée qu'il y aurait, selon la pratique actuelle, à peu près un millier de cas au moins par année pour lesquels on nous demanderait de faire une analyse par hypothèse: est-ce que l'ouverture, après la mort de la personne concernée, de ce dossier pourrait avoir des effets préjudiciables? Un tel renversement du fardeau de la preuve, une telle analyse par hypothèse pour un millier de cas au moins sont impossibles à gérer. Je vous prie de ne pas nous imposer une tâche de ce genre.

Mme Spoerry a fort bien expliqué que nous avons la possibilité, par le biais de l'article 12, de prévoir le cas où il faudrait protéger les données les plus sensibles. Ne nous obligez pas, pour chaque donnée, à nous demander si elle pourrait être sensible et, le cas échéant, à prendre ensuite une décision quant à la suite à donner!

J'ai dit plus de 1000 actuellement: pour un département, c'est impossible; nous sommes incapables de le faire; le directeur des Archives fédérales est incapable de le faire. Comment voulez-vous qu'il puisse analyser les conséquences possibles de l'ouverture d'un dossier de par sa propre autorité? Imaginez ce que cela donnerait si c'était 200 décisions par année, chacune prise par un autre département. Cela nous mettrait dans une situation impossible.

Sans rouvrir le débat de la dernière fois, je vous rappelle que nous avons une excellente loi sur la protection des données. Celle-ci protège en effet les personnes de leur vivant, et il serait absurde que la loi sur l'archivage protège les personnes décédées, c'est-à-dire assure sur des données archivées, non actives, une protection plus longue.

Je vous prie d'adopter la proposition de minorité et d'éliminer maintenant cette divergence.

Je ne reviens pas sur les exemples amusants que l'on a donnés et qui montrent jusqu'à quand les dossiers devraient rester fermés pour certaines personnalités si l'on appliquait la règle telle que vous la vouliez, règle qui nous obligerait chaque fois à nous poser la question de savoir si l'on veut prévoir un accès prématuré. La logique de notre disposition, la règle qui veut que la protection prend fin à la mort de la personne concernée, les exceptions prévues à l'article 12 donnent toutes les garanties correspondant à la loi sur la protection des données.

**Daniöth Hans** (C, UR): Ich möchte diese Debatte nicht zur Kommissionssitzung ausarten lassen und masse mir nicht an, auf Anhieb die richtige Formulierung zu finden, vor allem deshalb nicht, weil ich sehr wohl bemerkt habe, dass die Zuständigkeitsfrage nicht nur eine formale ist; aber sie ist teilweise eben auch eine formale. Darauf wurde noch keine befriedigende Antwort gegeben.

Es ist nicht gut, wenn in einem neu geschaffenen Gesetz das Departement die erste Instanz ist. Ich meine aber, dass der Antrag der Mehrheit in der Sache doch überzeugend ist, und ich möchte Ihnen vorschlagen, der Mehrheit zuzustimmen, damit wir eine Differenz haben; im Nationalrat kann diese Frage dann zusammen mit der materiellen geregelt werden, also die Frage, ob in Absatz 2 und in Absatz 3 die Zuständigkeit des Departementes durch jene des Bundesarchives ersetzt werden soll.

In diesem Sinne verzichte ich auf einen formellen Antrag, empfehle Ihnen aber, die Differenz beizubehalten und der Mehrheit zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	20 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	20 Stimmen

*Mit Stichentscheid des Präsidenten  
wird der Antrag der Mehrheit angenommen  
Avec la voix prépondérante du président  
la proposition de la majorité est adoptée*

#### Art. 13 Abs. 1, 1bis

Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 13 al. 1, 1bis

Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 23

Antrag der Kommission  
Festhalten  
Proposition de la commission  
Maintenir

**Wicki Franz** (C, LU), Berichterstatter: Der Nationalrat hat die vom Bundesrat vorgeschlagene Strafbestimmung gestrichen. Aus dem Amtlichen Bulletin geht nicht hervor, warum diese Streichung erfolgte.

Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig, an der Strafbestimmung, d. h. Artikel 23, festzuhalten. In der Botschaft hat der Bundesrat ausdrücklich darauf hingewiesen, es sei notwendig, sowohl die unerlaubte Informationsverbreitung zu verbieten als auch Sanktionen vorzusehen, wenn diesem Verbot nicht Folge geleistet werde. Wir sehen keinen Grund, diese Strafbestimmung zu streichen.

Ich bitte Sie daher, der Kommission zuzustimmen.

**Dreifuss Ruth**, conseillère fédérale: La discussion au Conseil national nous a convaincue que cet article n'était pas absolument indispensable, puisque nous avons l'article 21 «Règlement d'utilisation; mesures administratives» de la présente loi, le Code civil et le Code pénal. C'est une disposition que nous avions prévue dans un but dissuasif.

Je remercie le Conseil des Etats de soutenir la version initiale du Conseil fédéral. Je pense que vous pouvez maintenir cette divergence avec le Conseil national et essayer de le convaincre.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 25 Abs. 2

Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 25 al. 2

Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.035

### Transplantationsmedizin. Verfassungsbestimmung

#### Médecine de la transplantation. Article constitutionnel

Botschaft und Beschlussentwurf vom 23. April 1997 (BBl 1997 III 653)  
Message et projet d'arrêté du 23 avril 1997 (FF 1997 III 613)

Beschluss des Nationalrates vom 2. Dezember 1997  
Décision du Conseil national du 2 décembre 1997

#### Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière

**Rochat Eric** (L, VD), rapporteur: Alors que c'est en 1964 que fut effectuée la première greffe de rein en Suisse, notre pays demeure étrangement un des derniers pays européens à ne posséder aucune disposition légale qui régleme le domaine de la transplantation d'organes, de tissus ou de cellules. C'est l'arrêté fédéral du 22 mars 1996 sur le contrôle du sang, des produits sanguins et des transplants qui constitue la toute première disposition fédérale en matière de protection contre les infections et le commerce des transplants.

Et pourtant, notre pays a connu des développements spectaculaires en la matière, puisqu'en 1997, ce ne sont pas moins de 35 greffes de coeur, 16 de poumon, 55 de foie, 6 de pancréas et 236 de rein qui ont été effectuées, soit 348 au total contre 357 l'année précédente. Nous pouvons y ajouter plus de 200 greffes de moelle osseuse.

Si on compte ces 30 dernières années, aucun dérapage n'a eu à être déploré. Il n'en demeure pas moins que nous ne pouvons plus nous contenter de règles et de principes généraux, de dispositions émanant de milieux privés ou semi-publics comme les directives de l'Académie suisse des sciences médicales, datant de 1981 déjà, ni d'ailleurs de législations cantonales disparates et incomplètes.

La transplantation d'organes est un domaine dans lequel la collaboration entre cantons, mieux, entre pays, est indispensable. Une législation unique est souhaitable, qu'il s'agisse de la répartition des organes disponibles, de la réglementation du don et du commerce d'organes, qu'il s'agisse de la protection contre les infections, qu'il s'agisse du respect du donneur et du receveur, qu'il s'agisse enfin du délicat sujet de la xénotransplantation.

Un nouvel article constitutionnel est aujourd'hui nécessaire. Il est ardemment demandé par tous ceux qui sont concernés par la transplantation, qu'ils soient des patients, qu'ils soient des médecins.

Le Conseil fédéral nous propose un article 24decies adéquat placé après l'article 24novies qui traite de la procréation et du génie génétique. En plus de la compétence législative, le projet du Conseil fédéral retient trois éléments de première importance:

1. la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la santé;
  2. la gratuité du don d'organes, de tissus ou de cellules;
  3. la répartition équitable des organes à disposition.
- Lors de ses débats, le Conseil national a ajouté une quatrième disposition qui interdit clairement le commerce d'organes.

Le message du Conseil fédéral fourmille de renseignements intéressants sur les transplantations d'organes, et je n'y reviendrai pas. Je soulignerai tout au plus le manque croissant d'organes et de donateurs, nombre qui contraste avec l'amélioration des possibilités de greffe et la sécurité toujours plus grande garantie au receveur.

Nous découvrirons que les causes de cette évolution regrettable sont multiples. Nous apprendrons aussi qu'il n'existe pas de solution aisée à cette situation, mais un faisceau d'incitations possibles, allant du soutien aux hôpitaux qui prélèvent les organes dans de bonnes conditions à l'information large et répétée du public sur les conditions du prélèvement. La définition de la mort clinique et la possibilité pour chacun, le cas échéant, de bénéficier d'une greffe d'organes qui lui est nécessaire sont également des éléments importants.

Après avoir entendu juristes et médecins, après avoir longuement délibéré, votre commission est entrée en matière sans opposition sur le projet du Conseil fédéral. Elle a désiré cependant confier à une sous-commission le soin de se pencher sur les réserves exprimées par certains juristes sur la nécessité d'un tel article et diverses propositions provenant de la commission elle-même. Dans une ultime séance enfin, votre commission s'est ralliée unanimement au texte élaboré par le Conseil national.

Me réservant d'y revenir lors de l'examen de détail, j'aimerais aborder maintenant quelques points particulièrement importants ayant trait à cet article constitutionnel.

La première phrase de l'alinéa 1er contient tout d'abord implicitement les dispositions nécessaires pour légiférer dans le domaine de la xénotransplantation. En parlant en effet de transplantation d'organes, de tissus et de cellules sans préciser leur origine humaine ou animale, l'article constitutionnel crée cette compétence.

Certains se demanderont pourquoi la xénotransplantation – dont je rappelle le stade de développement tout à fait expérimental à l'heure actuelle – n'est pas citée nommément, lorsqu'on connaît surtout la sensibilité de certains groupes de notre population à ce sujet. D'autres s'interrogeront sur l'absence de mention de l'implantation, qui consiste à placer dans le corps des tissus, mais aussi des matières inertes.

La solution proposée réunit en une même phrase la transplantation et ses sous-ensembles que sont la xénotransplantation et l'implantation, le tout dans une formulation claire, susceptible d'adaptation à l'évolution des techniques et des connaissances. Votre commission a préféré cette solution à des propositions plus détaillées, laissant à la loi le soin de définir les dispositions qui s'appliquent aux différents champs d'activité.

Soulignons une fois encore qu'il sera désormais possible de légiférer dans le domaine de la xénotransplantation, et plus seulement pour les risques infectieux que cette technique présente.

La seconde phrase de l'alinéa 1er fait craindre la redondance, que ce soit par référence aux articles précédents, que ce soit par la juxtaposition des termes: dignité humaine, personnalité et santé. Les explications des experts ont convaincu votre commission. Dans tous les cas de transplantation, en effet, il est nécessaire de tenir compte et de la dignité humaine du donneur, et de la santé du receveur; mais aussi des droits de la personnalité des deux personnes en cause, de l'anonymat comme du désir d'être ou non donneur d'organes. Il n'y a donc pas cumul de concepts. Cette deuxième phrase de l'alinéa 1er décrit sobrement le champ complet des protections nécessaires à la réalisation des transplantations. Votre commission a suivi le Conseil national dans le découpage nouveau qu'il a fait de l'alinéa 2 du Conseil fédéral. Elle reprend tout d'abord la notion d'équité ou de répartition équitable des organes. Elle se refuse en revanche à inscrire une égalité qui serait irréalisable.

Elle se soucie d'éviter que des considérations autres que médicales puissent infléchir les règles d'attribution des organes à disposition, qu'elles soient des considérations financières, sociales, ethniques ou même politiques. Puis, dans l'alinéa 3 nouveau, la commission reprend à son compte les deux concepts bien définis par le Conseil national: d'une part, la gra-

tuité du don d'organes, de tissus ou de cellules, d'autre part, l'interdiction du commerce d'organes. Cette différence organes/tissus/cellules n'est pas une faute de style, ni une habileté juridique. Elle correspond à une réalité médicale dans le domaine de la transplantation.

Concernant les organes en effet, le souci permanent des organisations de transplantations et des chirurgiens qui les effectuent est d'éviter le commerce d'organes. Certes, il nous faut faire la part des rumeurs qui attribuent périodiquement à certains pays l'histoire maintenant fameuse de la personne qu'on enlève, qu'on anesthésie, qu'on prive d'un rein et qu'on retrouve enfin, amnésique, au bord d'une route. Les exigences de qualité, de spécificité et de santé pour l'organe en question s'inscrivent en faux contre de telles rumeurs qui relèvent de procédés hasardeux et criminels. Il est certain en revanche que, pour des raisons économiques, certains pourraient être tentés de mettre à disposition leurs organes contre rémunération. Swisstransplant et l'Académie suisse des sciences médicales se sont toujours opposées avec la dernière vigueur à un tel marché.

Il en est autrement en revanche pour les tissus et les cellules. Le premier exemple pour cela est, bien entendu, le sang que beaucoup d'entre nous offrent pour être transfusé à d'autres personnes. Si le don de cellules et d'autres tissus demeure gratuit, les traitements, les clonages, les dévitalisations dont ils sont l'objet les modifient sensiblement, et l'interdiction de commercialisation ne saurait plus leur être appliquée aussi strictement. Pensons simplement aux divers sérums issus de plasma humain, que nous payons lorsqu'il s'agit de nous prémunir contre certaines maladies allant de l'hépatite aux oreillons.

Ajoutons encore qu'en parlant de gratuité de don d'organes et d'interdiction de leur commerce, le Conseil fédéral n'entend pas interdire l'indemnisation des manoeuvres médicales et techniques qui sont nécessaires à valoriser l'organe pour l'implanter.

Avant de conclure, j'aimerais encore évoquer trois sujets qui ont retenu notre attention:

1. Le premier concerne la définition de la mort. Cette définition est nécessaire car le prélèvement d'organes et les chances de les implanter valablement en dépendent étroitement. Nous n'avons pas voulu l'inscrire dans la constitution: les règles de cette définition sont actuellement entre les mains de l'Académie suisse des sciences médicales et donnent toute satisfaction. La loi déterminera sous quelle forme ces directives seront inscrites dans les textes et quelles seront leurs relations avec l'évolution permanente de la science médicale en la matière.

2. Le second point touche au consentement en cas de don d'organes. Faut-il un acquiescement préalable clair du donneur, confirmé par l'entourage? Ou l'absence d'une disposition interdisant le prélèvement permet-elle de procéder automatiquement? Les sensibilités sont encore très contrastées sur ce sujet, et il n'est par ailleurs pas certain que des dispositions apparemment plus contraignantes, de type consentement implicite, facilitent réellement le travail des médecins qui prélèvent. L'expérience montre bien qu'il est difficilement concevable de prélever un organe sur un donneur en état de mort cérébrale, sans en référer à ses proches, quoi qu'autorise la loi.

3. Le troisième point a retenu longtemps l'attention de la commission: faut-il, oui ou non, inscrire dans la constitution le devoir pour la Confédération d'encourager le don d'organes, de cellules et de tissus? Devant le besoin réel d'organes, devant le manque croissant de donateurs, devant les progrès médicaux qui permettent la greffe là où elle était hier encore impossible, nous étions nombreux, professionnels et parlementaires, à souhaiter une telle disposition constitutionnelle. Elle ne figure pourtant pas dans le projet de votre commission, même si Mme Brunner Christiane va présenter un amendement pour l'introduire comme un alinéa 4.

Quelles sont alors les raisons qui ont incité votre commission à se priver d'une telle disposition incitative? Il y a, bien entendu, les raisons économiques – et vous comprendrez que, même dans un domaine comme celui-ci, nous n'ayons pas

souhaité donner de nouvelles tâches à la Confédération. Il y a ensuite l'étendue de l'encouragement souhaitable. La Confédération pourrait se limiter à des campagnes d'information. Nous savons que le succès remporté par les campagnes d'incitation en Espagne, qui est un pays modèle en la matière, est étroitement lié, lui, aux encouragements financiers qui ont été prodigués aux hôpitaux qui s'affichent dans le prélèvement d'organes. Finalement, l'alinéa 1er, pris dans son acception générale, permet à la Confédération de prendre toute prescription dans le domaine de la transplantation d'organes, de tissus et de cellules, donc aussi les mesures d'encouragement et d'incitation souhaitées.

Faut-il alors vraiment ajouter une disposition contraignante? Mme Dreifuss, conseillère fédérale, a très clairement exprimé devant la commission ses intentions de soutenir, dans le domaine de la transplantation, une information de qualité respectant la conscience populaire, aidant les institutions sans se substituer à elles. Je lui saurai gré de bien vouloir nous répéter ces propos devant notre Conseil.

Au nom de la commission, je vous encourage à accepter l'article constitutionnel 24decies qui nous est proposé. Les patients transplantés et leurs associations, les médecins transplantateurs et Swisstransplant ont un besoin urgent d'une telle disposition. Si nous nous déclarons ici décidés à encourager chacun à être donneur d'organes, le cas échéant, il est bon en conclusion de rappeler aussi que chacun est susceptible un jour de bénéficier d'un organe qu'un moins chanceux que lui aura eu l'humanité et la conscience de lui céder.

**Forster Erika (R, SG):** Der Transplantationsmedizin kommt heute eine enorme Bedeutung zu. Viele Menschen verdanken ihr eine grundlegende Verbesserung ihrer Lebensqualität oder gar ihr Leben. Neue technische Errungenschaften haben in den letzten Jahren neue Möglichkeiten eröffnet. Die medizinische Entwicklung geht weiter, rascher als die Gesetzgebung und rascher, als dies vielen von uns möglicherweise lieb ist. Wir wollen aber einen verantwortungsbewussten Umgang mit dieser Medizin. Auch hier wie in der Gentechnologie gilt es, einen Rahmen zu geben, den wir sowohl ethisch als auch moralisch vertreten können.

Dem hohen Niveau der schweizerischen Transplantationsmedizin steht heute aber nach meiner Meinung ein grundsätzliches Vakuum gegenüber. Wohl haben alle Kantone in ihre Gesundheitsgesetze Vorschriften über die Organtransplantation aufgenommen. Ich bin aber der Meinung, dass wir es nicht mehr länger vertreten können, je nach Kanton unterschiedliche Voraussetzungen für die Organentnahme zu haben, nämlich stillschweigende Akzeptanz oder ausdrückliche Zustimmung zur Entnahme, zur Zuteilung oder zum Umgang mit Transplantaten. Allerdings verfügen nur zwanzig Kantone überhaupt über eine Regelung betreffend Spendeentnahme und Transplantation von Organen, und selbst diese sind unvollständig und grösstenteils nicht mehr zeitgemäss. Zudem unterscheidet sich die Handhabung teilweise wesentlich. Ein Verfassungsartikel schafft demgegenüber Klarheit und Einheitlichkeit in der Schweiz.

Wenn auch in unserem Land Organhandel nie stattgefunden hat, ist es trotzdem wichtig, eine solche Entwicklung bereits in der Verfassung zu verbieten. Der vorliegende Verfassungsartikel ist ja nicht nur Kompetenznorm, sondern er ist für den Bund Verpflichtung zu legislieren. Der Artikel ist offen formuliert, enthält aber doch gewisse Leitplanken. Die offene Formulierung erlaubt es auch dem Gesetzgeber, der schnell fortschreitenden Entwicklung Rechnung zu tragen. Zentrale Elemente sind die Unentgeltlichkeit der Organspende und die gerechte Zuteilung der Organe. Sicher gehören beide Elemente als Leitplanken in einen Verfassungsartikel. Die Zuteilung darf nicht einfach dem freien Markt überlassen werden, sonst werden finanzielle Möglichkeiten ausschlaggebend sein, was vom ethischen Standpunkt her nicht haltbar ist.

Das Gesetz soll auch für eine rechtsgleiche Behandlung aller Patientinnen und Patienten sorgen. Welche Kriterien für eine gerechte Zuteilung gelten sollen, ist einfacher zu diskutieren und in Worte zu fassen, als dies juristisch möglich ist. Bereits

die Vernehmlassung zum Verfassungsartikel hat gezeigt, dass die Formulierung «gerechte Zuteilung» von einigen als zu offen empfunden wurde. Heute nehmen Fachinstanzen ihre Aufgaben wahr, und eine Kontrolle ist durch die Meldepflicht gewährleistet. Hier werden entsprechende Kriterien noch zu diskutieren sein. Dies zeigt, dass die wirklich entscheidenden Kontroversen erst bei den Debatten um das Transplantationsgesetz stattfinden werden, dessen Grundlage der Verfassungsartikel ist. Dann wird es darum gehen, die Frage des Todeszeitpunktes zu klären; aber auch die Zustimmung des Spenders bzw. seiner Angehörigen muss geregelt werden.

Noch einige Worte zum leidigen Problem der Organspenden: Die Fortschritte in der Transplantationsmedizin haben vielen Menschen neue Lebensqualität und Hoffnung geschenkt. Dennoch sterben immer noch viele Patientinnen und Patienten, die auf ein neues Organ warten. Der Organmangel ist kein schweizerisches Problem, Diskussionen darüber gibt es auch in den USA und in den meisten europäischen Staaten. In der Schweiz, denke ich, ist es vor allem das Verdienst der Stiftung Swisstransplant, mit der Einführung eines Spenderausweises das Bewusstsein für den Nutzen von Organtransplantationen erhöht zu haben.

Dies reicht aber bei weitem nicht; die Spendebereitschaft muss gesteigert werden. Ich denke: Wir sind alle aufgefordert, durch Aufklärungsarbeit diese gute Sache zu unterstützen. Zu prüfen wäre, ob sich der Bund nicht noch stärker auf diesem Gebiet engagieren sollte, etwa durch vermehrte Unterstützung von Aufrufen für Organspenden oder durch Mitfinanzierung von Kampagnen. Ich möchte Sie, Frau Bundesrätin, einfach bitten, überall, wo es möglich ist, Unterstützung zu gewähren und immer wieder auf diese Problematik hinzuweisen.

Diese Aufgabe kann aber bereits heute vom Bund wahrgenommen werden. Ob es hierzu eine Verfassungsbestimmung braucht, wie sie uns von Frau Brunner in einem Antrag vorgeschlagen wird, bezweifle ich. Ich würde mich allenfalls eines Besseren belehren lassen und könnte dann auch dem Antrag Brunner Christiane zustimmen. Wenn aber Frau Bundesrätin hier noch einmal erklärt, dass eine Verfassungsbestimmung nicht notwendig ist, dann bitte ich Sie einfach, den Anträgen der Kommission zuzustimmen und den Antrag Brunner Christiane abzulehnen.

**Dreifuss Ruth, conseillère fédérale:** Nous en sommes encore au stade de l'entrée en matière et nous mènerons certainement la discussion sur la proposition Brunner Christiane, tout à l'heure. Je n'ai vraiment que très peu de choses à ajouter aux excellentes présentations faites par M. Rochat et Mme Forster.

1. Je voudrais souligner tout simplement dans quel environnement se déroule ce besoin d'harmonisation entre les réglementations cantonales, en citant un exemple récent dont on a parlé, qui est presque anecdotique: récemment, une personne accidentée est décédée, la mort cérébrale ayant été constatée. C'est sur le plan européen que la question s'est posée de savoir qui pourrait bénéficier des organes prélevés et, dans la nuit, se sont retrouvés à l'hôpital de Genève quatre médecins expédiés l'un de Paris, l'autre de Londres, l'autre de Zurich et le quatrième de je ne sais plus où, chaque fois avec entre les mains un espoir de vie pour un patient hospitalisé dans l'une de ces capitales ou dans l'un de ces pays. Il est clair que lorsque le réseau de distribution des possibilités de survie se fait aux dimensions du continent, on ne peut pas se contenter de réglementations contradictoires et lacunaires sur le plan cantonal. Je vous remercie donc de soutenir le projet de donner une base constitutionnelle à cela, et nous le verrons tout à l'heure en discutant de la proposition Brunner Christiane.

Nous considérons que l'alinéa 1er, que nous vous proposons et que vous êtes prêts à soutenir, nous donne une compétence tout à fait large dans ce domaine et, selon les besoins, permettra d'ajuster une législation plus ou moins d'intervention de la Confédération, selon les besoins qui se feront sentir.



2. J'aimerais souligner ce qu'a dit M. Rochat, notamment que si nous avons actuellement – je ne sais plus exactement la proportion exacte, mais grosso modo – une moitié de cantons qui ont adopté la règle du consentement explicite et l'autre qui ont une législation, celle de la non-opposition, la différence est mineure. La décision du Tribunal fédéral sur la législation genevoise le montre bien: même dans le cas où l'on se contente d'une non-opposition, un réel travail d'information du patient et de la famille doit être fait, afin que nous ayons la garantie de ne pas choquer, dans ce sens-là, le sentiment de respect des morts que l'on peut éprouver. Si vous me permettez d'ailleurs de faire le lien avec l'objet précédent, je dirai que je partage tout à fait le souci de ce respect des morts à propos duquel, tout en le comprenant, je n'ai pas montré de disposition à modifier la législation dans le domaine des archives, objet dont on vient de débattre.

Nous avons donc là des différences mineures et il nous faudra, dans le cadre de la législation, voir à quelle solution nous donnerons la préférence.

3. A ce propos, permettez-moi de dire quel est le plan du Conseil fédéral pour passer ensuite de l'article constitutionnel à la législation.

Vous le savez, il y a d'abord la question de la xénotransplantation, chaudement débattue au Conseil national en décembre 1997, avec des propositions de moratoire dans ce domaine. Il y a eu motions – motion Onken (93.3573), motion Huber (94.3052) – demandant au Conseil fédéral de régler la xénotransplantation et de la soumettre à autorisation. Nous avons une base légale qui n'est pas très large puisque, comme l'a dit M. Rochat, elle permet d'agir pour éviter des risques d'infection. La situation actuelle nous permet de déclarer un moratoire de fait avec une modification de l'arrêté fédéral sur le contrôle du sang, des produits sanguins et des transplants, surtout en ce qui concerne les organes proprement dits. Le Conseil fédéral a adopté un message sur la modification de cet arrêté fédéral en date du 3 juin 1998. Le travail parlementaire peut donc être immédiatement entrepris et aboutir encore cette année.

En ce qui concerne la loi proprement dite, j'aimerais souligner que si la décision parlementaire peut tomber pendant la session d'été 1998, nous pourrions envisager une votation en fin novembre de cette année. Notre intention est de poursuivre la préparation de la loi d'ici la date de la votation, ce qui nous permettrait ensuite de prendre une décision sur la base d'une procédure de consultation très large et approfondie, et de pouvoir vous proposer une décision avant janvier de l'année prochaine. Le débat parlementaire pourrait alors avoir lieu en l'an 2000 et nous pensons à une entrée en vigueur de la loi au début de 2002. Vous voyez que nous agissons aussi rapidement que possible, et nous vous remercions de nous soutenir dans cet effort d'aller rapidement de l'avant.

Je vous invite donc à entrer en matière sur la proposition de votre commission, qui correspond à celle du Conseil national. Mais je crois, Monsieur le Président, que la courtoisie me demande d'attendre d'avoir entendu le développement de la proposition Brunner Christiane avant de faire les déclarations que l'on attend de moi, et qui pourraient peut-être ensuite permettre à Mme Brunner, tranquilisée, de se poser la question de savoir si son amendement est vraiment nécessaire.

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

### **Bundesbeschluss betreffend eine Verfassungsbestimmung über die Transplantationsmedizin**

#### **Arrêté fédéral concernant un article constitutionnel sur la médecine de la transplantation**

*Detailberatung – Examen de détail*

#### **Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Art. 24decies Abs. 1–3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre et préambule, ch. I introduction, art. 24decies al. 1–3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 24decies Abs. 4**

*Antrag Brunner Christiane*

Der Bund fördert durch Information der Bevölkerung die Bereitschaft zur Organspende.

#### **Art. 24decies al. 4**

*Proposition Brunner Christiane*

La Confédération encourage le don d'organes en informant la population sur sa nécessité.

**Brunner Christiane (S, GE):** En lisant le message du Conseil fédéral, nous avons pris acte que dans notre pays le nombre de donateurs d'organes est très bas par rapport à la population résidente et par rapport aux besoins. Dans d'autres pays européens, les pourcentages de donateurs sont plus élevés et il semblerait bien qu'à la base de cette situation il y ait un problème d'information et de sensibilisation de la population. Pour remédier à ce problème, j'avais déposé en commission une proposition qui demandait à la Confédération de prendre des mesures en vue d'encourager les dons d'organes. Cette proposition pouvait être comprise comme un élargissement des compétences de la Confédération à d'autres mesures que l'information efficace de la population. Elle n'a finalement pas été retenue par la commission qui ne voulait pas que la Confédération soit liée par des mesures allant plus loin que l'information appropriée destinée à encourager le don d'organes.

Je refais ici une tentative avec une nouvelle formulation plus étroite et plus ciblée, sous la forme d'un nouvel alinéa 4, parce que j'estime que le problème de l'information est important. Malgré les efforts déployés par la Fondation Swiss-transplant, il n'y a de loin pas suffisamment de donateurs par rapport aux listes d'attente. Swisstransplant est la seule fondation nationale pour le don et la transplantation d'organes. Elle fonctionne sur la base du volontariat. Elle est actuellement confrontée à des grandes difficultés parce qu'en Suisse le nombre de donateurs diminue constamment. Et il est tout de même choquant d'apprendre qu'il y a des listes d'attente de plusieurs centaines de personnes et que celles-ci attendent pendant des années la chance d'une greffe. Il faut imaginer ce que cela signifie de vivre pendant des années entre l'espoir et la résignation. Un malade sur quatre finit d'ailleurs par mourir, faute d'avoir pu bénéficier du don de l'organe dont il aurait eu besoin pour survivre. Pourtant, notre pays dispose de structures médicales et du savoir-faire nécessaire. Mais ces structures et ce savoir-faire ne profitent qu'à une petite partie des malades concernés, laissant les autres sans aide. Je suis convaincue qu'une politique active d'information amènerait plus de personnes à se mettre à disposition pour un don d'organes. La Fondation Swisstransplant fait beaucoup d'efforts, mais ils ne suffisent pas pour atteindre et sensibiliser l'ensemble de la population. Elle met par exemple à disposition une carte de donneur que toute personne peut porter sur soi et ainsi signifier qu'elle est d'accord pour que l'on prélève des organes si elle décède, dans le but de les greffer sur une autre personne.

J'ai distribué et montré cette carte en commission, or personne ne la connaissait. Cette carte de donneur n'est pas connue et est relativement peu utilisée.

Il y a certainement des personnes qui refusent le don d'organes par principe, pour des raisons de convictions ou de religion. Mais il y a beaucoup plus de personnes qui, soit ne connaissent pas le problème du manque d'organes, soit ont des hésitations ou des craintes par rapport aux circonstances ou aux modalités du prélèvement par exemple. C'est cette catégorie-là de la population qui répondrait favorablement à une information objective appropriée.

Sans faire de l'incitation, il s'agit simplement d'informer sur ce que la médecine de la transplantation peut faire et de laisser

ensuite aux gens le choix de se mettre à disposition pour un don d'organes. Je suis convaincue que beaucoup de personnes choisiraient de faire ce pas par solidarité humaine, si elles étaient au courant de cette possibilité et si elles savaient que cette possibilité permet de sauver des vies humaines.

Je vous invite donc à soutenir ma proposition qui laisse par ailleurs toute latitude au Conseil fédéral de définir la forme et l'ampleur qu'il entend donner à l'information de la population. Même si le Conseil fédéral dispose implicitement de la compétence nécessaire sur la base de l'alinéa 1er de cet article, j'estime qu'il est bon d'inscrire cette compétence explicitement dans la constitution, car nous aurons ainsi fait un pas en avant.

**Rochat Eric (L, VD)**, rapporteur: Je ne peux évidemment qu'être d'accord avec le constat que dresse en début de son intervention Mme Brunner. J'aimerais cependant ajouter une autre explication aux difficultés que rencontre Swisstransplant. Tout d'abord, concernant Swisstransplant, la question s'est posée de savoir quel était le statut de cette institution et à quoi elle correspondait. En fait, elle correspond surtout à une nécessité. Nous l'avons dit, Mme Dreifuss, conseillère fédérale, a donné un exemple européen, nous avons des exemples suisses: on ne trouve par forcément l'organe là où est celui qui est capable de le recevoir, et il serait regrettable qu'un organe «vaudois», si j'ose l'expression, ne puisse être donné immédiatement à un Saint-Gallois, alors que c'est seulement un Saint-Gallois qui, à ce moment-là, présente les caractéristiques permettant de recevoir et de conserver cet organe. C'est la même chose avec les autres pays d'Europe. Donc, Swisstransplant est une nécessité. Il y a peut-être, il y a certainement un nombre de donneurs qui ne va pas en augmentation. Mais il y a surtout des difficultés qui sont liées au prélèvement même des organes. On ne prélève pas un organe n'importe comment et n'importe où. Il faut une infrastructure sûre, il faut des équipes prêtes à le faire 24 heures sur 24. Il faut des équipes prêtes non seulement à prélever l'organe, mais à le conserver, à le transmettre et à le transporter.

Et les difficultés qu'ont par exemple les hôpitaux à l'heure actuelle avec les caisses-maladie qui ne prennent pas en charge le prélèvement de l'organe, même si elles prennent en charge la greffe de cet organe par la suite, créent dans la situation financière que nous connaissons tous dans le domaine de la santé publique, il faut le dire, un certain rafraîchissement de l'atmosphère. On ne prélève plus avec autant de zèle, on ne prélève peut-être plus en autant d'endroits qu'on le faisait auparavant. C'est une autre explication et il est vrai qu'une compétence fédérale pourrait être exercée au niveau des caisses-maladie.

La première phrase de l'alinéa 1er, je l'ai dit dans le débat d'entrée en matière, a semblé à la commission plus appropriée qu'un alinéa 4. D'une part, et c'est la moindre des raisons, parce que, dans un article constitutionnel, cet encouragement à l'information nous semble peut-être un peu léger par rapport au poids et à la gravité des trois premiers alinéas. Mais surtout parce qu'il donne la possibilité à la fois d'intervenir sur le plan des caisses-maladie, sur le plan de l'information, mais aussi sur le plan des accords internationaux, si ceux-ci, s'avèrent nécessaires; on vient d'en avoir un exemple.

Dans ce sens-là, après une longue discussion, après avoir témoigné tout son intérêt pour la proposition Brunner Christiane, la commission s'est ralliée au Conseil fédéral en préférant la formulation plus large d'un alinéa 1er à celle, plus marginale, d'un alinéa 4 qui vous est proposé aujourd'hui.

C'est pour cela qu'au nom de la commission, je vous recommande de vous en tenir finalement à la solution qui a été retenue par le Conseil national dans son ensemble.

**Cottier Anton (C, FR)**: Comme le rapporteur vient de le dire, la commission a eu à trancher une proposition semblable durant ses travaux. Le but qui consiste à sensibiliser l'opinion et à susciter un état d'esprit favorable au don d'organes n'est pas du tout contesté ni par la commission, ni même, je pense,

par le Conseil fédéral. Mais cette tâche est déjà comprise dans la compétence générale de l'alinéa 1er. La commission a estimé qu'il suffisait simplement de préciser en plénum qu'une politique d'information et d'encouragement était possible pour le Conseil fédéral; mais elle ne voulait aucune obligation. La version proposée par la commission ne prive pas le Conseil fédéral de sa compétence, mais elle ne lui impose pas non plus d'obligation, alors que la proposition Brunner Christiane obligerait le Conseil fédéral à agir.

La semaine passée, notre Conseil a refusé, dans le but de rétablir l'équilibre budgétaire, un changement d'impôts qui tendait à promouvoir la propriété du logement familial et cette décision, si dure qu'elle ait paru, était appropriée. Il ne suffit pas de penser aux finances dans les grandes décisions seulement: l'équilibre financier se fait aussi par une multitude de petites décisions où de nouvelles dépenses de 1 ou 5 millions de francs sont contractées par-ci, par-là. Si vous acceptez la proposition Brunner Christiane, vous devrez voter chaque année, de façon obligatoire et nécessaire, une nouvelle dépense, alors que si vous suivez la version de la commission, la dépense ne sera pas obligatoire. Une action d'encouragement et une action en matière de transplantation existe déjà aujourd'hui. Elle est financée par des fonds publics et privés. Or, en imposant une obligation constitutionnelle, on se priverait aussi de ces fonds privés.

C'est la raison pour laquelle nous estimons que la proposition Brunner Christiane doit être rejetée, comme elle l'a été, par ailleurs, en commission, par 7 voix sans opposition. Je vous invite à adopter la proposition de la commission.

**Merz Hans-Rudolf (R, AR)**: Das Entscheidende, nämlich wie die Diskussion in der Kommission gelaufen ist, haben wir erst jetzt von Kollege Cottier gehört. Das hat sehr viel Klarheit gebracht. Deshalb halte ich meine Intervention ganz kurz.

Ich möchte mich Herrn Cottier anschliessen und Sie bitten, dem Antrag Brunner Christiane nicht zuzustimmen. Ich habe, Frau Brunner, sehr viel Verständnis für Ihr Anliegen. Sie haben gesagt, dass wir in der Schweiz bezüglich Organspenden im Verhältnis zur Wohnbevölkerung, europäisch gesehen, am untersten Ende seien. Man könnte zynischerweise sagen: Wir sind manchmal so egoistisch, dass wir selbst beim Organspenden noch zu geizig sind. Das wäre die eine Variante. Die vermutlich bessere und zutreffendere Variante ist die Tatsache, dass die Organspende nicht propagiert wird, dass wir einen Nachholbedarf haben.

Einmal davon abgesehen, dass sich der Bund hier eine umstrittene Aufgabe einhandeln würde, die ihm keine Freunde brächte, möchte ich einen grundsätzlichen Hinweis machen. Es gibt zunehmend Anliegen, bei denen wir uns als Gesetzgeber nicht nur auf das Erlassen von Regelungen oder Gesetzen konzentrieren, sondern uns verpflichtet fühlen, ein Verfassungs- oder Gesetzgebungsprojekt gleichsam nach der Abstimmung noch weiterhin politisch zu begleiten. So werden gelegentlich Kommissionen oder ganze Amtsstellen geschaffen. Die neueren Beispiele sind das Gleichstellungsbüro oder der Rassismusartikel. Hier muss man sich ernsthaft fragen, wie weit die aktive Unterstützung von – überdies noch so berechtigten und unumstrittenen – Anliegen durch den Staat gehen soll. Meist sollte die private Initiative genügen.

Bei Initiativen hat es vor den Abstimmungen in der Regel entsprechende Komitees oder Stiftungen, die sich der Sache annehmen. Auf dem Gebiet der Transplantationsmedizin ist dies auch der Fall. Wir können es uns nicht leisten, für jeden neuen Verfassungsartikel Ämter oder Stellen zu schaffen. Für uns geht es letztlich nur darum, die Kompetenzen zu regeln.

In der Botschaft auf Seite 39 ist kein Hinweis auf die Informationskampagne enthalten, also hat es offenbar auch der Bundesrat nicht so gesehen. Wenn man das in diesem Falle bei einem so komplexen Problem tut, dann muss man es entweder richtig tun – dann kostet es Mittel, und zwar personelle und finanzielle in grösserem Ausmass – oder davon Abstand nehmen. Das Thema ist zu kompliziert und zu schwierig, als dass ein bisschen Imagewerbung genügen würde.

Deshalb habe ich grosse Zweifel und bitte Sie, den Antrag Brunner Christiane abzulehnen.

**Brunner Christiane** (S, GE): J'aimerais quand même revenir sur un point. J'ai changé la formulation de la proposition par rapport à celle que j'avais présentée en commission et qui parlait plus largement de toutes les mesures d'encouragement du don d'organes. Cette fois-ci, je propose, d'ailleurs en ayant pris acte des discussions en commission, de ne parler que d'information.

Je trouve quand même que, lorsque des membres éminents de la commission disent: «On comprend le problème. Nous sommes tout à fait favorables à l'information sur le don d'organes dans notre pays, mais nous ne sommes pas d'accord de payer un sou pour assurer cette information», l'argument est un peu contradictoire. A mon avis, il s'agit d'une tâche qui peut être réalisée par des organisations privées, mais il s'agit aussi que la Confédération et l'Etat en tant que tels informent sur un chapitre important de la santé publique et veillent à ce que la population ait un niveau d'information suffisant pour savoir que le don d'organes est utile, qu'il n'est pas seulement généreux et qu'il permet de sauver des vies humaines. Dans ce sens, les arguments qui ont été évoqués maintenant me désorientent un peu quant à la décision de retirer ma proposition. J'espère donc bien que le Conseil fédéral va faire une déclaration un peu plus déterminée sur ce sujet.

**Dreifuss Ruth**, conseillère fédérale: Avant d'en arriver à la déclaration sur les intentions du Conseil fédéral, j'aimerais confirmer qu'à nos yeux, cela n'est pas nécessaire puisque la compétence de l'alinéa 1er nous permet de légiférer dans ce domaine et donc, par la voie de la législation, de préciser ce qui peut être fait directement et à titre subsidiaire par la Confédération, par exemple en plus des règles sur l'attribution des organes. Nous considérons donc que ça n'est pas nécessaire sur le plan constitutionnel.

Nous avons l'intention de faire un travail d'information et de le préciser dans le texte de loi que nous vous présenterons dès que la base constitutionnelle aura été créée, ce qui permettra de discuter de façon plus approfondie sur la responsabilité propre de la Confédération et sa responsabilité subsidiaire par rapport à des organisations. Je partage tout à fait l'avis de Mme Brunner que ça ne devrait pas être la crainte d'une activité nouvelle de la Confédération qui devrait faire rejeter cette proposition. Nous aurons à informer, nous aurons besoin de moyens pour le faire et nous examinerons, en relation avec la loi, comment nous y prendre.

La question est un peu difficile et je comprends que Mme Brunner ait un peu de peine à suivre la discussion, puisque sa proposition, à l'origine en commission, allait beaucoup plus loin. On lui a reproché de ne pas clarifier quelle devait être la tâche de la Confédération en matière d'encouragement du don d'organes. Maintenant que les choses se sont réduites à une tâche d'information de la Confédération – ce qui nous paraît également nécessaire –, on lui reproche quasiment de ne pas envisager d'autres mesures de promotion qui pourraient s'avérer nécessaires. Il est tout à fait possible que des mesures doivent être prises, par exemple pour corriger cette lacune de financement que laisse ouverte l'assurance-maladie. Je ne dis pas que c'est l'assurance-maladie qui doit le payer, mais il y a peut-être là une lacune de financement à examiner plus en détail.

Si je demande néanmoins à Mme Brunner de comprendre que je ne peux pas soutenir sa proposition, c'est d'abord à cause du caractère non subsidiaire de la formulation. C'est vraiment à la Confédération d'informer la population sur la nécessité du don d'organes. Avec cette formulation, nous n'avons plus le choix de passer par d'autres organisations, de choisir d'autres canaux.

Surtout, je craindrais de raviver le débat qui a eu lieu au Conseil national, et de le raviver cette fois-ci dans le cadre d'une campagne pour l'inscription de ce nouvel article dans la constitution, et qui serait le reproche de choisir unilatéralement le parti du receveur potentiel, en disant: «la Confédération doit à tout prix veiller à ce que les dons d'organes soient en nom-

bre suffisant», montrant par là que, pour nous, cette médecine, qui est une médecine salvatrice, est une médecine tellement importante qu'elle devient une des tâches principales de la Confédération.

C'est pour garder à cet article constitutionnel son caractère de principe fondamental et de compétence à donner à la Confédération, que je considère que cet ajout, tout utile qu'il soit, tout opportunes que soient les activités qu'il décrit, changerait à mon avis un peu le caractère du texte dans son ensemble et pourrait, dans la campagne, faire plutôt obstacle que faciliter son adoption.

En d'autres termes, le caractère non indispensable de cet alinéa, même si les activités décrites le sont, me fait souhaiter qu'il ne soit pas inscrit dans la Constitution fédérale.

**Brunner Christiane** (S, GE): Je n'entends pas raviver le débat passionnel qui a eu lieu au Conseil national. Mon objectif était d'ailleurs tout autre que celui visé lors de la discussion au Conseil national.

Je prends acte que le Conseil fédéral entend mener une politique d'information et qu'il nous en présentera le cadre, lors de la discussion sur la loi d'application. En ce moment, ce qui dérange le Conseil fédéral, c'est seulement l'inscription de cette disposition dans la constitution. Je ne partage toutefois pas l'opinion de Mme Dreifuss, conseillère fédérale, lorsqu'elle dit que c'est la Confédération qui doit impérativement le faire. Avec une disposition telle que je la propose, la Confédération pourrait aussi déléguer sa compétence à d'autres organismes. Tout cela sera discuté lors des débats sur le projet de loi.

Prenant acte des déclarations du Conseil fédéral, je retire ma proposition.

**Präsident:** Frau Brunner hat ihren Antrag zurückgezogen.

## Ziff. II

### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

## Ch. II

### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

34 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

Sammeltitel – Titre collectif

96.310

**Krankenversicherungsgesetz.  
Initiativen  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Initiatives**

---

**Standesinitiative Schaffhausen  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision  
Initiative du canton de Schaffhouse  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 393 – Voir année 1997, page 393

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998

Décision du Conseil national du 5 mars 1998

---

96.306

**Standesinitiative Thurgau  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision  
Initiative du canton de Thurgovie  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 392 – Voir année 1997, page 392

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998

Décision du Conseil national du 5 mars 1998

---

96.311

**Standesinitiative  
Appenzell Ausserrhoden  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision  
Initiative du canton  
d'Appenzell Rhodes-Extérieures  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 393 – Voir année 1997, page 393

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998

Décision du Conseil national du 5 mars 1998

---

96.308

**Standesinitiative Graubünden  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision  
Initiative du canton des Grisons  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 392 – Voir année 1997, page 392

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998

Décision du Conseil national du 5 mars 1998

---

96.312

**Standesinitiative  
Appenzell Innerrhoden  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision  
Initiative du canton  
d'Appenzell Rhodes-Intérieures  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 393 – Voir année 1997, page 393

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998

Décision du Conseil national du 5 mars 1998

---

96.309

**Standesinitiative St. Gallen  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision  
Initiative du canton de Saint-Gall  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 393 – Voir année 1997, page 393

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998

Décision du Conseil national du 5 mars 1998

---

96.314

**Standesinitiative Glarus  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision**

**Initiative du canton de Glaris  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 393 – Voir année 1997, page 393  
Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998  
Décision du Conseil national du 5 mars 1998

96.323

**Standesinitiative Aargau  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision**

**Initiative du canton d'Argovie  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 394 – Voir année 1997, page 394  
Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998  
Décision du Conseil national du 5 mars 1998

96.318

**Standesinitiative Nidwalden  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision**

**Initiative du canton d'Unterwald-le-Bas  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 394 – Voir année 1997, page 394  
Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998  
Décision du Conseil national du 5 mars 1998

96.324

**Standesinitiative Luzern  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision**

**Initiative du canton de Lucerne  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 394 – Voir année 1997, page 394  
Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998  
Décision du Conseil national du 5 mars 1998

96.319

**Standesinitiative Schwyz  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision**

**Initiative du canton de Schwytz  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 394 – Voir année 1997, page 394  
Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998  
Décision du Conseil national du 5 mars 1998

97.301

**Standesinitiative Solothurn  
Krankenversicherungsgesetz.  
Revision**

**Initiative du canton de Soleure  
Loi sur l'assurance-maladie.  
Révision**

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1280 – Voir année 1997, page 1280  
Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1998  
Décision du Conseil national du 5 mars 1998

**Cottier** Anton (C, FR) unterbreitet im Namen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Artikel 66 Absatz 3 zweiter Satz KVG erlaubt es dem Bundesrat, bei der Verteilung des Bundesbeitrags an die Prämienverbilligungen neben der Wohnbevölkerung und der Finanzkraft auch das Prämienniveau der einzelnen Kantone zu berücksichtigen. In einer Teilrevision der Verordnung vom 12. April 1995 über die Beiträge zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung hatte der Bundesrat beschlossen, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, was eine Umverteilung von rund 45 Millionen Franken pro Jahr zur Folge hatte.

In der Begründung ihrer Initiativen führten die Kantone unter anderem aus, dass dadurch der Anreiz für eine kostenein-

dämmende Gesundheitspolitik geschwächt werde. Mit der Berücksichtigung der Prämienhöhe würden gerade die Kantone benachteiligt, welche eine sparsame Gesundheitspolitik betrieben, andererseits jene belohnt, die sich kostspielige Strukturen leisteten.

#### *Erwägungen der Kommission*

Der Ständerat hat elf der zwölf Standesinitiativen am 29. April 1997 und der später eingereichten Standesinitiative Solothurn am 17. Dezember 1997 Folge gegeben. Am 29. April 1997 hat er auch einer gleichlautenden parlamentarischen Initiative von Ständerat Schiesser (96.429) Folge gegeben. Aufgrund dieser parlamentarischen Initiative hat die SGK einen Entwurf für eine Gesetzesänderung ausgearbeitet, der am 24. September 1997 im Ständerat und am 5. März 1998 im Nationalrat angenommen wurde. Diese Gesetzesänderung enthält die von den Kantonen geforderte Aufhebung von Artikel 66 Absatz 3 zweiter Satz, verbunden mit einer sechsjährigen Übergangsfrist. Der Nationalrat hat zusammen mit der Annahme des Entwurfes die zwölf Standesinitiativen abgeschrieben.

Die Kommission beantragt daher einstimmig, die Standesinitiativen als erfüllt abzuschreiben.

**Cottier** Anton (C, FR) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

L'article 66 alinéa 3 deuxième phrase de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) permet au Conseil fédéral de prendre en compte, au moment de fixer la part des subsides fédéraux à accorder aux cantons, la prime moyenne pratiquée dans chaque canton pour l'assurance-maladie obligatoire. En modifiant l'ordonnance du 12 avril 1995 sur les subsides fédéraux destinés à la réduction de primes dans l'assurance-maladie, le Conseil fédéral entend faire usage de cette possibilité, ayant pour conséquence une répartition de 45 millions de francs par an.

Les cantons font notamment valoir qu'en prenant en compte dans le calcul des subsides fédéraux versés en vue de réduire les primes d'assurance-maladie, le niveau moyen des primes pratiquées par les cantons, la Confédération n'incite pas à réduire les dépenses de santé. De fait, cette prise en compte profite aux cantons qui s'offrent un système de santé onéreux, au détriment de ceux qui se montrent économes.

#### *Considérations de la commission*

Le Conseil des Etats a décidé, le 29 avril 1997, de donner suite à onze des initiatives concernées; d'autre part, il a décidé, le 17 décembre 1997, de donner suite à la douzième, celle du canton de Soleure, qui avait été déposée plus tard. Il a par ailleurs décidé, le 29 avril 1997, de donner suite à une initiative parlementaire de teneur identique (96.429) qu'avait déposée M. Schiesser, conseiller aux Etats, à partir de laquelle la CSSS a ensuite préparé un projet de loi qui a été approuvé le 24 septembre 1997 par le Conseil des Etats, et le 5 mars 1998 par le Conseil national. Ce projet prévoit précisément l'abrogation de l'article 66 alinéa 3 deuxième phrase LAMal, assortie d'un délai transitoire de six ans. Approuvant ce projet, le Conseil national a simultanément décidé le classement des initiatives déposées par les douze cantons.

La commission propose donc, à l'unanimité, de classer les douze initiatives déposées par les cantons, l'objectif qu'elles visent ayant été atteint.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, die zwölf Standesinitiativen abzuschreiben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, de classer les initiatives des douze cantons.

*Angenommen – Adopté*

98.3109

## **Interpellation Gentil Infection durch das Virus Hepatitis C**

## **Interpellation Gentil Infections par le virus de l'hépatite C**

#### *Wortlaut der Interpellation vom 17. März 1998*

Die eidgenössischen Räte haben beschlossen, mit dem Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1990 HIV-infizierte Hämophile und Bluttransfusionsempfänger sowie deren HIV-infizierte Ehegatten finanziell zu unterstützen.

In der dazugehörigen Botschaft schlug der Bundesrat vor, den HIV-infizierten Hämophilen und Bluttransfusionsempfängern freiwillig eine finanzielle Hilfe des Bundes zukommen zu lassen.

Die vorliegende Interpellation spricht das Problem der vor 1990 mit dem Hepatitis-C-Virus infizierten Hämophilen und Bluttransfusionsempfänger an. Diese Personen befinden sich in einer ähnlichen Situation wie die HIV-infizierten Personen. Sie leiden ebenfalls unter der Krankheit, sind dafür aber überhaupt nicht verantwortlich. Wir fragen daher den Bundesrat:

– Beabsichtigt der Bundesrat, die Öffentlichkeit verstärkt darüber zu informieren, dass bei einer Bluttransfusion vor 1990 die Gefahr einer Infektion mit dem Hepatitis-C-Virus bestand?

– Beabsichtigt der Bundesrat, den eidgenössischen Räten eine ähnliche Bestimmung wie diejenige für die HIV-Opfer vorzuschlagen und die ungefähr 5000 Personen, die allenfalls bei einer Bluttransfusion vor 1990 mit dem Hepatitis-C-Virus infiziert worden sind, freiwillig zu unterstützen?

– Ist zu befürchten, dass durch Bluttransfusionen vor 1990 weitere virale Infektionen verursacht wurden?

#### *Texte de l'interpellation du 17 mars 1998*

Par un arrêté du 14 décembre 1990, les Chambres fédérales ont octroyé des prestations financières aux hémophiles et aux receveurs de transfusions sanguines infectés par le VIH, ainsi qu'à leurs conjoints également infectés.

Dans son message relatif à cet objet, le Conseil fédéral relevait qu'il était «opportun que la Confédération aide financièrement les hémophiles et les receveurs de transfusions sanguines qui ont été infectés par le VIH en leur allouant de son plein gré des prestations».

La présente interpellation pose le problème des hémophiles et receveurs de transfusions sanguines infectés par le virus de l'hépatite C avant l'année 1990. Ces personnes se trouvent dans une situation tout à fait analogue à celle évoquée ci-dessus à propos du VIH. Leur responsabilité personnelle n'est en rien engagée et elles se trouvent elles aussi frappées par la maladie. Nous demandons dès lors au Conseil fédéral:

– s'il entend renforcer l'information destinée au grand public sur les risques d'une contamination par le virus de l'hépatite C lors d'une transfusion sanguine avant l'année 1990;

– s'il entend proposer aux Chambres fédérales une disposition comparable à celle arrêtée en 1990 pour les victimes du VIH et offrir de son plein gré des prestations aux quelque 5000 personnes qui pourraient avoir été contaminées par le virus de l'hépatite C lors d'une transfusion sanguine effectuée avant 1990;

– si l'on peut craindre que d'autres infections virales aient pu être transmises par des transfusions sanguines opérées avant 1990.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Aeby, Brunner Christiane, Martin, Onken, Plattner, Rochat (8)

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

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Juni 1998*  
*Rapport écrit du Conseil fédéral du 8 juin 1998*

Les infections par le VIH et par le virus de l'hépatite C (VHC) peuvent toutes deux se transmettre par une transfusion de sang ou de produits sanguins et connaissent généralement une évolution chronique. Il fut une époque où il n'existait pas de test permettant de dépister la présence des agents pathogènes de ces infections dans les dons de sang. Selon l'état actuel des connaissances, l'évolution de la maladie est chronique pour toutes les personnes infectées par le VIH. On estime que c'est le cas pour 50 à 80 pour cent des personnes atteintes par le virus de l'hépatite C. L'évolution est initialement asymptomatique chez un pourcentage élevé de ces deux infections, c'est-à-dire qu'une personne peut être infectée pendant des années sans s'en rendre compte. Le traitement médicamenteux de l'infection par le VIH et le VHC auquel on a recouru peu après la découverte des virus était peu efficace. La situation concernant le VIH s'est améliorée ces derniers temps, mais on n'a pas encore obtenu de guérison.

Bien qu'évoluant de manière chronique dans 50 à 80 pour cent des cas, l'hépatite C non traitée n'a une issue fatale que dans de rares cas, alors que l'infection par le VIH non traitée entraîne la mort au bout de 12 à 15 ans en moyenne de la moitié des personnes contaminées. Comme l'infection par le VIH est un phénomène nouveau d'infection virale, on peut pratiquement exclure que des infections aient été causées par des transfusions avant 1980 en Suisse. Les hépatites non-A et non-B, probablement des hépatites C dans la majeure partie des cas, dues aux transfusions, étant connues depuis des décennies, on peut difficilement cerner la période pendant laquelle une hépatite C a pu être transmise lors d'une transfusion.

Les questions de l'auteur de l'interpellation appellent les réponses suivantes:

1. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a informé en détail le corps médical et la population sur le risque pour les transfusés d'être infectés par le VHC et indiqué la démarche diagnostique à entreprendre. On ne voit pas la nécessité d'informer de nouveau le grand public. Mais les autorités compétentes en matière de santé suivront attentivement l'évolution des connaissances scientifiques concernant l'hépatite C; le cas échéant, elles remanieront en conséquence leurs recommandations et tiendront le public au courant.

2. L'arrêté fédéral de 1990 sur l'octroi de prestations financières aux hémophiles et receveurs de transfusions sanguines infectés par le VIH, à leurs conjoints et à leurs enfants infectés peut être considéré comme un précédent. Il est donc compréhensible qu'une réglementation analogue pour les personnes infectées par l'hépatite C lors d'une transfusion sanguine puisse être demandée.

Cependant, comme il ressort de ce qui précède, il existe une très nette différence entre les cas d'infection par le VHC et ceux par le VIH. Vérifier l'origine de l'infection susciterait de grandes difficultés car il faudrait prouver avec un certain degré de fiabilité que l'infection a été causée par du sang ou des produits sanguins. Ces raisons amènent le Conseil fédéral à renoncer à soutenir financièrement les transfusés infectés par le VHC comme il le fait pour les receveurs de transfusions contaminés par le VIH conformément à l'arrêté fédéral de 1990. Il recommande toutefois aux personnes concernées de consulter leur médecin de famille et de se faire conseiller sur les possibilités de traitement, quelle que soit l'origine de l'infection. L'assistance médicale nécessaire est couverte par l'assurance-maladie ou, le cas échéant, par l'assurance-accidents. Dans les cas de rigueur, le Service de transfusion sanguine de la Croix-Rouge suisse verse de son plein gré une prestation financière s'il est prouvé que l'infection par le VHC est imputable à une transfusion de sang ou de produits sanguins.

A notre connaissance, il n'y a aucun pays où l'Etat verse une indemnité, d'une manière générale, aux personnes contaminées par le VHC suite à une transfusion de produits sanguins. Au Canada, les transfusés qui avaient été contaminés entre 1986 et 1990 reçoivent une prestation financière. Les autres receveurs de transfusion infectés par le VHC n'ont pas droit à des prestations. Contrairement aux Etats-Unis et aux pays européens, le Canada n'avait pas instauré l'obligation de tests non spécifiques qui auraient permis, avant l'existence de tests sérologiques de dépistage du virus de l'hépatite C, d'exclure une partie des contaminations par les dons de produits sanguins. En France, certains transfusés infectés par ce virus ont obtenu le droit à des indemnités à l'issue d'une procédure judiciaire. En Grande-Bretagne, une recherche rétrospective des transfusés a été effectuée à des fins épidémiologiques. Le Gouvernement a toutefois souligné expressément que les personnes qui seraient retrouvées n'auraient pas droit à des prestations financières de la part de l'Etat.

3. Compte tenu du seuil de fiabilité des tests auxquels sont soumis les dons de sang, il peut arriver que les agents infectieux ne soient pas détectés et que l'infection puisse ainsi être transmise. Ce qui signifie que même après 1990, les tests n'ont pas empêché l'infection par les virus de l'hépatite C et B et par le VIH. Outre ces virus, connus de l'opinion publique, il en existe d'autres transmissibles généralement par le sang (exemples: parvovirus B19, virus de l'hépatite A, virus HTLV-I). Etant donné que ces infections virales surviennent rarement chez les donneurs de sang et que leur évolution clinique est généralement bénigne, on ne soumet pas chaque don du sang à un dépistage systématique de tous ces virus. Par conséquent, il n'est pas complètement exclu que des infections par des virus soient survenues à la suite de transfusions effectuées avant et après 1990.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** Je suis partiellement satisfait de la réponse du Conseil fédéral, mais je ne demande pas l'ouverture de la discussion.

*Schluss der Sitzung um 19.10 Uhr*  
*La séance est levée à 19 h 10*

## Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 16. Juni 1998

Mardi 16 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

97.082

### Schutz nationaler Minderheiten. Übereinkommen

### Protection des minorités nationales. Convention

Botschaft und Beschlussentwurf vom 19. November 1997  
(BBI 1998 1293)  
Message et projet d'arrêté du 19 novembre 1997  
(FF 1998 1033)

#### Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière

**Martin Jacques** (R, VD), rapporteur: La protection des minorités nationales n'est pas une invention du XXe siècle. Dans des traités bilatéraux, au XVIIe siècle déjà, on trouve des dispositions garantissant aux personnes vivant sur un territoire cédé à un autre Etat une protection spéciale. La Société des Nations, puis depuis une trentaine d'années l'ONU, se sont préoccupées de ce problème au plan universel; sans grand résultat, puisque seule une déclaration non contraignante fut adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 1992.

Au plan européen, l'Assemblée parlementaire a recommandé à plusieurs reprises au Comité des ministres de prendre des mesures politiques pour la protection des minorités nationales. La chute du mur de Berlin en novembre 1989, l'effondrement du bloc communiste en Europe de l'Est, ont souligné brutalement les dangers que l'absence d'un règlement politique de ce problème pouvait faire courir à notre continent. Aussi, lors du sommet de Vienne en 1993, les chefs d'Etat des pays membres du Conseil de l'Europe ont chargé le Comité des ministres d'établir une convention-cadre précisant les principes d'une protection des minorités nationales.

Compte tenu de la diversité des revendications, des nombreuses minorités nationales, tout spécialement en Europe de l'Est, il a été décidé de préparer un instrument-cadre des dispositions programmatiques.

Le préambule indique clairement que la mise en oeuvre des principes de la convention se fera au moyen des législations nationales. Mais il faut bien reconnaître et souligner que cette convention est le premier texte multilatéral contraignant consacré à ce sujet. Elle sert d'appui et de référence, par exemple, à la politique européenne de l'OSCE.

La Suisse a participé très activement à l'élaboration de ces textes en assurant la présidence du comité d'experts. Les principes de cette convention s'arrêtent sur une liste de dispositions générales définissant les buts que les Etats s'engagent à poursuivre. Nous pouvons les résumer comme suit:

- lutter contre la discrimination;
- promouvoir l'égalité entre les membres d'une minorité et ceux de la majorité;
- conserver la culture et l'identité de la minorité par le biais de la liberté d'association, d'expression et de religion;

– permettre l'utilisation de la langue minoritaire en assurant, bien sûr, l'enseignement.

Le système de contrôle – car il y a contrôle – est assuré par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, assisté par un comité consultatif. Pour être appliquée, cette convention doit être ratifiée par 12 Etats. A ce jour, 36 l'ont signée et 14 ratifiée. Elle est donc juridiquement applicable.

Après avoir conduit une consultation et reçu des réponses très largement favorables, le Conseil fédéral l'a signée en 1995. Certains cantons ont émis des réserves; Appenzell Rhodes-Intérieures l'a même refusée. Les raisons principales de cette réserve sont de deux ordres:

Tout d'abord, l'absence de définition du terme «minorités nationales» dans le texte de base. On nous a expliqué et convaincu, en commission, de la grande difficulté de les définir concrètement et précisément à cause, surtout, de leur grande diversité. La démarche retenue est pragmatique, souple. Elle évite que l'on perde du temps en arguties inutiles pour savoir si l'on a ou non en face de soi une minorité.

L'autre réserve touche à l'application de cette convention à des groupements ou des minorités non résidentes. A notre avis, les textes juridiques de notre Etat règlent ce problème. En conclusion, nous devons bien admettre que la convention qui nous est proposée à ratification est en parfaite harmonie avec la politique poursuivie par notre pays depuis de nombreuses années, tant à l'intérieur des frontières qu'à l'extérieur. C'est un minoritaire – non brimé et non persécuté – qui vous le dit, et qui vous invite par conséquent à adopter la proposition de votre commission.

**Cotti Flavio**, président de la Confédération: Le silence qui s'est établi dans cette salle après l'introduction complète et substantielle de M. Martin me permet d'être très bref.

Je précise tout d'abord qu'une convention de ce genre ne doit pas être considérée comme une réglementation détaillée prévoyant des possibilités d'intervention et d'application directes et immédiates. Que la définition des minorités nationales ne soit pas donnée par la convention, mais qu'elle soit laissée à la compétence des différents Etats, prouve ce fait. Ceux qui voudraient considérer cette convention-cadre comme un code juridique comparable à nos pratiques de politique intérieure passeraient à côté des éléments qui confirment et sous-tendent la valeur de la convention.

Quels sont ces éléments? Il s'agit d'éléments de principe qui permettent, dans une Communauté européenne encore très partagée surtout sur des questions de minorités, de signaler l'existence de ce problème et de rendre les Etats attentifs au fait que la plus grande partie des conflits qui ont lieu sur notre continent sont finalement fondés sur des rapports insuffisants ou, en tout cas, non résolus entre majorités et minorités.

En ce sens, cette convention-cadre joue un rôle politique qui n'est pas négligeable. Je pense à ce qui se passe une fois de plus ces jours-ci aux Balkans pour me permettre de dire que cette convention sera un rappel aux fautifs de leurs responsabilités et de leurs fonctions.

Je prie donc le Conseil des Etats de ne pas prendre la convention comme un acte strictement juridique, aux dispositions directement applicables, mais plutôt, comme tellement souvent dans le cadre des conventions du Conseil de l'Europe, comme un acte politique qui engage en principe les Etats, surtout ceux qui manquent à leurs responsabilités dans ces secteurs.

En conclusion, la convention n'apporte pas de modifications quelles qu'elles soient aux dispositions de notre pays. Mais ce qui me paraît particulièrement important, c'est qu'un pays respectueux des minorités comme le nôtre, de par sa ratification de la convention, atteste l'importance du problème face à la Communauté européenne toute entière.

Je suis donc reconnaissant au Conseil des Etats de bien vouloir approuver la ratification de la convention-cadre.

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



**Bundesbeschluss über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten**  
**Arrêté fédéral relatif à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales**

*Detailberatung – Examen de détail*

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

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

Dagegen

36 Stimmen

1 Stimme

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.3063

**Motion Nationalrat (Ruffy)**  
**Durchführung einer internationalen Kosovo-Konferenz in der Schweiz**

**Motion Conseil national (Ruffy)**  
**Organisation par la Suisse d'une conférence internationale sur le Kosovo**

*Wortlaut der Motion vom 4. März 1998*

Der Bundesrat wird gebeten, eine internationale Kosovo-Konferenz zu organisieren und die Verhandlungen mit der Regierung Milosevic unverzüglich auszusetzen.

*Texte de la motion du 4 mars 1998*

Le Conseil fédéral est prié d'organiser une conférence internationale sur le Kosovo et de suspendre immédiatement les négociations avec le Gouvernement Milosevic.

**Beerli** Christine (R, BE) unterbreitet im Namen der Aussenpolitischen Kommission (APK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Aussenpolitische Kommission hat an ihrer Sitzung vom 7. Mai 1998 die oben erwähnte Motion des Nationalrates geprüft. Der Urheber der Motion fordert den Bundesrat auf, eine internationale Kosovo-Konferenz zu organisieren und die Verhandlungen mit der Regierung Milosevic unverzüglich auszusetzen.

*Beschluss des Nationalrates*

Der Nationalrat beschloss am 4. März 1998 mit 48 zu 32 Stimmen, die Motion zu überweisen. Der Bundesrat hatte demgegenüber beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

*Erwägungen der Kommission*

Die Kommission bringt dem Anliegen der Motion grosse Sympathie entgegen. Sie teilt die Auffassung, dass die Schweiz sich aktiv darum bemühen soll, zu einer friedlichen

Lösung des Kosovo-Konfliktes beizutragen. Ein solches Engagement für die Friedensförderung und die Einhaltung der Menschenrechte entspricht den Grundprinzipien der schweizerischen Aussenpolitik. Durch die grosse Zahl von Flüchtlingen aus Kosovo ist die Schweiz auch in direkter Weise von den verheerenden Entwicklungen in dieser Region mitbetroffen.

Das Departement für auswärtige Angelegenheiten ist in dieser Sache bereits aktiv geworden und bietet die Vermittlungsdienste der Schweiz und konkret auch die Organisation einer internationalen Kosovo-Konferenz an. Der Entscheid über die Durchführung einer solchen Konferenz liegt allerdings nicht allein im Ermessen der Schweiz. Zunächst müssen die Konfliktparteien auf diesen Vorschlag eingehen. Im Gespräch sind ferner ähnliche Initiativen anderer Staaten und Staatengemeinschaften, welche über bedeutendere Einflussmöglichkeiten und Druckmittel verfügen, wie sie in diesem Vermittlungsprozess von Bedeutung sein dürften.

Aus diesen Überlegungen möchte die Kommission den Bundesrat nicht verpflichtend auf die Ergreifung einer bestimmten Massnahme festlegen. Sie möchte ihn aber beauftragen, laufend zu prüfen, ob die Durchführung einer Kosovo-Konferenz in der Schweiz sinnvoll ist und Anklang findet – und auch noch andere Möglichkeiten zu suchen, wie die Schweiz zu einer gewaltfreien Lösung des Kosovo-Konfliktes beitragen kann. In diesem Sinne beantragt die Kommission, den Vorstoss nicht als Motion, sondern als Postulat beider Räte an den Bundesrat zu überweisen.

**Beerli** Christine (R, BE) présente au nom de la Commission de politique extérieure (CPE) le rapport écrit suivant:

A sa séance du 7 mai 1998, la Commission de politique extérieure a procédé à l'examen de la motion Ruffy, demandant que le Conseil fédéral organise une conférence sur le Kosovo et suspende immédiatement les négociations avec le Gouvernement Milosevic.

*Décision du Conseil national*

Le 4 mars 1998, le Conseil national a décidé, par 48 voix contre 32, de transmettre la motion au Conseil fédéral qui avait proposé de la transformer en postulat.

*Considérations de la commission*

La commission éprouve une grande sympathie pour les objectifs visés par la motion. Elle estime que la Suisse doit activement participer à la recherche d'une solution au problème kosovar. Un tel engagement en faveur de la paix et du respect des droits de l'homme s'inscrit dans la lignée des principes fondamentaux de politique extérieure suisse. Par ailleurs, vu que la Suisse accueille un nombre important de réfugiés du Kosovo sur son sol, elle ne peut que se sentir directement concernée par les événements dévastateurs dans cette région.

Le Département fédéral des affaires étrangères a déjà montré son engagement en la matière puisqu'il a proposé les bons offices de la Suisse et, plus concrètement, également l'organisation par la Suisse d'une conférence internationale sur le Kosovo. Toutefois, une telle décision ne relève pas uniquement de la Suisse, puisque les antagonistes doivent eux aussi souscrire à cette proposition. Par ailleurs, des initiatives similaires d'autres Etats ou de communautés font l'objet de discussions puisqu'ils sont davantage à même d'exercer une influence, de façon à faire pression dans le processus de médiation.

Au vu de ces considérations, la commission n'entend pas contraindre le Conseil fédéral à prendre une mesure précise. En revanche, elle désire qu'il réexamine périodiquement le bien-fondé de l'organisation d'une conférence sur le Kosovo en Suisse et de rechercher d'autres solutions permettant à la Suisse de contribuer à une solution pacifique du conflit du Kosovo. C'est la raison pour laquelle la commission propose de transmettre l'intervention au Conseil fédéral, non pas sous la forme d'une motion, mais sous celle d'un postulat des deux Chambres.

*Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, die Motion als Postulat beider Räte zu überweisen.

*Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, de transmettre la motion sous la forme d'un postulat des deux Chambres.

**Bloetzer** Peter (C, VS): Wenn ich hier das Wort ergreife, so deshalb, weil ich als Berichterstatter des Europarates Gelegenheit hatte, in der zweiten Hälfte der letzten Woche die Bundesrepublik Jugoslawien – Serbien, Montenegro und Kosovo – zu besuchen. Ich hatte u. a. Kontakte mit dem Verhandlungsteam der Kosovo-Albaner in Prishtina, mit den politischen Parteien der Provinz Kosovo und mit dem Vertreter des UNHCR vor Ort sowie mit unserem Geschäftsträger Lorenzo Amberg und dem jugoslawischen Aussenminister Jovanovic. Ich konnte aufgrund der Feststellungen vor Ort eine Beurteilung der Lage und der Politik des Bundesrates vornehmen. Ich bin zum Schluss gekommen, dass die Politik des Bundesrates in Jugoslawien und insbesondere bezüglich von Kosovo unsere vollumfängliche Unterstützung verdient. Zweifelsohne ist es richtig, wenn die Schweiz den Druck der internationalen Staatengemeinschaft auf die Regierung Milosevic unterstützt, um diesen Konflikt – im Rahmen der Grenzen der Bundesrepublik Jugoslawien – durch eine verstärkte Autonomie beizulegen.

Ich darf aber auch feststellen, dass unsere humanitäre Hilfe durch das Schweizerische Katastrophenhilfekorps, die 1997 insgesamt rund 4,5 Millionen Franken ausmachte, eine sehr zweckmässige Unterstützung der Bevölkerung und eine humanitäre Aktion ist, welche weitergeführt werden muss.

Was das Abkommen der Schweiz mit der Regierung Milosevic über die Rückführung der Flüchtlinge betrifft, hat mir der Vertreter des UNHCR noch am vergangenen Freitag bestätigt, dass es durchaus zulässig war, diese Rückführungen vorzunehmen. In der Lage, wie sie sich letzte Woche präsentierte, war es möglich, Leute in die Provinz Kosovo zurückzuführen, ohne dass sie ein Sicherheitsrisiko eingingen. Allerdings gilt dies gemäss dem UNHCR nicht für das gesamte Gebiet. Der Bundesrat hat gut daran getan, diese Rückführungen im Hinblick auf die zu befürchtende Eskalation ganz auszusetzen.

Die Schweiz unterstützt die Bundesrepublik Jugoslawien nicht nur humanitär, sondern auch auf ihrem Weg zur Demokratisierung, zur Förderung der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes. Diese Unterstützung muss dringend – multilateral und bilateral – weitergeführt werden.

Nun zur vorliegenden Motion. Sie will ein Zweifaches: Sie will den Bundesrat anhalten, eine internationale Kosovo-Konferenz zu organisieren, und sie will den Bundesrat beauftragen, die Verhandlungen mit der Regierung Milosevic unverzüglich auszusetzen. Es geht wohl um die Verhandlungen über das Rückführungsabkommen. Dieses Abkommen ist in Kraft. Deshalb kann nicht mehr die Rede davon sein, diese Verhandlungen zu unterbrechen oder auszusetzen.

Was die Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien betrifft, sind wir aufgrund der Lage sicher gefordert, im Sinne unserer humanitären Tradition weiterhin zu helfen und unsere guten Dienste anzubieten, sowohl bilateral als auch multilateral. Die Organisation einer internationalen Kosovo-Konferenz ist ein sehr sinnvolles Unterfangen. Ich denke insbesondere an den kommenden Winter. Dann wird es darum gehen, die vielen Flüchtlinge und «displaced persons» durch eine international abgestimmte Aktion zu unterstützen.

Zusammenfassend: Die Kritik in der Begründung der Motion an der Aussen- und Flüchtlingspolitik des Bundesrats ist keineswegs berechtigt. Die Aussen- und Flüchtlingspolitik des Bundesrates verdient unsere Unterstützung und Anerkennung. Ich möchte – auch nach dem, was ich bei meiner Mission in Kosovo gesehen habe – den Bundesrat auffordern, seine Politik weiterzuführen.

**Onken** Thomas (S, TG): Sie haben den Bericht der Aussenpolitischen Kommission erhalten. Die Kommission beantragt uns, wie der Präsident zu Beginn der Beratung dieses Ge-

schäftes wiederholt hat, die Motion als ein Postulat beider Räte zu überweisen. Ich finde das gut gemeint, aber ich finde es letztlich eine schwache Position. Sie wird nicht besser dadurch, dass es ein Postulat beider Räte ist; es bleibt eben ein Postulat. Das Zeichen, das da gesetzt wird, verheisst für mich eine gewisse Unentschlossenheit, eine gewisse Zweideutigkeit, wo Entschiedenheit angesagt ist. Es bringt eine Abschwächung, wo Festigkeit und Geschlossenheit gefordert sind, nach meinem Dafürhalten sogar ultimativ gefordert sind.

In Kosovo herrscht – man kann es drehen und wenden, wie man will – Krieg, es herrscht gezielte Vernichtung und Unterdrückung. Das Vorgehen von Milosevic und seinen Schergen lässt sogar all die erschreckenden Kennzeichen wieder aufleben, die in Bosnien-Herzegowina zur ethnischen Säuberung angewendet worden sind. Nicht die Geschichte wiederholt sich nach Jahren des allmählichen Vergessens, sondern die jüngste Vergangenheit, ja sogar die Gegenwart, wie sie sich der Weltöffentlichkeit tief eingepägt hat, wird hier mit einer eiskalten Logik unverfroren fortgesetzt. Die internationalen Organe und die Weltöffentlichkeit werden einmal mehr hingehalten und genarrt.

Der Bundesrat hat sich jetzt gezwungen gesehen, einen Ausschaffungsstopp zu verfügen. In Abstimmung mit den Nachbarländern musste er die dramatische Zuspitzung der Situation in diesem Land anerkennen und konnte nicht länger riskieren, dass Menschen möglicherweise doch der Verfolgung oder sogar dem Tod ausgesetzt werden – Menschen, die wir aus unserem sicheren Land einfach dorthin zurückschaffen. Die Verletzung elementarer Menschenrechte ist heute die Realität in Kosovo. Diese Realität wird sich nur ändern, wenn wir etwas tun, wenn wir einen Beitrag zur Besserung leisten – etwas tun auf der Grundlage unserer Friedensliebe, unseres Friedensstrebens, unserer grossen humanitären Tradition, unserer Erfahrung als Vermittler, als Mediatoren, als Erbringer Guter Dienste. Genau darauf zielt diese Motion als ein verpflichtender Auftrag ab; da gibt es doch im Grunde genommen kein Wenn und Aber, kein Zaudern und Zögern, sondern nur ein eindeutiges, möglichst druckvolles parlamentarischer Bekenntnis zu diesem Weg und zu diesem Auftrag – zur Lösungssuche, zum Verhandeln, zum Ausrichten einer Konferenz, zum Verhindern von weiterem Blutvergiessen und einer weiteren Eskalation.

Kein anderes europäisches Land ist dazu in einer besseren, auch stärker herausgeforderten Situation als die Schweiz; keines ist derart ausgesetzt und betroffen. Nirgends leben so viele Angehörige von Kosovo wie in der Schweiz, schon gar in bezug zu ihrer Grösse, zu ihrer Bevölkerungszahl. Es sind Menschen, die zu allem entschlossen sind – auf dem Bundesplatz draussen sind 20 000 Männer und Frauen gestanden, in der ersten Reihe verzweifelte junge Männer, Angehörige der Befreiungsarmee von Kosovo –, um ihrer Heimat etwas mehr Autonomie, etwas mehr Menschenrechte, etwas mehr menschenwürdiges Leben zu erkämpfen.

Das ist doch die gereizte Situation in unserem Land, die wir zur Kenntnis nehmen müssen, auf die wir auch Rücksicht nehmen sollten. Kein einziger dieser Asylbewerber kann und wird in Zukunft zurückgeschafft werden können, wenn sich die Situation dort unten nicht wesentlich verbessert. Kein einziger wird zurückgeschafft werden, aber weitere Hunderte oder Tausende werden möglicherweise kommen, wenn sie andauern.

Der Bundesrat hat, nachdem diese Motion im Nationalrat überwiesen wurde, den Ball aufgenommen. Kaum je ist schneller auf einen parlamentarischen Vorstoss reagiert worden, als es Herr Bundespräsident Cotti getan hat, indem er das Anliegen fast tags darauf, nach zwei Tagen schon, der OSZE als eine Möglichkeit, als einen Impuls der Schweiz unterbreitet hat, als ein Angebot, einen Beitrag zur Lösung dieser Probleme zu leisten.

Herr Bundesrat, ich danke Ihnen für dieses rasche Handeln, und ich bekräftige hier, dass diese Motion keineswegs irgendwie eine Kritik an Ihrer Entschlossenheit beinhaltet, selbst wenn wir sie als Motion überweisen, sondern nichts anderes ist als eine Bestärkung Ihrer Position, als eine Rück-

kendeckung für das, was Sie auch aus eigener Initiative bereits eingeleitet und unternommen haben.

Aber ein solcher parlamentarischer Vorstoss in dieser Situation richtet sich nicht nur an den Bundesrat, der diesen Impuls vielleicht nicht unbedingt benötigt, weil er schon an der Arbeit ist, weil er bereits gehandelt hat, sondern der Vorstoss richtet sich auch an die Öffentlichkeit. Selbst wenn wir parlamentarische Vorstösse aus dem schweizerischen Parlament nicht überschätzen sollten, so richtet er sich in gewisser Weise sogar an die internationale Öffentlichkeit.

Es wird auf jeden Fall Adressaten geben, die sehr genau verfolgen, welche Wertigkeit das Parlament einer solchen Initiative gibt. Und da, meine ich nun, ist zwischen unseren beiden Räten, zwischen Ständerat und Nationalrat, einfach Einigkeit und Geschlossenheit und ein eindeutiges Zeichen in Form der Überweisung dieses Vorstosses durch beide Räte als Motion angesagt, als ein nachhaltiger Appell an unsere Regierung, auf diesem Weg weiter tätig zu sein.

Natürlich gelingt es vielleicht nicht, das Ziel zu erreichen und diese Konferenz tatsächlich zustande zu bringen. Allein kann das die Schweiz nicht, da hat die APK völlig recht. Sie braucht Partner, sie braucht weitere Beteiligte, um das Vorhaben überhaupt realisieren zu können. Aber der Beitrag muss geleistet werden; der Druck und der Wunsch müssen parlamentarisch dokumentiert werden.

In diesem Sinne spreche ich mich dafür aus, dass angesichts der wirklich zugespitzten Situation und der Erfordernisse, die sich daraus ableiten, auch unser Rat sagt: Jawohl, das ist ein Motionsauftrag, den wir hier erteilen, da wollen wir keine Abschwächung vornehmen, sondern wir wollen das Anliegen ganz klar und entschieden ebenfalls als Motion bekräftigen.

Ich stelle in Rechnung, dass die APK diesen Bericht am 7. Mai verfasst hat. Seither sind Wochen vergangen, die Situation hat sich verändert. Die APK konnte diese Zuspitzung der Lage noch nicht in die Würdigung des Vorstosses einbeziehen, und vor diesem Hintergrund kann ihr Antrag vielleicht auch relativiert werden.

Jedenfalls möchte ich Sie einladen, hier ein klares Zeichen beider Räte zu setzen und diesen Vorstoss auch durch den Ständerat als Motion zu überweisen.

**Beerli Christine (R, BE),** Berichterstatterin: Das flammende Votum von Herrn Onken hat mich dazu bewogen, als Präsidentin der APK kurz das Wort zu ergreifen, Ihnen zu bestätigen, was Ihnen schriftlich vorliegt, und Ihnen auf Antrag der APK noch einmal nahezu legen, den Vorstoss als Postulat beider Räte zu überweisen.

Inhaltlich kann ich mich dem, was Herr Onken in bezug auf die materiellen Erwägungen sagt, anschliessen. Es besteht eine gravierende Situation, wir sind uns darüber alle einig, und die APK hat diesen Sachverhalt in der Tat sehr gründlich besprochen. Wir sind uns darüber einig, dass die Schweiz ihre Guten Dienste anbieten soll, ja anbieten muss. Sie tut dies auch. Herr Bundespräsident Cotti hat uns dies versichert, und die entsprechenden Anstrengungen werden unternommen. Man ist daran, die Dienste der Schweiz anzubieten; man ist bereit, jederzeit eine Kosovo-Konferenz in der Schweiz zu organisieren.

Aber ich glaube, wir dürfen trotz aller Emotionen die Tatsachen nicht vergessen. Wir dürfen nicht vergessen, dass wir eine solche Konferenz nicht gegen den Willen der direkt Beteiligten und ohne die Mitarbeit der Beteiligten organisieren können. Wir dürfen – auch davon bin ich überzeugt – auch unser Ratsreglement nicht vergessen.

Wenn wir unser Ratsreglement ansehen, sehen wir ganz klar, dass wir diesen Vorstoss in keiner Art und Weise als Motion überweisen können. Wenn wir ihn als Postulat überweisen – was allenfalls sogar ein Schritt zuviel ist; man könnte sich fragen, ob es nicht eine Empfehlung ist –, wie es Ihnen Ihre Kommission beantragt, dann hat das in keiner Art und Weise eine Minderung des Inhaltes zur Folge. Das heisst dann in keiner Art und Weise, dass wir das Anliegen nicht ernst nehmen, dass wir den Bundesrat nicht wirklich aus tiefster Überzeugung damit beauftragen, hier die nötigen

Schritte zu unternehmen, sondern es ist eine formelle Frage. Formell können wir diesen Vorstoss ganz einfach nicht als Motion überweisen.

Es ist gefährlich, wenn wir beginnen, hier alle Regeln über Bord zu werfen, die inhaltliche Dringlichkeit praktisch mit der Form zu verbinden, und sagen, ein Postulat könne nicht auch von grosser materieller Bedeutung sein, wir müssten alles, dem wir materielle Bedeutung zumessen, auch als Motion überweisen. Wenn wir das tun, dann gehen wir einen Weg, den ich nicht als richtig erachte.

Ich bitte Sie, Ihr Reglement zu berücksichtigen und – wie es Ihnen die Kommission beantragt – den Vorstoss als Postulat zu überweisen.

**Cotti Flavio,** président de la Confédération: Au-delà des aspects formels, il y a une unanimité dans les interventions que j'ai entendues au sujet de cette motion. Cette unanimité ne peut que réjouir, vu l'évolution dramatique de la situation dans la région ces dernières semaines. En effet, l'attitude du Gouvernement de Belgrade fait naître le danger qu'on s'approche d'une situation où le nettoyage ethnique, qu'on a tellement condamné dans la région voisine de la Bosnie-Herzégovine, est en train de se répéter dans des conditions plus tragiques au Kosovo.

Ceux qui ont signalé des dizaines de fois, comme la Suisse, dans les années passées, les dangers qui couvaient sous la cendre au Kosovo, voient leurs observations confirmées d'une manière dramatique par la réalité des faits. Je me rappelle que, tout au long – et même avant – mon année de présidence de l'OSCE, nous l'avions signalé. Même si nous disions, après les accords de Dayton, que nos efforts se concentrent maintenant sur la Bosnie-Herzégovine, n'oubliez pas qu'au Kosovo un nouveau conflit semble se dessiner, qui pourrait être tout aussi dramatique.

Nous sommes probablement encore à même d'éviter qu'une dégradation totale de la situation se produise. Pour cela, l'engagement de la communauté internationale est nécessaire. Nous souhaitons vivement que la communauté internationale, représentée par le groupe de contact, puisse expliquer ce qui a été fait ou pas à temps en Bosnie-Herzégovine.

Il n'y a pas de doute que, par son attitude, le Gouvernement de Belgrade, ici, porte la principale responsabilité. La Suisse avait toujours signalé sa volonté de contribuer à la solution du conflit, qui devrait être une solution dans le cadre des confins de la République fédérale, mais avec une réalisation institutionnelle de l'autonomie la plus vaste possible pour le Kosovo. Cela n'a jamais été réalisé, de telle manière que même la situation à l'intérieur du Kosovo s'est détériorée. La détérioration est devenue de plus en plus marquée. Il n'en reste pas moins qu'il faut demander de manière ferme à la République fédérale d'assumer ses responsabilités. Le dialogue commencé récemment entre M. Milosevic et M. Rugova ne signifie pour le moment pas grand-chose. Les efforts de la communauté internationale se sont tout de même concrétisés dans ce premier pas qui doit être salué.

Hier, sur la base de quatre questions qui ont été posées au Conseil national, j'ai pu signaler tous les éléments matériels et personnels de la présence de la Suisse dans la région du Kosovo, et j'ai pu dire que grâce à la coopération avec l'Europe de l'Est et au Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, nous sommes à même de dire que la Suisse est fortement présente. Elle collabore intensément avec la communauté internationale et elle est prête à augmenter son aide suivant les nécessités, que ce soit au niveau personnel ou financier. N'oubliez pas que jusqu'à la journée d'hier, quelque 8600 réfugiés, voire plus, ont passé la frontière et se trouvent actuellement auprès de familles en Albanie, qui les accueillent avec beaucoup de générosité.

Nous allons même examiner si quelques aides supplémentaires pourraient être envisagées, mais cet examen se fait en fonction des requêtes de la communauté internationale, qui est présente de manière massive et avec laquelle nous collaborons intensément. La pression de la communauté internationale, sur la base de sanctions précises, mérite tout l'appui du côté suisse aussi. Je me permets d'ajouter que, de-

main, notre Direction politique aura l'occasion de signaler aux représentants de la République fédérale en Suisse tout le désarroi et toute la désapprobation de notre pays devant la propagation progressive de mines antipersonnel dans les régions de frontière. La Suisse, qui s'est tellement engagée dans la bataille contre les mines antipersonnel, ne peut que signaler ce fait comme source d'escalade possible dans la progression dramatique du conflit.

Cela dit, nous nous trouvons confrontés aussi avec la proposition émanant du Conseil national pour que la Suisse prenne l'initiative d'une conférence de «dialogue», si je puis dire, d'une conférence de paix qui pourrait se tenir à l'intérieur des frontières de notre pays. Nous avons mis la meilleure volonté pour concrétiser l'idée du Conseil national. Nous avons proposé, le 5 mars 1998 déjà, à l'OSCE, une conférence de ce type que nous serions prêts à tenir en Suisse, et au sein de laquelle nous pourrions offrir nos bons offices, notre activité médiatrice, au-delà de la simple fonction de pays hôte.

Pour le moment, la proposition de la Suisse n'a pas eu de suite; il n'en reste pas moins qu'elle est sur la table à l'OSCE. Si les conditions devaient se réaliser, si les parties en cause voulaient s'y prêter, nous serions heureux d'organiser cette conférence.

Je ne veux pas nier, Monsieur Onken, que cette idée de médiation, comme toujours d'ailleurs, se heurte un peu à notre volonté de dire clairement ce que nous pensons face aux responsabilités dans le pays. Hier, nous étions confrontés à la question suivante: est-ce qu'on doit déplorer de manière formelle cet étalement ultérieure de mines antipersonnel, quitte à faire surgir peut-être des réactions négatives auprès de l'autorité de Belgrade? ou est-ce qu'on doit plutôt se taire pour essayer de favoriser la tenue de la conférence? Nous allons dire clairement ce que nous pensons. Il n'en reste pas moins que, si une volonté minimale de participer à cette conférence existait, nous serions prêts à servir les deux parties – je dis bien les deux parties – en vue de la solution du conflit. Cela dit, je crois que, même du point de vue du Conseil fédéral, il n'y a aucune divergence par rapport à ce que les intervenants viennent de dire. Nous sommes déjà sur la voie de cette conférence, sa tenue ne dépend plus de nous. Je ne veux pas m'exprimer sur la forme de la prise de position du Conseil des Etats. Ce qui est pour moi fondamental, c'est de dire que nous donnons suite de manière claire à ce que la motion propose. Si vous voyez des objections formelles à l'acceptation de la motion, le Conseil fédéral est tout à fait prêt à continuer à agir de la même manière aussi, sur la base d'une autre décision qui serait prise par votre Conseil.

**Präsident:** Herr Onken beantragt, die Motion zu überweisen, die Kommission beantragt Überweisung als Postulat.

#### Abstimmung – Vote

Für Überweisung als Postulat	30 Stimmen
Für Überweisung als Motion	5 Stimmen

98.006

## Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997

### Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1997

Berichte des Bundesrates über seine Geschäftsführung und über Schwerpunkte der Verwaltungsführung sowie Beschlussentwurf vom 11./18. Februar 1998 (BBl 1998 1729)

Rapports du Conseil fédéral sur sa gestion et sur les points essentiels de la gestion de l'administration ainsi que le projet d'arrêté des 11/18 février 1998 (FF 1998 1425)

Berichte des Bundesgerichtes vom 13. Februar 1998 und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes vom 31. Dezember 1997  
Rapports du Tribunal fédéral du 13 février 1998 et du Tribunal fédéral des assurances du 31 décembre 1997

Bericht des Bundesrates betreffend Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 1997  
Rapport du Conseil fédéral concernant les motions et postulats des Conseils législatifs 1997

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

Beschluss des Nationalrates vom 16. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 16 juin 1998

**Bieri Peter (C, ZG),** Berichterstatter: Am 4. Dezember 1996 hat der damalige Bundespräsident, Jean-Pascal Delamuraz, vor der Vereinigten Bundesversammlung die Zielsetzung für das Jahr 1997 dargelegt. 1997 ist passé, wir sind mitten im Jahr 1998, und schon haben wir die Terminplanung für 1999 erhalten. Was soll's also noch, sich der Vergangenheit zu erinnern? Sich allein der Vergangenheitsbewältigung zu besinnen wäre wenig sinnvoll, wenig gehaltvoll, würden wir das vergangene Jahr mit seinen Ereignissen nicht nutzen, um Lehren für die Gegenwart und die Zukunft zu ziehen. Dies ist ja auch eine der Aufgaben der Geschäftsprüfungskommissionen.

In unserem Leitbild haben wir verankert, dass wir mit Bundesrat und Verwaltung einen Dialog führen, der einen Lernprozess einleiten soll und zum Ziel hat, die Problemlösungskapazität der Behörden zu steigern. Aus der Vergangenheit für die Zukunft zu lernen ist zwar nicht die einzige Möglichkeit, Wissen zu vermehren und Optimierungen vorzunehmen, es ist aber eine ausgezeichnete Methode.

Dieses frühere «Aus Erfahrung wird man klug» bringt man heute auch auf die Formel «learning by doing», und dies nach der Erkenntnis Goethes: «Wer immer strebend sich bemüht, den können wir erlösen.»

Ob wir nach 1997 erlöset sind oder ob wir statt dessen in neue Probleme hineingeschlittert oder in solche verwickelt worden sind, das ist schwierig zu beantworten. Herr Bundespräsident Delamuraz hat damals die Frage nach dem Auftrag unseres Staates bei der Fortentwicklung unserer Gesellschaft gestellt. Auf die Frage von Goethe – «Welche Regierung ist die beste?» – gab er die Antwort: «Diejenige, die uns lehrt, uns selbst zu regieren.» Wir können uns nun nach Ablauf dieses Jahres die Frage stellen, ob Bundesrat, Verwaltung und auch wir dieser Erkenntnis nachgelebt haben.

Der Bundespräsident hat Ende Dezember 1996 als Schwerpunkte für 1997 die folgenden Ziele genannt: Budgetdisziplin, Anhebung der Beschäftigung, Weiterarbeit am neuen Finanzausgleich, Förderung neuer Unternehmungen, Anpassungen bei den Sozialversicherungen sowie deren finanzielle Sicherung, Fortschritte im Bildungsbereich und beim Technologietransfer, die Neugestaltung unserer Beziehungen zu Europa sowie die Revision der Bundesverfassung.

Wir werden bei der Besprechung des Geschäftsberichtes bei den einzelnen Departementen Einzelfragen vertieft betrachten. Da der damalige Bundespräsident jedoch die «deux axes de volonté politique» dargelegt hat, erachte ich es als angebracht, dass der jetzige Bundespräsident aus heutiger Sicht dazu Stellung nimmt, zumal sein Vorgänger damals im Namen der Bundesrates gesprochen hat.

Der Bundespräsident hat damals auch gesagt, wie er diese Ziele zu erreichen gedenke:

«1. Le premier axe est de créer infatigablement les conditions-cadres les plus attrayantes pour la Suisse, en sachant que seule la prospérité permet des politiques sociales, culturelles, régionales, environnementales, significatives.

2. Le second axe est de continuer d'amarrer la Suisse souveraine, démocratique, indépendante, au monde et à l'Europe. Il s'agit ici de défendre les intérêts nationaux légitimes, mais aussi d'offrir une capacité de solidarité extérieure plus vive.» (AB 1996 N 2526)

Darf ich von Ihnen, Herr Bundespräsident Cotti, dazu eine Stellungnahme erwarten? Ich hege diesen Wunsch insbesondere auch im Hinblick auf Ihre eingangs zum Geschäftsbericht gemachten Ausführungen. Sie schreiben dort, dass sich die Schweiz auch 1997 herausgefordert sah, der globalen wirtschaftlichen Dynamik zu folgen und ihre Stellung in einem schwierigen internationalen Umfeld zu behaupten. Sie sprechen vom sich weltweit verschärfenden Konkurrenzdruck, vom anhaltenden Restrukturierungsprozess, von negativen Effekten auf die Arbeitsplätze und von unserer ungenügenden Eingebundenheit in die internationalen Strukturen. Sie richten Ihren Blick aber nicht nur auf die wirtschaftliche und finanzpolitische Betrachtungsebene, Sie machen sich auch Gedanken über die notwendige Behebung der Schwachstellen in unserem institutionellen Gefüge. Die Reform der Staatsleitung und damit die Handlungsfähigkeit der Regierung ist Ihnen ein vordringliches Anliegen. Sie bettet sich in das Leitthema der Legislaturplanung 1995–1999 ein: Stärkung des nationalen Zusammenhalts, Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit, Stärkung der Wohlfahrt sowie nachhaltige Entwicklung.

Wir haben nun die erste Hälfte dieser Legislatur hinter uns. Es ist deshalb der richtige Moment, hier im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichtes eine Art Zwischenbilanz der Legislaturplanung zu ziehen. Als Präsident der GPK würde ich es deshalb begrüßen, wenn der Bundespräsident dazu einige Überlegungen anstellen würde.

Wer mit offenen Augen und Ohren, aber auch mit wachem Geist – wahrscheinlich braucht es dazu auch eine offene Seele – unser Land und unsere Gesellschaft wahrnimmt, macht Wahrnehmungen, die beruhigen, aber auch solche, die beunruhigen. Ich habe bewusst auch die emotionale Ebene angesprochen, weil ich denke, dass die Stimmungslage ein wichtiger Parameter für den Zustand eines Volkes ist. Wir stehen heute zehn Tage nach einer Abstimmung, bei der das Schweizervolk in überzeugender Art und Weise dem Bundesrat, aber auch dem Parlament einen Vertrauensbeweis gegeben hat. Das ist ein positives Zeichen, das aber nicht darüber hinwegtäuschen soll, dass gerade im vergangenen Jahr von seiten des Schweizervolkes auch immer wieder Kritik, Enttäuschungen und Zweifel geäußert wurden. Die Politik steht heute den globalen wirtschaftlichen Veränderungen, den technischen Fortschritten und den gesellschaftlichen Neuorientierungen mit einer gewissen Hilflosigkeit gegenüber. Die Politik erkennt oft spät und unterschätzt die Konsequenzen. Auch unsere eigenen Institutionen sind oft zuwenig vorbereitet, noch zuwenig flexibel und können nicht schnell genug auf diesen Anpassungsdruck reagieren. Wir haben bereits in der Sondersession in diesem Frühling miteinander darüber gesprochen, als wir uns über die Fragen der Globalisierung der Wirtschaft und der staatlichen Handlungsfähigkeit unterhielten. Nur glaube ich, dass diese Gedanken über die rein wirtschaftliche Seite hinausgehen und auch andere gesellschaftliche Bereiche umfassen müssen. Ich habe von der Volksseele gesprochen. Wenn ich diesen Ausdruck verwende, dann denke ich auch an die Empfindungen, die wir im Umgang gewisser Kreise mit unserer Ge-

schichte feststellen, an die Art und Weise, wie wir unser Verhältnis zu den Fremden in unserem Land weiterentwickeln, wie wir der zunehmenden Kluft zwischen Menschen des Wohlstandes und Menschen der Armut begegnen und wie wir – so meine ich feststellen zu können – zunehmend die Armut in der Dritten Welt zu vergessen scheinen. Darf ich vom Bundespräsidenten auch dazu einige grundsätzliche Überlegungen erwarten?

Ich stelle auch eine gewisse Tendenz fest, dass schwierige Fragen vermehrt in polarisierender Art und Weise dargestellt werden. Die uns aus der klassischen Hegelschen Lehre bekannte intellektuelle Auseinandersetzung zwischen These und Antithese, die letztlich zu einer Synthese führt, weicht bei der heutigen politischen Diskussion zunehmend einer Polarisierung. Müsste da nicht der Bundesrat vermehrt wieder die Führungs- oder Vorzeigefunktion übernehmen, um letztlich unserem Volk zu zeigen, dass unser Staatssystem mit seinen Volksrechten und seiner Regierungszusammensetzung den Weg über die Verständigung, über den Dialog und letztlich auch über den Konsens bis hin zum Kompromiss suchen muss?

Die Abkehr von der Konkordanz sei keine sinnvolle Alternative, sagte der Bundespräsident des Jahres 1995, und Daniel Eckmann schrieb in der «NZZ» vom 20. Mai 1998: «Die grosse kulturelle Leistung der Schweiz ist ihr Wille zum Zusammenleben. Die grosse politische Leistung der Schweiz ist ihr Mut zur Konkordanzdemokratie. Also ihr Mut zu einem wenig spektakulären, dafür unserer Kultur entsprechenden System der Geduld, der Integration und des Interessenausgleichs.» Er fährt fort: «Die grosse Zukunftsaufgabe der Schweiz könnte sein, den Mut nicht zu verlieren, zu ihrer politischen Kultur zu stehen, und gleichzeitig den Mut zu haben, Strukturen aufzubrechen. Denn die Kultur ist der Kern, die Struktur hingegen nur die Form.»

Ich will diesen Gedanken noch weiterführen: Die Demoskopen sehen im politischen Klima der Schweiz alles andere als die Kohäsion. Es entstehen vielmehr enorme Kräfte, die weg vom Gemeinsinn und hin zur Individualisierung führen. Dies zeigt sich in einer Zersplitterung in Richtung Eigennutz und zuweilen Narzissmus. Herr Eckmann schliesst seine Gedanken mit den Worten: «Die heutige Zersplitterung ist das genaue Gegenteil der politischen Kultur der Schweiz. Sie ist eine Kulturverweigerung, vielleicht der Beginn eines Kulturzerfalls. Denn am Tag, an dem die Schweiz vollends in die Zentrifuge fällt, ist sie nicht mehr die Schweiz.»

Ich möchte diese Gedanken, die mich sehr beeindruckt haben, die ich auch sehr zu teilen weiss und an denen ich als Politiker in meiner täglichen Arbeit und in meiner politischen, in meiner öffentlichen Verantwortung zuweilen geradezu mitleide, zum Anlass nehmen, diese Auseinandersetzung mit dem Bundespräsidenten zu führen. Ich tue dies auch in der Überzeugung, dass dem Bundesrat bei der ständigen Pflege dieser unserer Kultur eine ganz zentrale Rolle zukommt.

Es ist das Recht und auch der gute Brauch, dass der Präsident der GPK den Anlass, der sich bei der Einleitung der Besprechung des Geschäftsberichtes ergibt, dazu benutzt, um einige grundlegende Gedanken anzustellen und diese etwas über die Alltagstätigkeit unserer Kommission zu stellen. Ich habe dafür darauf verzichtet, über einzelne detaillierte Zielsetzungen und deren Einrichtung zu sprechen. Meine Kolleginnen und Kollegen der Kommission werden dies im Gespräch mit den Departementvorstehern tun.

Im Rahmen der Oberaufsicht will die GPK einen Lernprozess auslösen, indem sie sich mit wesentlichen Fragen des Gesetzvollzugs befasst. Sie hat versucht, diese Kontrolle immer aus einer Gesamtsicht über die Verwaltungstätigkeit heraus auszuüben.

Die GPK unseres Rates stellte bei ihrer letztjährigen Tätigkeit fest – der Jahresbericht, den wir später behandeln werden, gibt eine gute Übersicht über diese vielfältige, wenn auch oft wenig publizitätswirksame Arbeit –, dass die Verwaltung in ihrer Gesamtheit gut arbeitet. Sie tut dies, obwohl die Mittel immer knapper und die Aufgaben zunehmend schwieriger werden. Dem Bundesrat und der Verwaltung gebührt dafür der Dank des Parlamentes. Wir sind der Meinung, dass wir

uns alle – also Bundesrat, Verwaltung und Parlament – noch vermehrt befehligen müssen, vernetzt zu denken und zu handeln.

Die GPK betrachtet nach wie vor das Zusammengehen der Politik von Bundesrat, Verwaltung und, mit inbegriffen, Parlament – wenn auch seine Rolle funktionell etwas anders gelagert ist – als vordringliches Anliegen. Dieses Staatsleitungsverhältnis kooperativer Gewalten gilt es in Zukunft weiter zu verbessern, ja sogar dort, wo es als notwendig erachtet wird, neue Wege zu eröffnen.

Abschliessend möchte ich Ihnen bereits jetzt im Namen der Kommission beantragen, dem Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes im Jahre 1997 zuzustimmen.

**Cotti Flavio**, président de la Confédération: Je remercie M. Bieri de cette introduction au débat sur le rapport de gestion du Conseil fédéral qui a voulu donner une évaluation plus générale, plus vaste des activités de l'Etat et aussi de la situation de notre société à un moment certainement difficile.

Je prends position sur les sujets que vous touchez, sans entrer encore dans les détails des différents thèmes qui seront discutés au fur et à mesure que vous traiterez des divers départements, mais plutôt en fonction des observations de base que vous avez faites, Monsieur Bieri. Or, une chose me paraît certaine: vous êtes parti de ce phénomène que l'on nomme très souvent «globalisation» pour en tirer quelques conséquences quant à l'état de notre société en général. Vous avez voulu relever qu'on reste perplexe quant à l'évolution de la globalisation, en signalant qu'elle finit par réduire les possibilités concrètes d'un Etat particulier et de ses autorités. Je crois que ceci ne peut pas être contesté dans le principe. Nous constatons que la globalisation est un phénomène réel, effectif, qu'il ne s'agit pas de juger, car il représente la réalité actuelle. Il s'agit plutôt d'en accompagner l'essor dans l'ensemble des activités aux niveaux international et national.

Au niveau international il n'y a pas de doute qu'il faut – c'est ce que nous avons affirmé de manière très claire encore lors de notre déclaration pour le 50e anniversaire de l'OMC à Genève – que tous les Etats sans exception, tout en acceptant ce phénomène, en tirent les conséquences. La nécessité d'une libéralisation correcte des marchés qui englobe tous les Etats me paraît fondamentale.

Nous avons aussi signalé, à Genève, que cette globalisation risque, au niveau international, certes d'avoir des effets positifs sur une partie importante de la population du monde, mais aussi des effets négatifs sur les plus pauvres et les plus démunis. Vous avez évoqué la situation de la Suisse dans le cadre de notre aide aux pays pauvres, aux pays en développement. Vous déplorez que cette situation confrontée à l'état de nos finances fédérales n'évolue pas. Nous avons signalé, à Genève, toujours avec la clarté nécessaire, que la position plus ou moins médiane de la Suisse n'est pas en conformité avec ses richesses effectives. Nous avons pu constater avec admiration qu'il y a quelques autres pays tout à fait comparables au nôtre – je pense aux pays du Nord et en particulier à la Norvège, au Danemark, à la Suède – qui font bien plus que nous dans ce secteur.

Donc, d'un côté, au niveau international, globalisation avec des chances effectives, mais avec des nécessités de compensation pour ses effets qui peuvent aussi être négatifs.

Vous avez évoqué un rôle qui pourrait paraître diminué pour les différents pays face à la globalisation. Ce que vous dites peut être vrai sous certains aspects, Monsieur Bieri, mais je peux vous dire que les votations populaires de la semaine passée – justement, vous les avez évoquées – ont clairement démontré quel est le rôle fondamental qu'un pays peut toujours jouer. Prenez l'initiative populaire pour la protection génétique. La Suisse aurait pu s'interdire cette branche de la recherche pour le futur. Celle-ci se serait déplacée ailleurs. On aurait fait la même recherche ailleurs. Cela dépendait finalement de la Suisse, et d'elle seule, de choisir si elle voulait voir loin dans ce secteur de la recherche. C'est un exemple pour

dire que, même dans le cadre de la globalisation, le rôle des Etats reste un rôle fondamental et il s'agit bien sûr de le saisir.

Deuxième observation de caractère général: Vous avez évoqué un état d'âme plutôt préoccupant à l'intérieur de notre pays et je crois qu'il est tout à fait vrai d'affirmer que nous nous sentons actuellement dans une situation d'insécurité qui n'est pas faite pour donner des ailes à la volonté d'entreprendre, à la volonté de planifier le futur de notre population. La tâche du Conseil fédéral et du Parlement est de signaler que, malgré les difficultés existantes et que personne ne peut contester, les conditions-cadres de la Suisse pour déterminer, pour dessiner son futur, restent parmi les meilleures du monde. Finalement, nous avons entre nos mains notre propre destinée et celle des générations futures. Prêcher la confiance et un certain optimisme qui ne doit pas se substituer naturellement aux visions réalistes, cela reste une tâche essentielle du Conseil fédéral, du Parlement.

Est-ce que vous me permettez de dire tout de même que l'évaluation de nos relations internationales et surtout le fait que nous nous distançons des structures, des réseaux qui, de plus en plus, distinguent les relations entre les peuples, n'est pas faite pour favoriser cette conscience? Ce qui nous manque peut-être, c'est de trouver finalement la relation avec un monde international et un monde qui nous entoure qui est tout à fait différent de celui qui s'est présenté à l'expérience des générations précédentes. Là aussi, c'est une tâche fondamentale du Conseil fédéral et du Parlement de signaler que, probablement, la voie pour regagner une confiance qui existe certainement encore, mais qui est un peu ébranlée, consiste dans la possibilité de trouver au niveau international, pour la Suisse, la place qui soit digne d'elle dans le cadre des codécisions dans les réseaux essentiels. Parmi ces réseaux, bien sûr, celui qui reste et s'avère toujours le plus important pour nous, c'est l'Union européenne.

Cela dit, je fais encore une observation concernant cette affirmation selon laquelle cette «Zersplitterung» que vous avez évoquée pourrait être le «Beginn des Zerfalls» – comme vous l'avez dit en citant d'ailleurs un auteur proche de l'administration fédérale. Il est vrai que cette culture politique de la cohésion doit nécessairement être recherchée par notre population. C'est aussi à nous de faire en sorte qu'on aille dans cette direction. Je voudrais cependant que cette «Zersplitterung» ne soit pas confondue avec la nécessité, qui est fondamentale dans notre pays, de formuler les conflits politiques de la manière la plus claire, la plus ouverte et la plus sincère qui soit.

Quant à moi, je suis toujours sceptique lorsqu'on dit, sur des sujets où les opinions des Suisses divergent, qu'il faut trouver le consensus à tout prix. Je crois que le consensus est un bien essentiel. Il doit former le cadre général du débat politique, de l'entente commune, du respect des opinions divergentes. Mais, d'autre part, les opinions qui divergent font partie du jeu. Prenez encore une fois la question européenne. Je crois qu'on n'arrivera jamais à trouver un consensus entre tous les Suisses sur ce point. Il est utile que le débat soit dur, qu'il soit fort, mais qu'il soit tout de même – et c'est fondamental – respectueux. Il faut toutefois accepter que les opinions divergent, comme dans les autres pays d'ailleurs – ainsi, le vote récent au Danemark sur le Traité d'Amsterdam. Nous savons qu'il y a aura toujours des points de vue différents au sujet d'un élément particulier.

La tâche du Conseil fédéral est certainement de favoriser le consensus, celle du Parlement d'ailleurs aussi. Mais la tâche du Conseil fédéral est aussi de parler clair, de donner des points de vue pour que la Suisse aille dans la bonne direction à l'avenir, et de se battre pour aller dans cette direction.

Cela dit, je vous remercie, Monsieur Bieri, de votre introduction. Elle était tout à fait adéquate pour entamer maintenant un débat qui soit le plus clair et le plus ouvert possible sur les différents départements. Je n'entrerai donc pas dans les détails, car ils feront l'objet des discussions à partir du débat sur le Département fédéral des affaires étrangères qui fera suite au débat principal d'entrée en matière.

## Departement für auswärtige Angelegenheiten Département des affaires étrangères

**Danioth** Hans (C, UR), Berichterstatter: Die mannigfaltigen Aktivitäten der Schweiz in Europa und in der Welt zeigen nach Auffassung Ihrer GPK drastisch auf, wie stark die Schweiz heute in das internationale Geschehen eingebunden ist. Herr Bundespräsident Cotti hat es vorhin aus seiner Sicht dargelegt. Zahlreiche Aussagen des Geschäftsberichtes vom vergangenen Jahr haben nichts an Aktualität eingebüsst. Im Gegenteil, sie erhalten eine neue Dimension und Aussagekraft.

Die GPK möchte in der Berichterstattung auf ein einziges, dafür um so wichtigeres Einsatzgebiet unserer Diplomatie und Hilfstätigkeit eingehen, nämlich auf die Region der Balkanstaaten, die sich in einem dauernden Neuordnungsprozess befinden, worüber wir auch im Rahmen der heutigen Vorstösse bereits debattiert haben. Das Gespräch mit dem Departementsvorsteher und seinen Mitarbeitern hat der GPK drastisch vor Augen geführt, mit welcher geballter diplomatischer und entwicklungsorientierter Kraft die Schweiz in den Balkanländern zurzeit tätig ist. Der Balkan hat in den friedenserhaltenden und -aufbauenden Massnahmen offensichtlich absolute erste Priorität erlangt.

In den Erläuterungen kommt vor allem die grosse Vielfalt der schweizerischen Förderungsmassnahmen im Krisengebiet Bosnien-Herzegowina zum Ausdruck. Ich nenne Stichworte: Rückkehrhilfe, Wiederaufbauhilfe, Aktionen in den Bereichen Demokratieförderung, Aussöhnung, Rechtsstaatlichkeit, Kultur und psychosoziale Betreuung von Kriegsopfern usw. Zu erwähnen sind auch die friedenserhaltenden Aktionen wie Wahlbeobachtung, Förderung von Medienprojekten oder Teilnahme an Entminungsprogrammen. Dies sind flächendeckende Aktivitäten, die sehr wahrscheinlich einmalig sind. Vor allem die Entminungsprojekte in Wohngebieten sind deshalb von zentraler Bedeutung, weil sie die Voraussetzung für die wirksame Rückkehr von Flüchtlingen darstellen.

Gerade unter dem Eindruck der aktuellen Auseinandersetzung in Kosovo und der mit der Vertreibung der Kosovo-Albaner begangenen Menschenrechtsverletzungen durch das Milosevic-Regime, insbesondere der damit verbundenen sogenannten ethnischen Säuberungen, ist die Schweiz als prioritäres Asylland stark gefordert.

Nicht nur die Diplomatie, sondern auch die Entwicklungshilfe sehen zahlreiche Einsatzmöglichkeiten vor, die von Massnahmen zum Wiederaufbau zerstörter Heimstätten begleitet sind. Dieses Konzept hat es ermöglicht, dass beispielsweise bis jetzt bereits rund 7000 Menschen aus der Schweiz nach Bosnien zurückkehren konnten und sich weitere 11 000 hierfür eingeschrieben haben.

Ich möchte Ihnen einige Zahlenbeispiele für die Aktivitäten unseres Landes in der Region Bosnien-Herzegowina geben: technische Zusammenarbeit 1997, an der vor allem die Deza beteiligt ist: 4 Millionen Franken; Wiederaufbau und beschränkte humanitäre Hilfe, an der das SKH beteiligt ist: 4 Millionen Franken; finanzielle Zusammenarbeit, Bawi: 1 Million Franken; friedenserhaltende Massnahmen, Wahlen, Medien: rund 7 Millionen Franken; VBS zugunsten der OSZE: 8,2 Millionen Franken; Deza für Strukturprojekte und -planung: 17,5 Millionen Franken; Deza für individuelle Rückkehrhilfe und Wiedereingliederung: nochmals 17,3 Millionen Franken. Das ergibt für 1997 fast 60 Millionen Franken, wohlverstanden nur für Bosnien-Herzegowina.

Wenn Sie als Kosten der Flüchtlinge aus dieser gesamten Balkanregion, die sich in der Schweiz aufhalten, 450 Millionen Franken einsetzen, kommen wir als Schweizer zu einem totalen Engagement in den Balkanstaaten von über einer halben Milliarde Schweizerfranken – eine gewaltige Leistung, die um so höher einzuschätzen ist, als diese Gelder dort eine andere Kaufkraft haben –; das ist rund die Hälfte der gesamten Aufwendungen der Schweiz im Bereich der Flüchtlingshilfe, der Asylantenbetreuung usw.

Natürlich stellt die Schweiz keine militärischen Kontingente. Hier sind andere Staaten stärker vertreten. Aber die GPK ist der Auffassung, dass diese gewaltigen Leistungen heute

vielfach zu wenig berücksichtigt werden, vor allem haben wir festgestellt, dass diese Leistungen der Schweiz in den USA kaum zur Kenntnis genommen werden.

Die GPK ersucht den Bundesrat heute um einen etwas aktualisierten Überblick über das gesamte Engagement der Schweiz in Ex-Jugoslawien. Nebst den Eckdaten unserer Aktivitäten interessieren die GPK vor allem das personelle und materielle Dispositiv sowie die Koordination innerhalb der verschiedenen schweizerischen Detachements, die im Interdepartementalen Komitee für Entwicklung und Zusammenarbeit (IKEZ) zusammengeschlossen sind. Von Bedeutung ist es aber auch zu wissen, ob und wie die Zusammenarbeit mit der OSZE, der Uno sowie den weiteren Organisationen wie Katastrophenhilfekorps, IKRK und NGO funktioniert.

Interessieren würde uns auch, in welchem Ausmass die eindeutig völkerrechtswidrige Politik des Milosevic-Regimes in Belgrad unsere Hilfstätigkeit in der Region beeinträchtigt und was die Schweiz ausserhalb der Uno und der EU dagegen unternehmen kann. Diese Antwort hat Herr Bundespräsident Cotti bereits bei der Motion vorhin dargelegt.

Ich glaube, im Namen der GPK sagen zu dürfen, dass das schweizerische Engagement auf dem Balkan, insbesondere heute in Bosnien, auch im internationalen Vergleich als eines der vielfältigsten angesehen werden kann. Die Behandlung des Geschäftsberichtes kann dem Bundesrat hier und heute Gelegenheit bieten, auf einem aktuellen Gebiet humanitärer Tätigkeit der Schweiz ein gewisses Informationsdefizit – ich meine eben auch international – abzubauen. Nach dem Motto dürfen wir sagen: Tue Gutes und sprich davon!

**Gemperli** Paul (C, SG): Auf Seite 21 des Berichtes des EDA wird als Ziel Nummer 7 die Wahrung der schweizerischen Interessen bezüglich der Problematik Schweiz/Zweiter Weltkrieg aufgeführt. Es wird festgestellt, dass es noch längere Zeit brauchen wird, um das Erscheinungsbild der Schweiz namentlich in den USA zu korrigieren. Angesichts der neuesten Entwicklungen ist diese Feststellung zweifellos richtig, vielleicht wurde bezüglich des Zeithorizontes sogar untertrieben. Es wird sicher lange und nicht nur längere Zeit dauern. Was ich aber in der Aufzählung der Massnahmen vermisste, ist eine Beurteilung mit Bezug auf Israel. Es ist sicher richtig, dass auch dieses Land eine Schlüsselstellung einnimmt. Das Bild, das man sich in Israel von der Schweiz macht, hat eine weltweite Ausstrahlung. Dabei ist anzuerkennen, dass sich Israel als Staat stets eine vornehme Zurückhaltung auferlegt hat. Trotzdem ist es meines Erachtens angezeigt, auch hier mit Bezug auf die Imageverbesserung der Schweiz präsent zu sein und die schweizerischen Bemühungen um die Erforschung der Vergangenheit deutlich darzulegen. Es geht darum, das Vertrauen der direkt Betroffenen zu gewinnen. Ich möchte daher den Herrn Bundespräsidenten anfragen, wie er die Situation bezüglich des Images der Schweiz in Israel beurteilt, und ob er die getroffenen Massnahmen als hinreichend ansieht. Schliesslich wäre es auch interessant, wenn er vorausseilend eine kurze Wertung seines Besuches in Israel vornehmen könnte.

**Cotti** Flavio, Bundespräsident: Ich danke den beiden Rednern für die Fragen, die sie gestellt haben. «Tue Gutes und sprich davon», sagt Herr Danioth. Es mag sein, dass die Präsenz der Schweiz auf dem Balkan nicht immer genügend gewürdigt wird. Aber ich muss sagen, Herr Danioth: Insbesondere seit der Akzentuierung dieser Präsenz, die mit unserem OSZE-Präsidium in Zusammenhang stand, wird heute allgemein anerkannt, dass die Schweiz eine sehr wichtige Rolle spielt. Sie haben ja selber die eindrucksvollen Geldbeträge erwähnt, die die Schweiz in dieser dramatischen und uns geographisch besonders nahestehenden Konfliktsituation aufwendet.

Natürlich gilt es immer wieder, unsere Leistungen breiten Kreisen bekannt zu machen, zumal, wie Sie gesagt haben, die Schweiz nicht in der Lage ist, eine militärische Präsenz von Blauhelmen zu ermöglichen. Die Blauhelme lassen sich auf dem Terrain in besonderer Weise sehen. Sie beeindruckten deshalb ganz besonders die internationale Gemein-

schaft. Die Schweiz leistet parallel und nicht nur über die Gelbmützen wirklich Wesentliches.

Nachdem Sie die finanziellen Elemente im Detail angegeben haben, darf ich noch hinzufügen, dass die Schweiz auf dem Balkan, unabhängig von Bosnien-Herzegowina, jährlich 15 Millionen Franken ausgibt und dass wir auf dem Balkan insgesamt 116 Personen «auf dem Felde» haben. Darunter fallen natürlich auch die etwa 60 Gelbmützen in Bosnien-Herzegowina. Dass im Moment natürlich der Einsatz im humanitären Bereich besonders für Kosovo von Wichtigkeit ist, habe ich bereits vorhin gesagt. Das ist ein weiterer Hinweis auf eine konkrete Unterstützung unseres Landes: Wir unterstützen in Albanien die Familien, welche bereit sind, Flüchtlinge aus Kosovo aufzunehmen, mit einem täglichen Betrag von 15 Franken, was natürlich eine Unterstützung dieser echt solidarischen Haltung von vielen Familien gegenüber kulturell Gleichgesinnten aus dem Nachbarland bedeutet. Wir dürfen ruhig sagen, dass wir unsere Pflicht in dieser Region tun, sowohl im Sinne der Solidarität wie auch im Sinne der politischen Initiativen. Was ich vorher über die Motion sagte, muss ich nicht wiederholen.

Herr Gemperli, Sie haben eine Frage bezüglich Israel gestellt und insbesondere auch die Frage nach der Rolle Israels mit Bezug auf das Image der Schweiz.

Es besteht kein Zweifel, dass Israel in der Frage, die Sie erwähnt haben, der Aufarbeitung der Geschichte unseres Landes im Zweiten Weltkrieg, eine wichtige Ausstrahlung hat – weit über seine Grenzen hinaus. Ich möchte auf diese Frage nicht zurückkommen, denn wir haben dazu im Ständerat schon Ende 1996 und im Jahre 1997 wichtige und substantielle Gespräche geführt. Ich kann mich erinnern, dass – bei allen Schwierigkeiten, die mit dieser Frage verbunden waren – von seiten des Parlamentes und, ich glaube auch sagen zu dürfen, von seiten der Schweizer Bevölkerung wirklich die Bereitschaft bestand, diese Aufarbeitung korrekt und so objektiv wie nur möglich aufzunehmen. Die verschiedenen materiellen Entscheide, angefangen bei der Kommission Berger und – von seiten der Banken – beim Volcker-Komitee, waren Zeugnis dafür.

Gewisse systematische Attacken von Organisationen auf die Schweiz erleichtern die Aufgabe derjenigen, die wirklich redlich gewillt sind, diese Aufarbeitung durchzuführen und zu Ende zu führen, wahrhaftig nicht. Was ich betonen möchte, ist aber, dass unsere ethische Pflicht trotz aller Turbulenzen darin liegt, auf unserem Weg weiterzugehen, obschon die Reaktionen gegen solche Aussagen nicht auf sich warten lassen dürfen.

Ich möchte deshalb bezüglich meines Besuches in Israel nur noch folgende Feststellungen machen: Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Israel waren seit der Gründung des Staates immer ausgezeichnet; das wurde von niemandem bestritten. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten war ausgezeichnet. Ich möchte Sie ganz kurz auf die sehr bedeutende wirtschaftliche Zusammenarbeit hinweisen: Israel ist mit etwa 1,6 Milliarden Franken unser erster Handelspartner im Nahen Osten.

Es ist noch zu sagen, dass die Fälle «Mossad» usw., die Sie kennen, diese Beziehungen eine Zeitlang etwas getrübt haben. Die rasche Entschuldigung durch den israelischen Staat hat aber diese Sache definitiv auf die Seite der Justiz gebracht. Die Justiz soll jetzt ihre Arbeit erledigen – nach der Befreiung unter Kauton der betreffenden Person.

Die Reise hat die guten Beziehungen bestätigt. Die Frage des Zweiten Weltkrieges ist natürlich zur Sprache gekommen. Gewisse Meinungsverschiedenheiten können nicht unter den Tisch gewischt werden. Es bleibt aber dabei, auch nach den Aussagen von Premierminister Netanyahu, dass die Haltung der Schweiz gewürdigt wird. Ganz allgemein möchte ich sagen: Dieser Besuch hat es uns gestattet, einen Rahmen zu schaffen, der uns mindestens im Moment die Arbeit erleichtert, auch bezüglich der Aufarbeitung der Geschichte des Zweiten Weltkrieges.

Zur Dauer der Aufarbeitung nur eine Bemerkung: Ich habe seit dem ersten Tag gesagt, Herr Gemperli, es werde lange dauern, niemand könne der Zeit irgendwelche Grenzen set-

zen. Deshalb ist der Ruf nach Gelassenheit auch innerhalb unseres Landes weiterhin ein zentrales Rezept, damit wir nicht die Fassung verlieren in einer Krisensituation, wie sie sich seit dem Zweiten Weltkrieg wahrscheinlich nie ergeben hat. Wir sind uns eben nicht gewohnt, Krisensituationen zu begegnen; aber Gründe, um die Gelassenheit und die Ruhe zu verlieren, gibt es keine.

Ich möchte vielleicht noch kurz korrigieren: Sollte ich gesagt haben, die Schweiz gebe den albanischen Familien 15 Franken pro Tag, habe ich natürlich übertrieben, Herr Danioth: Es sind 15 Franken pro Monat, die die Schweiz leistet.

## Departement des Innern – Département de l'intérieur

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Die GPK widmet sich dieses Jahr beim Departement des Innern ausschliesslich dem Thema Studentenaustausch, dem internationalen und jenem innerhalb der Schweiz zwischen den Sprachgruppen und Landesteilen. Der Studentenaustausch ist ein wichtiger Teilaspekt der Kohäsion der Schweiz, die ja laut dem Eingangsvotum von Kommissionspräsident Bieri das Jahresthema 1998 ist.

Ich möchte zuerst die internationale und dann die nationale Seite beleuchten:

Die Analyse, die wir zusammen mit Frau Bundesrätin Dreifuss vorgenommen haben, ist hinsichtlich des internationalen Studentenaustausches ernüchternd. Die Schweiz ist für kurzfristige Studienaufenthalte im europäischen Ausland klar benachteiligt. Wohl hat unser Land ein Interesse an Austauschprogrammen – diese tragen die Namen von bekannten Weisen wie Sokrates und Leonardo –, und es nehmen auch Schweizer daran teil. Aber offensichtlich werden wir vom Ausland benachteiligt.

Die Schweiz und die EU haben den Studenten- und Bildungsaustausch nicht als Teil der bilateralen Verhandlungen thematisiert. Die Folge davon ist, dass uns die europäischen Staaten klar die Rechnung für das EWR-Nein präsentieren und erst nach allfälligem Abschluss der bilateralen Verhandlungen das Thema wieder näher aufgreifen wollen. 22 europäische Staaten haben unter sich eine Vereinbarung beschlossen, die EU mit fünf Staaten des östlichen Europas. Die Schweiz wurde willentlich vor der Tür stehen gelassen. Wenn die Schweiz in Einzelfällen mitmachen will, zahlt sie im wörtlichen Sinn doppelt. Wir zahlen für unsere Studenten im Ausland, aber auch für die Ausländer, die im Austausch in die Schweiz kommen; dies mit der Begründung, dass die Schweiz nichts an die Ausgleichs- und Infrastrukturkosten der EU beitrage.

Rund 2000 Schweizerinnen und Schweizer nehmen derzeit pro Jahr an Programmen teil. Das ist bei 100 000 Studenten ein sehr kleiner Prozentsatz. Frau Bundesrätin Dreifuss hat uns erklärt, sie befürchte bei einem Scheitern der bilateralen Verhandlungen noch weitergehende Nachteile.

Die erwähnten Nachteile betreffen allerdings die kürzeren Studienaufenthalte im Rahmen der Austauschprogramme. Wo es sich um ganze Studiengänge oder um grössere Teile davon, also um mehrere Semester, handelt, sind die Nachteile anerkanntermassen kleiner. Allerdings verlangen einige Staaten von Schweizer Studenten höhere Studiengebühren, weil sie die Gebühren an das Bruttosozialprodukt des Herkunftslandes knüpfen.

Ich komme zu den Folgerungen der GPK: Wir sind sehr besorgt darüber, dass unsere Studenten gegenüber den ausländischen Studenten benachteiligt werden, und wir sind befremdet, dass die Schweiz faktisch boykottiert wird. Es ist offenbar eine der kleinen Massnahmen, einer der kleinen Stiche der EU, um uns spüren zu lassen, dass wir an EWR oder EU nicht teilhaben.

Doch wir wollen nicht im Büssergewand klagen. Wir bitten Sie, Frau Bundesrätin Dreifuss, mit Nachdruck in die Offensive zu gehen und alles daranzusetzen, damit sich die Schweiz den Programmen der EU mit den osteuropäischen Staaten anschliessen kann. Es kann ja nicht Bestand haben, dass die EU Oststaaten vertraglich in Programme aufnimmt,



die Schweiz aber bewusst boykottiert. Wir dürfen es nicht dabei bewenden lassen, dass die EU Ihnen im ersten Anlauf die kalte Schulter gezeigt hat. Oftmals braucht es im zwischenmenschlichen und zwischenstaatlichen Bereich mehrere Anläufe, um Gehör zu finden und die Zusammenarbeit zu ermöglichen. Wir fordern Sie auf, diese Anläufe entschlossen zu unternehmen.

EU-Programme sind das eine; es gibt aber noch andere Staaten in und ausserhalb Europas. Wir bitten Sie, den Studentenaustausch auch mit diesen Staaten – osteuropäischen, baltischen zum Beispiel, oder aussereuropäischen wie Kanada und USA – zu verbessern, denn der Studentenaustausch ist für junge Schweizerinnen und Schweizer in Ausbildung von grosser Bedeutung. Es gehört nach unserer Auffassung zur Lebens- und Persönlichkeitsschulung eines Studenten, einmal für mindestens ein Jahr im Ausland gelebt und gelernt zu haben. Es müssten viel mehr als die heute jährlich bloss 1 bis 2 Prozent der Studierenden sein, die im Ausland ein Studium absolvieren möchten. Früher war das selbstverständlich. Im Rahmen der Globalisierung sind wir verarmt.

Ich komme zum zweiten Teil, dem Studentenaustausch innerhalb der Schweiz: Die Schweiz besteht nur aufgrund ihres Willens, eine Nation mit vier Sprachen und vier Kulturen zu bilden. Dieser Wille muss in jeder Generation erneuert, neu aufgebaut werden. An uns ist es, durch die Politik den Rahmen dafür zu schaffen. Dieser Wille zur gemeinsamen Schweiz wächst am meisten, wenn wir in der Jugend- und Ausbildungszeit andere Landesteile erleben, eine andere Sprache erlernen und dort die Ausbildung absolvieren.

Schweizer, das ist unsere Forderung, müssen sich auf französisch, italienisch und deutsch verständigen können, nicht bloss auf englisch. Nebenbei gesagt ist auch die Folgerung richtig, dass das Frühfranzösisch Bestand haben muss und nicht dem Frühenglischen weichen darf.

Heute absolvieren jährlich etwa 2000 Schweizerinnen und Schweizer ein Gastsemester an einer anderssprachigen Universität. Das mag nach viel aussehen, ist aber, gemessen an den über 1000 Tessiner Studenten, die gezwungen sind, das ganze Studium in einer anderen Sprache zu absolvieren, sehr wenig. Auch gemessen an jener Zahl von Studenten, die aufgrund des Angebotes gezwungen sind, einen bestimmten Studienlehrgang in Zürich oder Lausanne zu absolvieren, ist es wenig. Die Freiwilligkeit, an einer anderssprachigen Universität in der Schweiz zu studieren, ist sehr klein. Wenn wir die Tessiner abzählen, sind es weniger als 5 Prozent der Schweizer Studenten, die jemals innerhalb der Schweiz an einer anderssprachigen Universität studiert haben. Es sind anerkanntermassen traditionell die Tessiner, die den grössten Anteil an die Kulturverständigung mit uns Deutschschweizern leisten.

In der Deutschschweiz stellen wir eine Verarmung fest. Nach heutigen Wertmassstäben werden ein junger Schweizer, eine junge Schweizerin in der Deutschschweiz geboren, sie machen hier die Schulen, ihr Studium, schalten dann im besten Fall einige Monate USA dazwischen und befruchten danach – «Mc Kinsey-getrimmt» – unsere schweizerische Kultur.

Das genügt uns nicht, das kann nicht die Zukunft der Schweiz sein. Wir erachten den Studentenaustausch innerhalb der Schweiz als eines der grössten Anliegen unserer Zeit, als Notwendigkeit für den Zusammenhalt der Willensnation Schweiz. Gut ausgebildete junge Schweizerinnen und Schweizer sind die besten Verständnisträger zwischen den Schweizer Kulturkreisen.

Leider ist in vielen Bereichen ein Wechsel von einer Deutschschweizer Universität an eine welsche Universität und umgekehrt kaum möglich oder erschwert, weil Ausbildungslehrgänge, Prüfungsreglemente usw. zu unterschiedlich sind und das verhindern. Einzelne Studenten werden bestraft, wenn sie die Mühe auf sich nehmen, einen Teil ihres Studiums in einer anderen Landessprache zu absolvieren. Wir anerkennen, Frau Bundesrätin Dreifuss, dass Ihr Departement bereits interveniert hat und auf Anregung Ihres Departementes hin bereits rund 20 Vereinbarungen zwischen Universitäten

bestehen, wonach in einzelnen Fakultäten und einzelnen Lehrgängen auswärtige Semester und Prüfungen anerkannt werden. Es braucht aber mehr, und wir haben die Möglichkeit dazu.

Ich bitte Sie im Namen der GPK um zwei Massnahmen:

1. Das Verständigungsgesetz, wie der Bundesrat es im Geschäftsbericht ankündigt, ist uns zu technisch; es kommt uns zu trocken daher. Wir wünschen eine aktive Rolle des Bundes im Hinblick darauf, dass sich die Köpfe und Herzen der Schweizer verstehen und nicht bloss, dass technische und administrative Abläufe verbessert werden.

2. Mit dem Hochschulförderungsgesetz – dieses befindet sich ja in Arbeit – steht das einzige Mittel des Bundes mit finanziellen Konsequenzen zur Verfügung. Sie haben uns darüber informiert, dass sich unsere Idee mit den Intentionen von Herrn Staatssekretär Kleiber deckt. Wir bitten Sie, die Finanzen des Bundes für die Hochschulen künftig ganz konkret gesetzlich an die Bedingung zu knüpfen, dass die Zusammenarbeit der Universitäten für den Austausch von Studenten und die Anerkennung von Gastsemestern verbessert wird. Die Hochschulen müssen Anreize für ein fremdsprachiges Studium schaffen und müssen das belohnen. Heute bestehen mehr Nachteile und Hemmnisse als Anreize. Die Schweiz ist darauf angewiesen, im Interesse unseres Landes, aber auch im persönlichen Interesse der Studenten selber.

Wir bitten Sie, Frau Bundesrätin Dreifuss, im innerstaatlichen und im internationalen Bereich entsprechend zu handeln.

**Bloetzer Peter (C, VS):** Ich möchte das, was der Sprecher der GPK dargelegt hat, unterstützen. Ich möchte es aber als Mitglied der WBK nicht unterlassen, der GPK zu sagen, dass sich die Zielsetzung und die Anregungen, die sie zuhänden des Bundesrates macht, voll und ganz mit dem decken, was sich die zuständige Kommission – Ihre WBK – in diesem Bereich vorgenommen hat. Wir haben in dieser Sache bereits mit dem früheren Staatssekretär Ursprung, aber auch mit dem neuen Staatssekretär Kleiber einen intensiven Dialog gepflegt, und wir führen diesen weiter. Wir haben uns auf Informationstour zur ETH Lausanne begeben, insbesondere zu Instituten. Wir werden im Herbst die neue Universität des Kantons Tessin besuchen. All das geschieht in der Absicht, die Ziele zu unterstützen, die sich der Bundesrat und vor allem der neue Staatssekretär vorgenommen haben, nämlich die Durchlässigkeit zwischen unseren Hochschulen, die Zusammenarbeit der Hochschulen, der Forschungsinstitute und der Fachhochschulen untereinander und mit der Wirtschaft zu fördern – vor allem die Universität von morgen nicht nur den bestehenden Bedürfnissen in der Schweiz anzupassen, sondern auch europakompatibel zu machen.

Das nächste Jahrhundert wird das Jahrhundert des Wissens sein, das ist der Slogan, der über dem Ganzen stehen wird. Bildung, Forschung und Weiterbildung im Dienste der Gesellschaft und der Wirtschaft müssen Priorität erhalten. Das ist die Überzeugung Ihrer WBK.

**Dreifuss Ruth, conseillère fédérale:** Permettez-moi de reprendre tout d'abord l'expression «vorrangige Stellung» et de vous prier d'y songer à nouveau au mois de décembre. Car nous vivons malgré tout cette contradiction de parler d'un secteur prioritaire pour le développement de ce pays, et d'une tâche prioritaire de l'Etat, et d'être confrontés à une stabilisation des dépenses dans ce domaine. Je suis persuadée que vous ferez bon accueil à nos projets de budget cette année, et l'année prochaine alors à nos projets concernant le plan quadriennal 2000-2003 que nous allons vous soumettre. L'année prochaine sera une année clé pour la politique de la recherche et de l'éducation dans notre pays. Je me réjouis que nous soyons en train de jeter les bases du message que nous allons vous soumettre. Je suis vraiment enchantée à l'idée que ce sera le premier message fait en commun par deux départements dans ce domaine, et qui intégrera l'approche technologies et sciences, l'approche éducation et formation professionnelle. Je considère donc vos interventions et le travail que j'ai pu réaliser avec la Commission de gestion

comme un soutien à nos efforts. Je tiens à vous en remercier très chaleureusement. Je n'ai rien à ajouter aux informations qu'a données le rapporteur qui a fort bien précisé où nous en étions en terme de mobilité estudiantine, que ce soit avec l'Europe ou à l'intérieur même de notre pays. Je me permets donc de répondre à vos suggestions, à vos incitations et à votre appréciation globale.

Tout d'abord, dans le cadre européen, je partage bien sûr les préoccupations qui ont été exprimées par le rapporteur de votre commission. Je ne partage pas tout à fait – j'ai eu l'occasion de le dire aussi en commission – le jugement extrêmement dur porté par M. Frick quant à nos partenaires européens, comme si c'étaient eux les fautifs dans ce domaine. Vous parlez, n'est-ce pas, de «praktischer Boykott», de «befremdet», etc. Sans du tout me résigner, vous le savez, à l'état actuel, et en exigeant à chaque occasion soit l'ouverture de négociations, soit des solutions au coup par coup, il m'est quand même difficile de considérer que c'est tout simplement de la mauvaise volonté du côté de l'Europe. Nous nous sommes engagés dans des négociations sectorielles, nous en avons proposé cinq, les Européens en ont ajouté deux; nous n'avons pas mis au départ peut-être, au premier chef dans la liste de nos priorités, ce dossier – ce que l'on peut naturellement regretter et nous reprocher. Le système de la négociation et du parallélisme approprié fait que je suis obligée de reconnaître une certaine logique dans la position européenne.

Lui reconnaître une certaine logique, ce n'est certainement pas ne rien faire et ne pas chercher à la fois des solutions bilatérales qui soient efficaces tout en mettant tout l'accent pour l'achèvement rapide des négociations sectorielles de façon à pouvoir résoudre les autres problèmes. Sur ce point, nous sommes dans l'antichambre. J'ai eu l'occasion de pouvoir déclarer à la commission que, parmi les dossiers qui me préoccupent le plus, il y a au premier chef la mobilité des étudiants, au deuxième chef les questions liées à la création culturelle et en particulier au cinéma, et, au troisième chef, dans mon département, les questions liées à la statistique européenne et à la collaboration Eurostat/Office fédéral de la statistique.

Je mettrais une nuance dans l'appréciation de la situation. Selon les bonnes habitudes, j'aime mieux balayer d'abord devant ma propre porte: cela signifie poursuivre dans la voie choisie en collaborant encore plus avec les universités pour les aider à trouver dans les relations bilatérales interuniversités les possibilités d'accroître la mobilité des étudiants. Il faut poursuivre, comme vous le souhaitez, les contacts en dehors de l'université. Je rends là hommage d'abord à M. Ursprung, maintenant à M. Kleiber. Au cours des dernières années, nous avons créé les instruments de la collaboration avec des pays hors Union européenne, en particulier avec des pays asiatiques et des Amériques. Cela signifie qu'il a fallu préparer les possibilités d'entrer rapidement dans une négociation globale. M. Kleiber a repris le bâton de pèlerin des mains de M. Ursprung. Il a pris contact avec les différents pays européens et il s'est mis à la disposition des universités pour que ces liens soient noués.

Voilà tout ce que je peux dire au stade actuel, mais mes espoirs se fondent sur l'achèvement des négociations sectorielles et la possibilité de négocier très directement notre rattachement à Socrates, Leonardo, Jeunesse pour l'Europe III et Cedefop.

En ce qui concerne les échanges à l'intérieur du pays, M. Frick vous a très bien décrit ce que nous avons fait, quels sont les instruments que nous avons mis en place, quel est le nombre d'étudiants qui en bénéficient et quelles sont les lourdeurs dans ce système qui s'opposent à la mobilité. Vous avez fait deux remarques:

1. Celle concernant la loi sur l'entente confédérale: je ne comprends pas à quoi vous faites allusion quand vous dites que cette loi est trop technique, puisqu'elle est encore dans les limbes. Nous sommes actuellement dans une phase de consultation très large et presque de création collective avec les différentes associations et organisations qui jouent un rôle capital dans l'établissement de cette entente confédé-

rale. En tout cas, il n'est pas dans mes intentions d'en faire une loi qui ne parle pas au cœur ni à l'esprit.

Par contre, le reproche qui peut nous être fait, c'est que nous sommes obligés de prendre un petit peu plus de temps que ce que nous pensions pour pouvoir vraiment créer cette consultation, ne pas parachuter de Berne une loi qui est une loi d'incitation aux échanges, mais pouvoir partir d'en bas. Et toute l'année va être consacrée à ces contacts, sous la direction de l'Office fédéral de la culture.

2. En ce qui concerne la loi sur l'aide aux universités: là, je peux dire que vos remarques recouvrent absolument nos intentions. Les deux types d'instruments que nous voulons voir dans la nouvelle loi sur l'aide aux universités, c'est, d'une part, mettre des moyens à la disposition d'un organe commun de coordination des activités universitaires, de façon à pouvoir reprendre des programmes communs – et nous attacherons une grande importance au programme de mobilité. Ce qui est important par rapport à la Conférence universitaire suisse actuelle, c'est que nous voulons que cet organe ait des moyens et de l'argent à gérer ensemble, et non pas seulement des conseils et des appréciations à donner. D'autre part, nous voulons également créer dans ce cadre les conditions pour que cet organe commun, ou un organe commun aux recteurs des universités, règle de façon plus générale, et pas faculté par faculté, les questions de la reconnaissance des semestres, des études et des titres acquis dans d'autres universités; ceci est pour moi l'alpha et l'oméga de la réforme que nous allons vous soumettre l'année prochaine.

Pour conclure, merci du soutien que vous nous apportez avec votre accompagnement critique des activités du département.

#### **Volkswirtschaftsdepartement Département de l'économie**

**Saudan** Françoise (R, GE), rapporteur: La section «Economie» de la Commission de gestion a souhaité établir avec le chef du Département fédéral de l'économie une sorte de bilan de l'efficacité de la nouvelle loi sur l'assurance-chômage. Il est vrai que si le chômage diminue en général, le chômage de longue durée, lui, a tendance à augmenter puisqu'on estime qu'il représente maintenant quasiment 40 pour cent du nombre total des chômeurs. C'est un phénomène inquiétant. D'autre part, des études qui ont été faites en particulier par le Service cantonal d'information et de recherches statistiques du canton de Vaud met en évidence qu'il y aurait une nouvelle forme de chômage qui apparaîtrait. Elle serait la suivante. Nous connaissons le chômage conjoncturel et structurel. Mais ce qu'a mis en évidence le service cantonal précité, c'est une sorte de chômage à répétition dans le canton de Vaud. Il y aurait environ 50 pour cent de chômeurs qui entrent et sortent constamment des statistiques concernant le chômage. Parallèlement, on voit que les entreprises de travail temporaire se développent de manière tout à fait satisfaisante. Alors, la question que nous nous sommes posée, Monsieur le Conseiller fédéral, est de savoir si ce phénomène est passager, s'il y avait lieu d'analyser le type de chômage de manière plus approfondie, afin de vraiment bien adapter les outils dont nous disposons à cette nouvelle forme de chômage.

Le deuxième point que nous avons abordé – il touche évidemment le premier –, c'est le bilan que l'on peut faire, après un peu plus d'un an, du travail des offices régionaux de placement. Pourquoi? On sait que l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi a eu un peu de peine à définir le mandat de ces offices régionaux de placement. On peut constater dans la pratique une organisation extrêmement diverse.

Je prendrai deux exemples concrets. Le canton de Genève et le canton de Vaud ont une approche très différente en matière de placement. Le canton de Vaud pratique une approche beaucoup plus globale avec une prise en charge globale des chômeurs, c'est-à-dire un bilan de leurs compétences, de leurs manques, avec la proposition de cours de formation.

Le canton de Genève a une autre approche qui sépare les fonctions. Il y a des conseillers en placement, mais ils ne font pas directement le suivi, puisqu'ils transmettent à des spécialistes la personne en question pour savoir de quels appuis elle aurait besoin. Ça se traduit évidemment dans les chiffres. A Genève, un conseiller en placement doit traiter 200 dossiers. Dans le canton de Vaud, il traite une centaine de dossiers en moyenne. Il y a un autre domaine où la pratique est fondamentalement différente, c'est en matière de collaboration avec les entreprises de travail temporaire. Le canton de Vaud a mis en place un système qui assure une collaboration étroite entre le secteur public et le secteur privé. Le canton de Genève établit au contraire une séparation extrêmement stricte entre les deux secteurs.

Alors, les questions que nous voudrions vous poser sur ce deuxième point, Monsieur le Conseiller fédéral, c'est simplement de savoir si le Conseil fédéral est en mesure de tirer un premier bilan. Nous savons que les mesures n'ont vraiment été mises en route de manière efficace qu'au début de l'année dernière. Est-ce que vous savez si les différences de pratiques cantonales se traduisent dans les coûts? N'y aurait-il pas lieu de procéder à une évaluation à la fois globale, en fonction de la réflexion de fond sur la nature du chômage, et comparative entre par exemple la Suisse romande, la Suisse alémanique et le Tessin ou entre différents cantons pour voir si cette pratique différente appliquée dans les cantons prend mieux en compte – ce qui est un des objectifs des mesures actives – les spécificités cantonales ou, au contraire, si elle aboutit à une disparité dans la mise en application de la loi?

**Büttiker Rolf (R, SO):** Ich erlaube mir, das Wort zu ergreifen, weil sich seit der GPK-Sitzung an der BSE-Front wieder einiges ereignet hat. Ich erlaube mir, diesbezüglich Herrn Bundesrat Couchepin einige Fragen zu stellen.

Im Geschäftsbericht steht ganz klar und eindeutig, dass der Bundesrat bei der BSE-Problematik die Ziele nicht erreicht hat. Wir haben den BSE-freien Status nicht erreicht. Wir werden unterdessen von 30 Staaten boykottiert. Es haben gemäss Geschäftsbericht Gespräche mit Deutschland, Frankreich und Österreich stattgefunden. Es stellt sich die Frage, warum diese Gespräche mit unseren Nachbarstaaten gescheitert sind.

Die EU-Kommission stellt in einem Bericht zur BSE-Lage in der Schweiz fest, dass einige Punkte im Veterinärbereich verbessert werden sollten. Da stellt sich die Frage, ob diese Verbesserungen im Veterinärbereich eingeleitet bzw. realisiert worden sind. Dann gilt es bei der BSE-Problematik auch die WTO zu berücksichtigen, d. h. die Frage einer Gatt-Intervention seitens der Schweiz. Auch hier sind wir sehr wahrscheinlich nicht zum Ziel gekommen.

Es stellt sich die Frage, wie es im nächsten Herbst an der BSE-Front aussehen wird. Denn wir wissen, dass wir, wenn wir weiter boykottiert werden, ungefähr 10 000 Stück Zucht- und Nutztvieh nicht exportieren können. Das wird zu katastrophalen Produzentenpreisen führen. Ich befürchte, dass wir diesen Herbst möglicherweise wieder Geld zur Verfügung stellen müssen, um Marktabräumungen vorzunehmen. Wenn diese Exportblockade anhält, sieht das nicht gut aus. Wir haben vernehmen können, dass der Bundesrat zur Erprobung des neuen Testverfahrens an 2000 Stück Schlachtvieh grünes Licht gegeben hat. Solange dieser Test nicht an lebenden Tieren vorgenommen werden kann, muss die Frage gestellt werden, ob das überhaupt etwas bringt und was das nützt. Es hat bereits Verbände gegeben, die sich über diesen neuen Test nicht erfreut gezeigt haben. Es stellt sich auch die Frage, wer diesen Test bezahlt, und vor allem die Frage, wer ihn bezahlt, wenn er flächendeckend über die ganze Schweiz ausgedehnt werden sollte. Ich stelle fest, dass dieser Test den Bauern nichts bringt, den Konsumenten nichts bringt, den Händlern nichts bringt, den Metzgern nichts bringt und sehr wahrscheinlich nur den Steuerzahler etwas kostet.

Das wären die Fragen, zu denen ich gerne eine Antwort hätte.

**Couchepin Pascal,** conseiller fédéral: Tout d'abord, en ce qui concerne le chômage, Mme Saudan a évoqué ce qu'elle appelle une nouvelle catégorie de chômeurs, entre les chômeurs qui sont issus de la situation structurelle ou de la conjoncture.

1. A propos des chômeurs issus de la situation structurelle, je note que les statistiques que j'ai vues montrent que la Suisse a relativement bien amélioré ses structures par rapport à d'autres pays. Cela ne signifie pas que l'on doive s'arrêter en si bon chemin, mais c'est quand même un satisfecit qu'on peut se donner jusqu'à maintenant. Ce qu'on constate, c'est qu'à la fin, pour réduire durablement le chômage, il n'y a pas d'autre voie que celle de l'amélioration structurelle, c'est-à-dire plus de concurrence, plus d'innovation et plus d'ouverture sur les marchés internationaux.

2. Le chômage conjoncturel: il n'y a pas lieu de prolonger longtemps là-dessus.

3. Les chômeurs à répétition qui, d'une certaine manière, profitent, entre guillemets et sans porter de jugement sur ces pratiques, de l'assurance-chômage. Cette problématique est connue. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on a modifié la loi sur l'assurance-chômage. Dans l'ancien système de l'assurance-chômage, quelqu'un avait fait le calcul que si une personne d'environ 50 ans entrait dans le circuit de l'assurance-chômage, elle pouvait tenir jusqu'à l'âge de la retraite en ayant à la fin suffisamment de revenus pour vivre, malgré une réduction qui revenait régulièrement. Dans la nouvelle loi sur l'assurance-chômage, on a mis toute une série de cauteles pour éviter cela, notamment dans le cas du délai-cadre – il faut avoir travaillé 12 mois pour avoir de nouveau droit à une indemnisation. On a pris toute une série de mesures pour empêcher que ce type de chômeurs puisse profiter – je répète entre guillemets – de l'assurance-chômage.

Le résultat, c'est évidemment une augmentation des cas sociaux qui sont à charge de l'assistance publique, et la tentation pour l'assistance publique de retrouver un modèle qui permette de les réintroduire par le biais d'un travail de durée limitée qui permet juste de reconstituer le droit au chômage, de les réintroduire dans l'assurance-chômage. Je crois que la meilleure réponse à cela, parce que c'est inévitable que les gens réfléchissent – que ce soient les autorités, l'assistance publique ou les particuliers –, c'est une amélioration de la conjoncture. Dans la mesure où la conjoncture s'améliore, la pression pour que ces gens retrouvent un véritable travail et ne profitent pas de l'assurance-chômage devient plus forte et permet d'éviter le système de vis sans fin qui fait qu'on retrouve toujours les mêmes, périodiquement, à l'assurance-chômage. Mais les indications qu'on a nous montrent que ces cas sont quand même limités, même s'ils existent et même s'ils suscitent un certain scandale.

Les ORP sont maintenant en place. Il y a 150 ORP, il y a 219 chefs d'ORP et il y a au total plus de 2700 personnes qui sont employées dans les offices régionaux de placement en Suisse. Ces personnes ont dû être formées, elles ont suivi des cours, il y a eu des examens, un certain nombre d'échecs. Nous pensons que nous disposons maintenant de gens qui ont une qualification suffisante pour être efficaces. Il faut donc mesurer l'efficacité des travaux effectués. Nous avons chargé l'agence MIS Trend de faire une enquête auprès des ORP. Les résultats de cette enquête sont à l'évaluation, et nous allons en tirer des conclusions. Les premiers résultats donnent quand même une appréciation positive des ORP, de leur efficacité, de leurs capacités d'aider les gens à retrouver leur place sur le marché du travail. Il y a aussi des déficits. Certains conseillers professionnels manquent de capacités techniques. D'autre part, les contacts avec les employeurs sont encore insuffisants; de ce côté-là, il faudra peut-être réduire la bureaucratie, afin que les employés d'ORP soient davantage sur le terrain.

Il y a des diversités régionales, c'est évident. Nous devons là aussi procéder à des évaluations de l'efficacité des différentes formes choisies par les responsables cantonaux. Il faudra se poser la question, qui est celle posée par la motion Bonny (98.3105): est-ce qu'il est concevable en Suisse, sur un si petit marché du travail, d'avoir 150 ORP qui peuvent

avoir des pratiques différentes? Est-ce que le fait qu'il y ait autant d'ORP ne provoque pas une compartimentation du marché du travail qui ne correspond pas à la réalité vécue par les employeurs? L'une des idées de la motion Bonny est qu'il faut unifier ce système, non pas par passion unificatrice ou centralisatrice – même 150 ans après la création de l'Etat central –, mais parce que le marché du travail est beaucoup moins compartimenté que les ORP, surtout dans un système où l'incitation, l'obligation d'accepter des travaux convenables a été renforcée. Si on veut que la pression positive en faveur de la réintégration soit forte, il ne faut pas créer artificiellement des zones frontalières entre lesquelles la communication est relativement faible. C'est une question qui devrait être évoquée par la commission chargée de procéder à la mise en oeuvre de la motion Bonny, c'est-à-dire de nous proposer des solutions.

Dans ce sens, les deux enquêtes – celle de MIS Trend sur les résultats du travail des ORP et la réflexion de la commission chargée de nous proposer au printemps des modèles d'assurance-chômage à plus long terme – nous permettront de répondre avec plus de science et de technicité aux questions posées par Mme Saudan, qui sont des questions réelles, mais auxquelles nous n'avons pas de réponse à ce jour. Bien entendu, si vous avez une question complémentaire ou si vous désirez une précision, je suis à votre disposition.

**Saudan** Françoise (R, GE), rapporteur: Merci, Monsieur le Conseiller fédéral, de votre réponse complète; j'attendrai avec intérêt le rapport de MIS Trend. J'aimerais simplement revenir sur cette notion de «chômage à répétition». Mon souci n'était pas tellement les abus. On connaît les abus commis par les employeurs; on connaît aussi les abus commis par les personnes en recherche d'emploi. C'était plutôt une réflexion pour prévenir une nouvelle forme de chômage qui serait plutôt une inadaptation au marché du travail. C'était dans ce sens-là, et j'aimerais quand même qu'au Conseil fédéral, on ne se limite pas à la question des abus, parce que je n'ai même pas prononcé ce mot. Je voulais juste savoir si dans cette période de profonde mutation dans laquelle nous vivons, on n'assiste pas à un phénomène qui amènerait ou qui accentuerait le phénomène d'exclusion.

Je voulais simplement préciser ma pensée sur ce point.

**Couchepin** Pascal, conseiller fédéral: C'est là un sujet important et intéressant, mais il faut rappeler que maintenant, on voit que la conjoncture s'améliore et que le niveau de chômage diminue. Si la conjoncture s'améliore, il est probable que des possibilités de travail nouvelles s'offrent pour des gens avec une qualification qui n'est peut-être pas optimale pour la pointe de ce que demande notre économie. C'est un sujet – en tous les cas pour moi – d'inquiétude de se dire: qu'est-ce que deviendront, dans la société future, compétitive et concurrentielle, les 20 pour cent des travailleurs les plus faibles? Là, il faudra probablement trouver des solutions un peu plus dynamiques que celles qu'on a eues ces dernières années, notamment en matière d'assurances sociales, parce qu'une série d'emplois, notamment avec le peu de qualification, sont limités par des exigences sociales qui font que, finalement, des gens pourraient trouver un travail à certaines conditions, mais qu'ils ne le trouvent pas; ils se retrouvent à l'assurance-chômage plutôt qu'au travail, avec des facilités en matière d'assurances sociales. Mais ce n'est pas le sujet de la discussion d'aujourd'hui, c'est le sujet de la politique future du travail.

M. Büttiker a posé le problème de la vache folle: c'est pour nous aussi un étonnement de constater que malgré toutes les mesures prises, la levée des interdictions d'exportation – ou d'importation si on se place du côté de nos clients potentiels –, n'est pas encore intervenue. C'est un sujet d'étonnement qui ne s'explique que par une chose: une partie des motivations à la base des interdictions d'importer, respectivement d'exporter du bétail de Suisse relèvent moins de préoccupations sanitaires que de préoccupations commerciales. Nous avons envisagé à plusieurs reprises d'intervenir auprès de l'OMC pour demander la levée de ces interdictions. On re-

tombe sur le problème dont j'ai déjà eu l'occasion de parler avec vous, c'est la durée des procédures à l'OMC.

En parallèle à cette menace que nous devons maintenir, il y a des discussions qui ont eu lieu. J'ai rencontré notamment, avec M. Burger, le commissaire européen Fischler, qui est de notre avis et constate qu'il n'y a plus de raison objective pour refuser l'exportation du bétail de Suisse. Il est intervenu auprès des Etats membres, mais l'Union européenne n'est pas un camp dans lequel tout le monde obéit au doigt et à l'oeil; même le commissaire, lorsqu'il fait des recommandations, n'obtient pas gain de cause, – ce qui devrait d'ailleurs nous rassurer sur la situation qui serait la nôtre le jour où l'on serait membre de l'Union européenne. Aujourd'hui, ça nous désavantage, mais ça peut être un argument positif dans une autre campagne.

En ce qui concerne des récentes décisions de l'Union européenne, elles vont plutôt dans un sens positif puisque l'Union européenne a levé l'interdiction d'exporter du bétail provenant d'Irlande du Nord. Il y a une discussion pour lever les interdictions relatives au bétail de Grande-Bretagne.

Tout à l'heure, le Conseil national a voté et a supprimé une divergence avec votre Conseil relative aux frais d'exploitation de la banque de données qu'on va introduire. La banque de données est une des exigences qui avaient été posées à l'Irlande du Nord: c'est dire que nous réunissons toutes les conditions pour qu'on prenne acte que ce pays a sous contrôle les risques liés à la maladie de la vache folle, et qu'il n'y a plus de raison objective liée à la santé publique de maintenir l'interdiction d'exporter.

Des mesures vétérinaires ont été prises ou sont en voie d'être prises. Il reste encore un problème que vous avez évoqué, c'est l'introduction d'un test sur les vaches abattues. Aucune décision définitive n'a été prise pour le moment. L'Office vétérinaire fédéral a étudié la fiabilité du test ainsi que celle du coût. M. Theiler, dans la Chambre basse, a déposé une interpellation pour savoir qui va prendre en charge ce coût et comment vont se répartir les frais (interpellation Theiler, 98.3171, «Test de l'ESB en vue de préserver l'emploi»). Le Conseil fédéral examinera la question de l'affectation de ces coûts. Pour l'instant, il n'y a pas de réponse définitive.

M. Kihm, le directeur de l'Office vétérinaire fédéral, était à Paris au mois de mai pour la 66e session générale du Comité international de l'Office international des épizooties qui s'occupe de ces problèmes. Il est intervenu dans le sens de ce que je viens de dire. Là encore, du point de vue sanitaire, nous avons la conviction qu'il n'y plus de raison qu'on nous refuse l'exportation du bétail. Mais c'est un problème commercial qui ne peut pas se régler simplement par des mesures prises de notre côté pour obtenir la bonne volonté de nos partenaires commerciaux.

#### **Justiz- und Polizeidepartement Département de justice et police**

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Aus dem Geschäftsbericht des Bundesrates, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, hat unsere GPK für die Beratung im Plenum zwei Themen herausgegriffen: die Migrationspolitik und den Vollzug von Bundespolitiken. Ich schlage Ihnen vor, dass wir uns zuerst mit dem Thema Migrationspolitik befassen, dann die Antwort des Bundesrates hören und anschliessend zum zweiten Thema übergehen. Schliesslich wird sich Herr Aeby noch zu den eidgenössischen Gerichten äussern.

Zuerst zum Thema Migrationspolitik. Als Vorbemerkung weise ich darauf hin, dass wir auf die Asylpolitik im speziellen heute bei den späteren Traktanden, d. h. beim Asylgesetz, beim Anag und beim dringlichen Bundesbeschluss zum Asyl- und Ausländerbereich, zu sprechen kommen.

Neben den täglichen Problemen im Asylbereich ist es wichtig, dass eine längerfristige, echte Migrationspolitik formuliert wird. Im März 1996 hat der Bundesrat die Expertenkommission «Migration» eingesetzt. Diese hat ihren Bericht im August 1997 abgegeben. Nach einer Medienmitteilung der letz-

ten Woche hat der Bundesrat nun seine Stellungnahme zu diesem Bericht verabschiedet.

Gemäss dem Expertenbericht umfasst der Begriff «Migration» nicht nur die Zuwanderung in die Schweiz, sondern auch das Verlassen des Landes. Migrationspolitik bedeutet die Gesamtheit aller Ziele, aller Mittel und Massnahmen, die auf Migrationen und deren Folgen einwirken. Die Expertenkommission weist darauf hin, wie der Migrationsprozess durch staatliche Massnahmen gesteuert werden kann.

Eine Migrationspolitik muss sich vier Politikbereichen annehmen: der Zulassungspolitik, der Integrationspolitik, der Ausreise- und Rückwanderungspolitik sowie der Migrationsausserpolitik. Mit Recht betont die Kommission, dass sich die Politik jedem dieser Schritte widmen muss, aber dabei nicht den gesamten politischen Rahmen aus dem Auge verlieren darf.

In der Medienmitteilung des Bundesrates vom 9. Juni lese ich, der Bundesrat leite nun den Expertenbericht zusammen mit seiner eigenen Position an das Parlament weiter. Ich nehme an, dass wir demnächst im Besitze dieses Berichtes sein werden. Ich frage daher den Bundesrat an:

1. Wie sehen Sie das weitere Vorgehen seitens des Parlamentes und der Regierung? Sind demnächst konkrete Umsetzungen zu erwarten?
2. Dabei ist es mir wichtig zu hören, wie es um die Koordination der schweizerischen Migrationspolitik steht. Ich bitte Sie daher, sich zur Koordination, d. h. zur Zusammenarbeit auf Bundesebene, zur Koordination zwischen Bund und Kantonen, aber auch zur Koordination auf internationaler Ebene, zu äussern. Wie steht es im speziellen um die Koordination bezüglich Entwicklungszusammenarbeit, Diplomatie und Aussenwirtschaftspolitik?
3. Mir scheint heute, wo ein gewisser Konjunkturaufschwung in Aussicht steht, folgende Frage berechtigt: Wie sieht der Bundesrat die Situation, wenn die Wirtschaft wieder vermehrt Erwerbstätige aus dem Ausland verlangt? Denn es ist eine Tatsache, dass die Schweiz einerseits auch künftig auf ein gewisses Mass von Zuwanderern angewiesen sein wird; andererseits sollten die ökonomischen Interessen mit dem politischen, gesellschaftlichen Interesse in Einklang gebracht werden.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ein Wort zum Bericht der Expertenkommission unter der Leitung des ehemaligen Biga-Direktors Dr. Klaus Hug.

Aus der Sicht des Bundesrates sind zwei Dinge sehr erfreulich: Sie wissen, dass die Migrationspolitik in diesem Lande seit Jahren kontrovers war. Vor allem der erste Migrationsbericht, der vom ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge erarbeitet und in eine Vernehmlassung geschickt wurde, löste Anfang der neunziger Jahre ein sehr kontroverses Echo aus. Deshalb ist es für den Bundesrat eine grosse Genugtuung, dass dieser Bericht der Expertenkommission Hug auf einen doch recht breiten Konsens gestossen ist. Das ist auch der Grund dafür – damit beantworte ich bereits eine Frage von Herrn Wicki –, dass wir der Meinung sind, es sei nun nicht mehr nötig, diesen Bericht wieder in eine Vernehmlassung zu geben; er soll nun gleich umgesetzt werden. Ich werde nachher auf diese Frage zurückkommen.

Die zweite aus der Sicht des Bundesrates positive Feststellung ist die, dass die Schlussfolgerungen und Vorschläge der Kommission weitgehend mit den Legislaturzielen des Bundesrates im Migrationbereich übereinstimmen. Dazu gehören bekanntlich vier Ziele:

1. Die bessere Eingliederung der ansässigen Ausländerinnen und Ausländer. Glücklicherweise hat nun auch der Nationalrat letzte Woche im dritten Anlauf dem Integrationsartikel im Anag zugestimmt. Ein negativer Entscheid wäre fatal gewesen.
2. Eine Verbesserung im Personenverkehr mit der Europäischen Union.
3. Die Aufnahme von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen im Sinne unserer humanitären Flüchtlingspolitik.
4. Die Reduktion des Zuwachses der ausländischen Wohnbevölkerung.

Alle diese vier Ziele werden massgeblich auch vom Bericht der Expertenkommission Hug anerkannt. Sodann besteht Übereinstimmung zwischen dem Bundesrat und der Kommission Hug in bezug auf die Umsetzung, die Realisierung. Auch die Kommission Hug kommt zum Schluss, dass die Ausarbeitung eines Migrationsgesetzes im Sinne eines Rahmengesetzes – gleichsam als gemeinsames Dach über dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) und dem totalrevidierten Asylgesetz, das Sie hoffentlich in dieser Session verabschieden werden – wegen den damit verbundenen erheblichen rechtlichen, gesetzgeberischen und politischen Schwierigkeiten nicht der adäquate Weg ist.

Wir werden die Migrationspolitik auf zwei Schienen weiter umsetzen: Einmal auf der Schiene des totalrevidierten Asylgesetzes; andererseits haben wir uns entschlossen, das Anag auch einer Totalrevision zu unterziehen.

Bei der Totalrevision des Anag ist natürlich der Ausgang der bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union im Bereich des Personenverkehrs von grösster Wichtigkeit.

Das ist auch der Grund, weshalb wir Ihnen hier noch keinen verbindlichen Zeitplan in bezug auf die Ausarbeitung des totalrevidierten Anag bekanntgeben können. Der Abschluss der bilateralen Verhandlungen liegt ja nicht allein in unseren Händen. Wir werden aber alles daransetzen, dass bis zum nächsten Sommer, wenn Sie die Stellungnahme zur «18-Prozent-Initiative», zur Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung», verabschieden müssen – der Termin ist August 1999 –, mindestens ein Entwurf für ein totalrevidiertes Anag vorliegen wird.

Was die Umsetzung anbelangt, hat der Bundesrat damit bereits begonnen. Der Bundesrat hat im Rahmen der Vernehmlassung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) eine Abänderung des sogenannten Dreikreismodells in die Vernehmlassung gegeben. Es ist der Wille des Bundesrates, das Dreikreismodell zugunsten eines Zweikreismodells aufzugeben. In dem Bereich also, in dem wir selber zuständig sind, haben wir mit der Umsetzung bereits begonnen, und zwar in dem Sinne, dass bei der Zulassungspolitik das Schwergewicht künftig auf gute individuelle Qualifikationen und damit auch auf längerfristige Integrationschancen gelegt wird.

Dagegen bedarf die Frage, ob der Vorschlag, für diese Zulassungspolitik ein Punktesystem einzuführen, wie das die Kommission Hug vorschlägt und wie das vor allem in den USA und in Kanada praktisch angewendet wird, noch einer vertieften Prüfung.

Im übrigen haben wir im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage zur BVO einmal mehr unserer restriktiven Zulassungspolitik Nachachtung verschafft, indem wir vorschlagen, dass die Zahl der Saisonierbewilligungen erneut um etwa 10 Prozent reduziert werden soll. Wir machen das jetzt bereits zum siebten Mal und kommen daher bei den Saisonierbewilligungen von einer Ausgangszahl von etwa 160 000 im Jahre 1991 auf eine Zahl von gut 80 000 herunter. Das zeigt, wie sehr wir auch der Frage des vierten Zieles, des Zieles der Verminderung des Zuwachses der ausländischen Wohnbevölkerung, in unserer Politik Nachachtung verschaffen.

Zur Umsetzung durch das Parlament: Herr Wicki, wir haben den Bericht Hug mit unserer eigenen Stellungnahme an das Parlament überwiesen. Was das Parlament mit diesem Bericht macht, ist selbstverständlich seine Angelegenheit. Sie werden zu entscheiden haben, ob Sie diesem Bericht eine eigene Diskussion widmen wollen, ob Sie ihn nur in den Kommissionen oder auch in den beiden Ratsplena behandeln wollen. Das wird Ihr Entscheid sein. Rechtsetzend ist der Bericht nicht; damit ist natürlich die Frage der Behandlung in Ihren eigenen Händen.

Was die Koordination dieser verschiedenen Politiken anbelangt, wie Sie sie auch aufgeführt haben, Herr Wicki, haben Sie ja die Frage gestellt, wie die Zusammenarbeit zwischen Asyl- und Entwicklungspolitik gedeiht. Ich möchte hier zunächst eine positive Stellungnahme abgeben, möchte dann aber auch zwei Probleme aufzeigen.

Die Zusammenarbeit zwischen meinen Bundesämtern und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) hat sich in der letzten Zeit sehr positiv entwickelt. Das Hauptbeispiel ist die Zusammenarbeit in Bosnien. In Bosnien-Herzegowina war die Zusammenarbeit sehr intensiv. Die Deza hat das Hilfsprogramm vor Ort realisiert. Die ganze Betreuung im Rahmen der rückgeführten Bosnier ist also von der Deza geleitet worden. Ich habe selber eine Besichtigung vorgenommen.

Dieses Wiederaufbauprogramm, das finanziell im gleichen Umfang gewährt wird wie die individuellen Rückkehrhilfen, hat auch international grosse Beachtung hervorgerufen und uns viel internationale Anerkennung gebracht. Es war nur möglich dank einer intensiven Zusammenarbeit vor allem zwischen dem Bundesamt für Flüchtlinge und der Deza im EDA.

Das gesagt, möchte ich aber auch zwei Probleme nicht verschweigen. Das eine betrifft eine Konzeptfrage. Sie wissen, die Entwicklungszusammenarbeit beruht konzeptionell auf der Überzeugung, dass vor allem den ärmsten Ländern dieser Welt zu helfen ist. Nun sind die Herkunftsorte der Flüchtlinge nicht unbedingt immer die ärmsten Länder der Welt. Denken Sie an die Türkei und andere Gebiete, aus denen wir relativ viele Flüchtlinge oder auch vorläufig Aufgenommene in unserem Lande haben! Das sind unterschiedliche Konzeptionen, und die muss man zur Kenntnis nehmen. Wir suchen, wie gesagt, grösstmögliche Synergien zu erreichen, aber insofern sind natürlich die Konzepte der Aufnahmepolitik, der Flüchtlingspolitik und der Entwicklungshilfe nicht voll deckungsgleich.

Das zweite Problem, das wir haben, ist jenes der Finanzierung. Dieses ganze Wiederaufbauprogramm in Bosnien lief über das Budget des Bundesamtes für Flüchtlinge. Das stellt ein Problem dar, weil das natürlich zu einem ständigen Wachstum der Ausgaben für das Flüchtlingswesen führt. Wir mussten im Fall Bosnien sofort handeln. Aber die Frage, wer künftig die Wiederaufbauprogramme vor Ort zu finanzieren hat, ist ein Problem der Zusammenarbeit, das wir künftig noch lösen müssen.

**Wicki Franz (C, LU),** Berichterstatter: Herr Bundesrat, darf ich nochmals nachstossen? Ich habe noch eine Frage gestellt: Wenn nun doch ein gewisser Konjunkturaufschwung in Aussicht steht, wie geht es dann weiter? Wie sieht der Bundesrat die Situation, wenn die Wirtschaft wieder vermehrt Erwerbstätige aus dem Ausland verlangt?

Ich glaube, es ist wichtig, dass wir hier vorausdenken, wenn die Situation noch nicht da ist. Denn es ist eine Tatsache: Einerseits brauchen wir Zuwanderer, andererseits müssen wir die politisch-gesellschaftlichen Interessen mit den ökonomischen Interessen in Einklang bringen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Es ist tatsächlich eine sehr wichtige Frage, zumal wir jetzt alle hoffen, dass die Konjunktur wirklich wieder anzieht und dies von Dauer sein wird.

Der Bundesrat ist grundsätzlich der Meinung, dass wir an einer restriktiven Zulassungspolitik festhalten müssen, auch wenn es wieder zu einem Konjunkturaufschwung kommt. Es zeigt sich doch, wenn man kritisch zurückblickt, dass wir für unsere liberale – aus meiner Sicht zu liberale – Ausländer- und Gastarbeiterpolitik in verschiedener Hinsicht einen teuren Preis bezahlt haben:

1. Es war einmal ein teurer Preis, weil das sicher mit ein Grund war, dass die Strukturbereinigungen und die Struktur Anpassungen in der schweizerischen Volkswirtschaft nicht in dem Tempo erfolgt sind, wie das gesamtwirtschaftlich erwünscht gewesen wäre.

2. Es zeigt sich gerade an der Situation in Ex-Jugoslawien: Dass wir heute eines der begehrtesten Länder für Flüchtlinge aus Jugoslawien sind – und wenn es zu einem Bürgerkrieg in Kosovo käme, kämen wir im Bereich der Flüchtlingspolitik wahrscheinlich in eine eigentliche Notlage –, hat natürlich mit unserer früheren Ausländerpolitik zu tun. Wir haben heute über 300 000 Jugoslawen in unserem Land. Es ist klar, dass die Fluchtbewegung, wenn es zu einem Bürgerkrieg kommt,

vor allem in jene Länder gehen wird, wo bereits ein gewisses soziales, verwandtschaftliches Sicherheitsnetz besteht.

Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass wir, wenn die Konjunktur ansteigt, natürlich betreffend qualifizierte Arbeitskräfte offen sein müssen, dass wir aber den Bedürfnissen, die eine steigende Konjunktur im Bereich der Gastarbeiter wieder auslösen könnte, nicht einfach mit einer Erhöhung der Zahl der Aufenthaltsbewilligungen für Saisoniers und andere ausländische Arbeitskräfte stattgeben dürfen.

**Wicki Franz (C, LU),** Berichterstatter: Namens der GPK möchte ich Sie, Herr Bundesrat, noch auf einen zweiten Problembereich ansprechen. Die GPK hat im November 1997 einen Bericht über den Vollzug von Bundespolitiken und die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen sowie die Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren erarbeitet.

Aus diesen Abklärungen ergaben sich zehn Empfehlungen. Der Bundesrat hat dazu am 27. April 1998 Stellung genommen. Er erklärt sich bereit, der Vollzugstauglichkeit in Zukunft erhöhtes Gewicht beizumessen und ihr insbesondere in den Vernehmlassungsunterlagen sowie in den Botschaften mehr Platz einzuräumen. Im Schreiben an die GPK betont die Konferenz der Kantonsregierungen, die Vorschläge der GPK würden in die richtige Richtung weisen.

Inzwischen war der Bericht der GPK auch ein Traktandum des sogenannten föderalistischen Dialoges, der in der zweiten Hälfte des Monats Mai stattfand. Es interessiert uns, was diese Gespräche mit den Kantonsregierungen ergeben haben. Insbesondere bitte ich Sie, Herr Bundesrat, darzulegen, wie der Bundesrat die Empfehlungen der GPK konkret umzusetzen gedenkt.

Wir müssen uns bewusst sein: Wenn eine Politik erfolgreich sein soll, hängt dies massgebend davon ab, ob ein Bundesbeschluss in den Kantonen und Gemeinden umgesetzt werden kann. In weiten Bereichen ist der Bund dabei nämlich auf die Mitwirkung der Kantone als selbständige Gliedstaaten mit eigener Verfassung und eigener Gesetzgebung angewiesen. Die politischen Aufgaben aus Bern sollten die administrativen Fähigkeiten und die personellen und finanziellen Ressourcen der Kantone nicht überfordern. Der Bund hat den Kantonen immer weitere und grössere Vollzugsaufgaben übertragen. Damit haben die kantonalen Vollzugspolitiken an Bedeutung gewonnen. Parallel dazu sind die Ansprüche an die kantonale Vollzugskompetenz sowie an die dafür erforderlichen personellen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen gestiegen. Die Kantone haben immer wieder auf die damit verbundenen Vollzugsprobleme hingewiesen. Sie haben gefordert, dass der Bund bei der Ausarbeitung von Erlassen die Vollzugsaspekte hinreichend berücksichtige. Daher ist vor Erlass einer bundesrechtlichen Bestimmung zu prüfen, wie die Realisierungsbedingungen aussehen werden.

Deshalb die Frage: Was sehen Bundesrat und Verwaltung vor, um die bundesrechtlichen Bestimmungen jeweils konkret auf ihre Tauglichkeit zu prüfen, um so den Vollzug von Bundespolitiken zu gewährleisten? Die Akzeptanz der Bundespolitik in den Kantonen und Gemeinden und somit auch beim Volk ist ein Ziel, auf das Bundesrat und Parlament hinwirken müssen.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, zum Problembereich «Vollzug von Bundespolitiken» Stellung zu nehmen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Es ist klar, dass in unserem föderalistischen Staat der Vollzug der Bundespolitik durch die Kantone ein ständig wiederkehrendes Thema ist. Ich danke Ihnen, dass Sie diese Frage, die für das Funktionieren unseres Bundesstaates wichtig ist, in Ihrer GPK aufgenommen haben. Wir haben denn auch sofort die Chance genutzt und am letzten föderalistischen Dialog – das ist die Begegnung des Bundesrates und der Konferenz der Kantonsregierungen – vom 29. Mai 1998 Ihren Bericht mit den Kantonsvertretern besprochen, um auch von ihnen das nötige Echo zu haben.

Die Kantone haben von diesem Bericht mit grosser Genugtuung Kenntnis genommen. Einmal haben sie ihre Genugtuung

zum Ausdruck gebracht, dass offensichtlich in Ihrem Rat jetzt eine Sensibilisierung in bezug auf die Vollzugstauglichkeit der Bundesgesetze stattgefunden hat. Die Kantonsvertreter haben uns auch mitgeteilt, dass sie mit den Empfehlungen dieses Berichtes weitgehend einverstanden sind.

Sie sind allerdings mit uns der Meinung, dass es bei einer Empfehlung praktisch nicht möglich ist zu folgen: Jene Empfehlung, mit welcher Sie uns ersucht haben zu prüfen, ob es nicht möglich wäre, für die Bewertung der kantonalen Vernehmlassungen ein einheitliches Bewertungsschema zu entwickeln. Da sind die Kantone mit uns der Meinung, dass das wahrscheinlich eher zu einer Scheingenaugigkeit als zu einem wirklichen Fortschritt in der Bewertung der Vernehmlassungen führen würde, weil die Bewertung politisch auch sehr vom Gegenstand der Vernehmlassung abhängt.

Wenn es ein Thema ist, das vor allem die Kantone betrifft, beispielsweise die Raumplanung, die wir ohne die Kantone überhaupt nicht realisieren können, dann kommt der Stellungnahme der Kantone natürlich eine ganz besondere Bedeutung zu. Das war auch der Grund, weshalb ich seinerzeit den Reformvorschlag der Kommission Jagmetti nicht mehr weiterverfolgt habe, weil zwar bei den Parteien und Verbänden eine kontroverse Lage vorlag, aber bei den Kantonen einheitlicher Widerstand bestand. Auf einem Gebiet, wo die Kantone eigentliche Raumplanung realisieren, hätte es zweifellos keinen Sinn gemacht, eine solche Gesetzesvorlage weiterzuverfolgen. Geht es dagegen um ein Problem, das mehr die Sozialpartner als die Kantone betrifft, kann natürlich die Stellungnahme der Kantone nicht den gleichen Stellenwert haben wie jene der Sozialpartner. Aber die Kantone sind sehr dankbar, dass Ihr Rat bei diesem Thema zur Sensibilisierung beiträgt. Sie anerkennen auch praktisch alle Ihre Empfehlungen.

Wie soll es nun weitergehen? Der Bundesrat gedenkt, diese Empfehlungen in Weisungen umzusetzen – Weisungen, die wir in unseren Ämtern ausarbeiten und woran selbstverständlich auch die Kantone mitwirken sollen. Die Vertreter der Kantone haben ganz klar zum Ausdruck gebracht, dass für diese Weisungen die Kantone selber auch ihre Hausaufgaben erfüllen müssen. Vor allem muss klargestellt werden, wer jeweils der Adressat dieser frühzeitigen Kontaktaufnahme mit den Kantonen ist. Soll das beispielsweise die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sein? So etwa bei umfassenden staatspolitischen Fragen, die mehrere Departemente betreffen, wie der Verfassungsreform, den bilateralen Verhandlungen und derartigen Geschäften. Oder sollen beispielsweise nach wie vor die Direktorenkonferenzen – bei mir die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren – die Kontaktadresse für eine frühzeitige Kontaktaufnahme mit den Kantonen sein? Hier hat die KdK ausdrücklich anerkannt, dass sie diese Zuständigkeitsfrage bei den Kantonen selber auch klären muss.

Zu den Problemen, die in diesen Weisungen vor allem zu lösen sind: Erstens geht es um das Gebot der sehr frühzeitigen Kontaktaufnahme bei der Erarbeitung von Bundesgesetzen; zweitens muss der Vollzugstauglichkeit von allem Anfang an ein erhöhtes Gewicht eingeräumt werden; drittens – das betrifft vor allem Sie, das Parlament – sind wir übereinstimmend der Meinung, dass wir ein Problem haben, wenn das Parlament erhebliche Änderungen an den bundesrätlichen Gesetzentwürfen vornimmt und wir dann Mittel und Wege finden müssen, um die Vollzugstauglichkeit dieser gegenüber den bundesrätlichen Vorschlägen wesentlich veränderten Gesetze mit den Kantonen zu prüfen.

Das sind die wesentlichen Massnahmen, die wir bei der Umsetzung Ihres Berichtes «Vollzug von Bundespolitiken» in Aussicht genommen haben. Wir werden sie wie gesagt in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen realisieren.

**Aeby Pierre (S, FR):** Nous avons en tout cas trois occasions régulières, actuellement, de parler de l'administration de la justice dans notre pays: nous avons la réforme de la Constitution fédérale, notamment le projet C; nous avons toute la réorganisation de la justice sur le plan législatif qui est en cours; nous avons également un projet, actuellement pen-

dant devant la Commission des affaires juridiques, sur l'amélioration de la lutte, de l'efficacité et de la coordination des procédures pénales pour lutter contre la criminalité organisée, entre autres.

Ce n'est pas une raison suffisante, selon la Commission de gestion, pour passer sous silence l'inspection annuelle que nous faisons à Lausanne et à Lucerne et qui est pour nous l'occasion d'avoir un contact extrêmement précieux avec les membres de nos Tribunaux fédéraux, dont nous sommes autorité de surveillance et de nomination, faut-il le rappeler. Vous me permettrez deux ou trois brèves remarques concernant le Tribunal fédéral de Lausanne, quelques brèves remarques concernant celui de Lucerne et enfin, pour terminer, Monsieur le Conseiller fédéral, je vous poserais une question qui, j'espère, ne sera pas trop embarrassante.

Nous avons constaté à Lausanne trois choses qu'il convient de mettre en exergue:

1. une réduction de la durée moyenne des procès, sauf pour les affaires civiles, ce qui est réjouissant;
2. nous avons également constaté que le système des juges suppléants – vous vous souvenez que nous avons augmenté le nombre des juges suppléants, il y a quelques années – donne moyennement satisfaction, car il n'est pas très pratique: ces juges ne sont pas forcément disponibles et on constate, en tout cas, que les juges fédéraux recourent de moins en moins à l'aide des juges suppléants;
3. nous avons tout de même constaté avec une certaine inquiétude que le nombre des affaires traitées par voie de circulation augmente dans une proportion telle que nous pouvons dire aujourd'hui qu'il y a vingt fois plus de cas traités par voie de circulation que de cas traités en séance. Donc, la qualité de notre jurisprudence est incontestablement en danger, si l'on examine ces chiffres.

Nous avons, par ailleurs, pu constater avec satisfaction que le juge d'instruction fédérale, l'unique personne qui actuellement est juge d'instruction fédérale, est effectivement entrée en fonction et que cela donne satisfaction. Il est prévu – la commission ne s'est pas encore déterminée là-dessus – que nous puissions engager plus de juges d'instruction fédéraux, toujours dans le cadre de notre lutte contre la criminalité organisée.

Enfin, une petite remarque, mais pas inintéressante: le site Internet du Tribunal fédéral à Lausanne est ouvert depuis janvier 1997 et, agréable surprise, 2000 visites par jour sont enregistrées sur ce site, ce qui témoigne bien de son utilité. Rappelons, par ailleurs, qu'il est gratuit.

En ce qui concerne Lucerne, nous avons là un accroissement massif des cas qui sont soumis aux juges. Cet accroissement massif est incontestablement dû, en 1997, à une augmentation des difficultés conjoncturelles en Suisse alémanique. On constate en effet que les cas alémaniques se sont accrues de manière notable et cela est incontestablement dû à cette situation économique qui, petit à petit, de la Suisse romande a gagné la Suisse alémanique et qui n'est pas sans incidence sur une Cour suprême des assurances sociales.

Ici aussi, on recourt très peu au système des juges suppléants et les affaires traitées par ceux-ci sont en net recul. On note, malheureusement, un accroissement des retards et nous avons constaté que, par exemple, l'ombudsman, ou l'«ombudsstelle», créé en matière d'assurance-maladie a eu un effet bénéfique évident sur le nombre de cas soumis au Tribunal fédéral des assurances à Lucerne. On peut se poser la question si la création d'ombudsmans dans d'autres domaines que celui de l'assurance-maladie ne pourrait pas, à l'avenir, éviter cet afflux de cas qui surcharge le tribunal et qui nuit au fonctionnement du Tribunal fédéral des assurances à Lucerne.

Dernière remarque, et c'est là que je vais être amené à vous poser une question, Monsieur le Conseiller fédéral: il est dit très clairement, dans le rapport du Tribunal fédéral des assurances, que les études pour l'agrandissement des bâtiments sont en cours. En fait, nous avons pu constater les gabarits, la demande de permis de construire a été déposée, il y a quatre oppositions, et la délivrance du permis de construire semble imminente. Lorsque le permis de construire tombera, il

sera la base nécessaire et suffisante pour que le Conseil fédéral adresse au Parlement un message en vue de l'investissement dû à cet agrandissement. Mais parallèlement à cette mise en place et à ce projet d'agrandissement des locaux de Lucerne, nous avons constaté que la commission d'experts pour la révision de la constitution et la réforme de la justice a proposé de réunir Lucerne et Lausanne sous un même toit. A notre connaissance, mais peut-être que nous nous trompons, le Conseil fédéral ne s'est jamais prononcé, n'a jamais ni écarté ni admis cette proposition, et je ne sais pas si, aujourd'hui, il vous est possible de répondre à cette question: est-ce que l'emplacement et l'existence du Tribunal fédéral des assurances à Lucerne vont faire l'objet d'un débat? Est-ce que c'est le point de vue du Conseil fédéral ou est-ce que, au contraire, on peut considérer que la proposition de la commission d'experts est définitivement écartée?

Si je peux émettre un avis personnel, à ce stade de la discussion, il me semblerait hasardeux de vouloir aujourd'hui balayer d'un revers de manche des faits de l'histoire, des faits d'un Etat fédéral. Je crois que si les experts ont certainement raison en termes d'organisation, ils ont tout de même peut-être tort en termes politiques et en termes d'opportunité, mais enfin cette question n'a jamais fait l'objet d'un débat politique approfondi. Elle reste en suspens et il faudra bien trancher au moment d'aborder le Parlement avec un message sur une nouvelle construction à Lucerne.

Je vous remercie, dès lors, Monsieur le Conseiller fédéral, de la réponse que vous apporterez à cette question.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Was die Lage unserer beiden höchsten Gerichte anbelangt, wissen Sie, dass diese auch nach Meinung des Bundesrates chronisch überlastet sind. Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir diesen Zustand nur beheben können, wenn uns eine Strukturreform gelingt.

Diese Strukturreform, die wir anstreben, setzt voraus, dass zunächst der Beschluss C der Vorlage Verfassungsreform, die Justizreform, auf Verfassungsstufe realisiert werden kann. In Ihrem Rat ist der Beschluss C mit ganz grossem Mehr bereits verabschiedet worden. Der Nationalrat wird den Beschluss C nächste Woche behandeln. Wir haben aber eine gute Chance, dass diese Strukturreform tatsächlich auch im Nationalrat durchgeht.

Parallel dazu haben wir eine Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege in die Vernehmlassung gegeben. Im Rahmen dieser Revision wird dann auch die Frage der Vereinigung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes mit dem Bundesgericht in Lausanne politisch zu diskutieren sein.

Dabei ist für mich eines klar: Die Ausbaupläne, die heute beim Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern in Bearbeitung sind, werden auf jeden Fall nötig sein. Der Bundesrat hat die Frage der Vereinigung auch noch nicht entschieden. Er wird das dann aufgrund der Vernehmlassung tun. Selbst wenn es zu einer Vereinigung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes mit dem Bundesgericht in Lausanne käme, wäre ganz klar, dass wir neuen Raumbedarf für erstinstanzliche Bundesgerichte hätten. Die Strukturreform besteht ja auch darin, dass ein erstinstanzliches Bundesstrafgericht und ein erstinstanzliches Bundesverwaltungsgericht nötig werden, damit wir diese durchgehenden richterlichen Vorinstanzen haben, die ein wichtiger Bestandteil der Strukturreform zur Entlastung der obersten Gerichte sind.

Insofern muss diese Frage nicht unbedingt vorher klar entschieden sein. Denn selbst für den Fall, dass das Eidgenössische Versicherungsgericht nach Lausanne käme, stünde heute schon fest, dass ein erstinstanzliches Bundesgericht seinen Sitz dann auf jeden Fall in Luzern hätte.

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

98.028

## Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

Botschaft und Beschlussentwurf vom 13. Mai 1998 (BBl 1998 3225)  
Message et projet d'arrêté du 13 mai 1998 (FF 1998 2829)

Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 10 juin 1998

*Antrag der Kommission*  
Eintreten

*Antrag Brunner Christiane*  
Nichteintreten

*Proposition de la commission*  
Entrer en matière

*Proposition Brunner Christiane*  
Ne pas entrer en matière

**Spoerry** Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Mit Botschaft vom 13. Mai 1998 beantragt der Bundesrat, zur Missbrauchsbekämpfung bestimmte Artikel aus dem Asylgesetz dringlich in Kraft zu setzen. Der Nationalrat hat dieses Geschäft als Erstrat behandelt und ihm letzte Woche, am 10. Juni 1998, mit 93 gegen 57 Stimmen zugestimmt.

Ihre Kommission hat die Vorlage am 11. und am 15. Juni beraten, also letzten Donnerstag früh und gestern nachmittag, hat ohne Gegenstimme Eintreten auf die Vorlage beschlossen und zum Schluss die Vorlage mit 11 Stimmen bei 1 Enthaltung gutgeheissen.

Zwar wurde eine gewisse Kritik am Zeitdruck geäussert, unter dem wir dieses Geschäft behandeln müssen. Diese Kritik ist ohne Zweifel verständlich, aber es ist immerhin festzuhalten, dass wir hier nicht neues Recht beschliessen, sondern dass es sich bei den vorgeschlagenen Bestimmungen ausschliesslich um Artikel handelt, die von beiden Räten im Zusammenhang mit der Totalrevision des Asylgesetzes und des Anag im Grundsatz bereits gutgeheissen worden sind. Die Kernfrage lautet deswegen heute: Sollen diese Missbrauchsartikel vorzeitig über einen dringlichen Bundesbeschluss in Kraft gesetzt werden?

Ich möchte hier einen wichtigen formalen Hinweis anbringen. Wenn wir diese Artikel heute im dringlichen Bundesbeschluss verabschieden, wird die Fassung, die wir heute beschliessen, tel quel ins Asylgesetz und ins Anag übernommen.

Nun zur Frage, warum wir Dringlichkeitsrecht brauchen: Der Hauptgrund ist in der Tat das Referendum, das die Hilfswerke gegen das totalrevidierte Asylgesetz in Aussicht gestellt haben. Auch wenn wir davon ausgehen, dass dieses Referendum keinen Erfolg haben dürfte, weil wir ein ausgewogeneres Gesetz verabschiedet haben – nach dem Motto: Schutz für Verfolgte ja, Missbräuche unserer Rechtsordnung nein –, verzögert natürlich ein Referendum die Inkraftsetzung des Asylgesetzes um viele Monate, was wir in der gegenwärtigen Situation nicht möchten.

Wie Sie wissen, steigen die Asylgesuche sehr stark an. Hatte man 1996 18 000 Asylgesuche und im letzten Jahr insgesamt 24 000, so wird mit heutigem Datum für das laufende Jahr 1998 mit 32 000 Asylgesuchen gerechnet – das ist ein Drittel mehr als im letzten Jahr.

Aufgrund dieser Situation – wegen der gestiegenen Asylgesuche – kommt nun natürlich auch der Verdacht auf, die Schweiz beabsichtige mit diesem Dringlichkeitsrecht, besser gegen die sich abzeichnenden Asylanströme, insbeson-



dere aus Kosovo, vorgehen zu können; sie laufe damit Gefahr, sich angesichts einer dramatischen Situation auf unserem Kontinent von ihrer humanitären Tradition abzuwenden. Ich muss diesen Vorwurf, soweit er erhoben werden sollte, im Namen der Kommission klar zurückweisen. Im Grunde genommen ist nämlich das Gegenteil der Fall. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates teilt die Auffassung des Bundesrates, wonach eine humanitäre Aufnahmepolitik in unserem Land nur fortgeführt werden kann, wenn parallel dazu markante Missbräuche konsequent bekämpft werden. Zutreffend ist aber, dass bei steigenden Gesuchszahlen natürlich auch die möglichen Missbräuche potentiell wachsen. Wir wollen mit diesem dringlichen Bundesbeschluss deshalb sicherstellen, dass das voraussichtlich steigende Potential an Missbräuchen sofort und rechtzeitig angemessen bekämpft werden kann. Damit wollen wir mithelfen, die Akzeptanz für die echt Verfolgten in unserem Land aufrechtzuerhalten. Das ist der Grund für den dringlichen Bundesbeschluss. Zum Inhalt des vorgeschlagenen Dringlichkeitsrechtes: Die fraglichen neuen Nichteintretenstatbestände, insbesondere und schwergewichtig der Nichteintretenstatbestand der Papierlosigkeit, haben beim Uno-Flüchtlingshochkommissariat und bei den Hilfswerken Besorgnis ausgelöst; es wurden insbesondere Zweifel an der Völkerrechtskonformität der vorgeschlagenen Bestimmungen angemeldet.

Das Uno-Flüchtlingshochkommissariat hat deshalb den bewährten Experten Professor Kälin um ein Gutachten zu dieser Frage gebeten. Von diesem Gutachten hat auch die Verwaltung Kenntnis genommen und die Bedenken mit Bezug auf Völkerrechtswidrigkeit, die von Herrn Professor Kälin in diesem Gutachten geäußert wurden, in den dringlichen Bundesbeschluss integriert. Das hat zur Folge, dass Herr Professor Kälin die Völkerrechtskonformität der Fassung im dringlichen Bundesbeschluss, wie der Nationalrat sie verabschiedet hat, bestätigt. Er hält aber gleichzeitig fest, dass dieser völkerrechtliche Standard ein Minimalstandard ist und er gewisse Bedenken in bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Eurokompatibilität der Fassung des Nationalrates hat.

Die schweizerischen Flüchtlingshilfswerke haben deswegen den Kontakt mit unserer Kommission gesucht, und Kollege Frick als Sprecher beim Asylgesetz und meine Person als Präsidentin der SPK haben die Vertreter der Flüchtlingshilfswerke und Herrn Professor Kälin zu einem Gespräch empfangen und uns über ihre Bedenken orientieren lassen. Wir haben dabei festgestellt, dass diese Anliegen nicht ohne Grundlage sind. Die SPK Ihres Rates hat deswegen beschlossen, Herrn Professor Kälin zu diesem dringlichen Bundesbeschluss anzuhören. Das ist gestern nachmittag geschehen.

Herr Professor Kälin schlug zwei neue oder veränderte Artikel in diesem dringlichen Bundesbeschluss vor: einerseits in Artikel 16 mit Bezug auf die Papierlosen, andererseits in Artikel 12 Absatz 2 mit Bezug auf die Verbeiständung.

Beim Tatbestand der Papierlosen geht es darum, den Charakter der Missbrauchsbestimmung besser zum Ausdruck zu bringen, als das in der Fassung des Nationalrates der Fall ist. Wir werden in der Detailberatung eingehend darüber sprechen. Hier hat Ihre Kommission den Anliegen von Herrn Kälin Rechnung getragen und seinen Vorschlag in Übereinstimmung mit der Verwaltung in den dringlichen Bundesbeschluss aufgenommen.

Bei der Verbeiständung geht es darum, dass Herr Professor Kälin Bedenken hat, wonach die grundsätzliche Garantie, dass in jedem Fall eine Verbeiständung gewährleistet ist, durch dieses Dringlichkeitsrecht in Frage gestellt werden könnte. Herr Aeby wird den Antrag, den Professor Kälin in diesem Zusammenhang eingebracht hat, als Minderheitsantrag einbringen.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass zwar die Bedenken durchaus ernst zu nehmen sind, dass wir aber deswegen nicht einen neuen Gesetzesartikel schaffen müssen, sondern dass wir mit einer Präzisierung zuhanden der Materialien diesen Anliegen ausreichend Rechnung tragen können. Soweit wir das zur Kenntnis nehmen konnten, kann sich Professor Kälin diesem Vorgehen anschliessen.

Herr Kälin hat dann dort, wo es um das Verhältnis zum Nichteintreten bei Täuschung über die Identität geht, noch Vorbehalte angebracht; auch diesen Vorbehalten werden wir durch eine Präzisierung in den Materialien gerecht.

Ich möchte noch eine Schlussbemerkung zum Eintreten machen: Wenn die SPK den Anliegen der Hilfswerke und von Professor Kälin entweder mit einem Gesetzesartikel oder mit Präzisierungen zuhanden der Materialien Rechnung getragen hat, so hat das nichts mit einem Kniefall vor einem allfälligen Referendum zu tun. Wir sind nach wie vor überzeugt, dass wir ein ausgewogenes Asylgesetz präsentieren, dies auch bei den Missbrauchstatbeständen; die Mehrheit der Kommission hat sich aber zumindest teilweise von den vorgebrachten Argumenten überzeugen lassen.

Wir haben uns insbesondere überzeugen lassen, dass die neue Fassung in bezug auf die Papierlosen rechtsstaatlich korrekter ist, dass sie auch europakompatibel ist und diesbezüglich keine Probleme macht, dass sie aber trotzdem unserer Absicht, den Missbrauch effektiv zu bekämpfen, gerecht werden kann. In diesem Sinne hat sich auch die Verwaltung geäußert.

Deswegen bitte ich Sie im Namen der Kommission, die wie gesagt in der Schlussabstimmung einstimmig bei einer Enthaltung diesem in einer leicht veränderten Fassung vorgelegten dringlichen Bundesbeschluss zugestimmt hat, der Kommission zu folgen und den Nichteintretensantrag Brunner Christiane abzulehnen.

**Brunner Christiane (S, GE):** Le droit d'urgence est un droit pour des situations exceptionnelles ou des situations de dangers graves et imminents. Le droit d'urgence se caractérise aussi par le fait qu'il s'écarte du droit ordinaire. Est-ce que notre Etat est confronté à l'heure actuelle à une situation de dangers graves et imminents par l'afflux de requérants d'asile? Est-il nécessaire de recourir au droit d'urgence pour faire face aux abus dans le domaine de l'asile? Si nous sommes honnêtes, nous savons que la réponse est non. La hausse du nombre de requérants d'asile en 1997/98 est principalement due à la grave détérioration de la situation au Kosovo. Le Conseil fédéral a enfin décidé de surseoir au renvoi des requérants kosovars, une décision qui est d'ailleurs approuvée par la majorité de notre population.

Malgré une certaine augmentation des demandes d'asile, nous sommes loin de vivre une situation de crise grave. Alors, le recours au droit d'urgence est-il nécessaire pour combattre les abus dans le domaine de l'asile? Là aussi, la réponse est non. Le Conseil fédéral argumente avec l'effet dissuasif d'un durcissement immédiat de sa politique d'asile. Or, cet effet est loin d'être garanti. Il est beaucoup plus vraisemblable que les filières de passeurs s'adapteront à la nouvelle législation et qu'elles trouveront de nouvelles sources de gains dans le commerce de faux papiers d'identité. Mais même si l'effet dissuasif était garanti, il ne justifie aucunement les mesures préconisées. Barrer l'accès à un plus grand nombre de réfugiés par des mesures draconiennes ne signifie pas encore que les abus pourront efficacement être combattus.

Autant l'admettre, les atteintes à la sûreté intérieure sont un prétexte et l'argumentation sur cette base ne résiste pas à l'examen, même sommaire, de la situation réelle. En fait, ces mesures ne relèvent pas de la politique d'asile, mais de la politique intérieure. Elles représentent un geste de soumission de la majorité envers la droite xénophobe, un geste qui est, en réalité, révélateur de l'incapacité d'une grande partie de nos responsables politiques à faire face à l'arrogance et à la démagogie des milieux populistes.

Notre Conseil ne doit pas suivre ce mouvement. A mes yeux, notre Conseil a un tout autre rôle à jouer. Il a pour tâche et il se doit de réfléchir dans la sérénité et non pas sous la pression populiste. Notre Conseil doit veiller à ce que notre pays ne s'engage pas dans des voies aventureuses, irréflechies qui mettraient en cause la crédibilité de nos institutions. Et, à mes yeux, notre Conseil doit s'opposer à la politique tracée et voulue par une certaine presse populaire à grand tirage.

J'ai pris acte, dans les explications de Mme la rapporteure et dans le dépliant qui nous a été remis hier soir, des améliorations qui ont été apportées par notre commission pour que ces nouvelles dispositions soient au moins conformes au droit et à nos engagements internationaux. J'ai pris acte également que ces dispositions seraient intégrées telles quelles dans la loi sur l'asile, si nous votons les mesures d'urgence. Je pense néanmoins que, si nous n'entrons pas en matière sur les mesures d'urgence, ces dispositions améliorées doivent faire partie de la législation ordinaire dont nous allons parler tout à l'heure. Il n'en reste pas moins que, sur les mesures d'urgence, il s'agit d'une question de principe. Ces dispositions vont entrer en vigueur de toute manière dans la nouvelle loi sur l'asile et nous n'avons aucune raison objective de voter dans l'urgence la mise en application anticipée de ces mesures. C'est pourquoi je vous invite à ne pas entrer en matière.

**Frick Bruno (C, SZ):** Im Gegensatz zu Frau Brunner bitte ich Sie, auf den Bundesbeschluss einzutreten und auch der Dringlichkeit zuzustimmen.

Ich möchte meine Haltung in fünf Sätzen darlegen und kurz begründen.

Der erste Satz: Handeln ist notwendig. Die Zahl der Gesuche wird dieses Jahr auf rund 32 000 steigen, nachdem sie sich in den Vorjahren bei etwa 15 000 bis 16 000 eingependelt hatte. Wir wollen mit diesem Beschluss keine Asylgesuche verhindern. Es soll kein echter Flüchtling abgehalten werden, bei uns ein Gesuch zu stellen. Aber wir schaffen die Voraussetzungen dazu, dass die Gesuche rasch und sachgerecht bearbeitet und insbesondere die Missbräuche bekämpft werden können.

Zwei Arten von Missständen sind unbestritten. Das sind erstens die Papierlosen. Viele Asylbewerber werfen ihre Papiere weg, weil sie sich davon eine Verbesserung des Verfahrens und einen längeren Aufenthalt versprechen. Zweitens kommen viele Ausländer in die Schweiz, halten sich hier unberechtigt auf, sind kriminell aktiv und entschliessen sich erst nach der Verhaftung, ein Asylgesuch zu stellen – eindeutig in der Absicht, ihren Aufenthalt in der Schweiz zu verlängern. Diesen Fällen müssen wir entgegenreten.

Je mehr Asylgesuche eingehen, um so dringender ist es, dass die Fälle sachgerecht behandelt werden. Wir sind leider gezwungen – hier teile ich die Auffassung von Frau Brunner nicht –, diese Bestimmungen vorzeitig in Kraft zu setzen. Die Dringlichkeit bedeutet nichts anderes als die sofortige Inkraftsetzung dieser kritischen, dringend notwendigen Bestimmungen. Das ist – abgesehen von der hohen Zahl der Gesuche, die eine sachgerechte Behandlung verlangen – nötig geworden, weil auch das Referendum beschlossen worden ist, das eine weitere Verzögerung um rund anderthalb Jahre bringt. Die Politik ist aufgefordert, bei erkannten Missständen zeitlich richtig zu handeln. Das tun wir.

Der zweite Satz: Die Beschlüsse werden wirken. Der empirische Beweis ist erbracht: Bevor die Papierweisung des Bundesgerichtes in Kraft trat, wiesen nur rund 20 Prozent der Asylbewerber Papiere vor. Nachdem die Weisung eingeführt wurde, stieg der Anteil der Asylbewerber mit Papieren auf über 60 Prozent. Als die Weisung wieder aufgehoben wurde, sank der Anteil der Asylbewerber mit Papieren auf einen Viertel. Heute haben etwa 27 Prozent Papiere. Das beweist klar, dass 30 bis 35 Prozent der Asylbewerber Papiere haben, sie aber nicht abgeben, verstecken oder absichtlich beiseitigen. Das ist ein Grund zum Handeln, und hier ist die Wirkung eindeutig. Wie hoch sie quantifiziert werden kann, ist offen, aber auch die Vertreter des Bundesamtes rechnen mit mindestens mehreren Tausend. Die zweite Wirkung ist, dass das Verfahren rascher wird. Wir gewinnen wesentlich Zeit.

Damit haben wir die dritte positive Wirkung: Wir schützen die echten Flüchtlinge und gewährleisten ein gutes Verfahren.

Die vierte Wirkung ist mir ebenso wichtig: die Akzeptanz in unserer Bevölkerung. Asylrecht ist schweizerisches Recht. Schweizerisches Recht muss von der Bevölkerung getragen werden. Unsere Schweizerinnen und Schweizer sind nach wie vor bereit, für das Asylwesen eine Milliarde Franken im

Jahr zu bezahlen. Wir sind bereit zu akzeptieren, dass jedes Verfahren sicher 10 000 Franken kostet. Wir sind bereit, für jeden Flüchtling, der hier ist, bis zur Beurteilung des Gesuchs gegen 20 000 Franken oder noch mehr aufzuwenden. Aber unsere Bevölkerung will sehen, dass wir Ordnung im Haus haben. Die grössten Schäden hatten wir Anfang der neunziger Jahre zu verzeichnen, als uns das Asylrecht entglitten ist. Wir dürfen uns das Recht nicht wieder entgleiten lassen.

Die fünfte Wirkung, die Prävention, ist eine erhebliche: auf viele Personen, die den Schutz des Asylrechtes suchen, um ungerechtfertigt hier Aufenthalt erlangen zu können. Auch diese Präventionswirkung sind wir schuldig.

Der dritte Satz: Der Beschluss ist eine der notwendigen Massnahmen, neben den anderen. Zugegebenermassen ist der Bundesbeschluss kein Wundermittel, das alle Asylprobleme löst. Er ist eine Massnahme unter mehreren. Es braucht den ganzen Strauss an Massnahmen: Das Grenzwachtkorps wurde verstärkt; die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren hat mit Herrn Bundesrat Koller und seinem Bundesamt über 70 Massnahmen auf Stufe Bund und Kanton getroffen, um den Vollzug zu verbessern; weiter wurde der Personalbestand beim Bund aufgestockt, um die Verfahrensabläufe zu optimieren und kurze Fristen zu garantieren; schliesslich braucht es als letzte Massnahme die Totalrevision des Asylgesetzes und – vorgezogen, damit einzelne Bestimmungen sofort wirken – die dringlichen Massnahmen. Der ganze Strauss wird eine erhebliche Wirkung haben.

Wir müssen uns aber bewusst sein, dass damit die Arbeit nicht für alle Jahre getan ist, sondern dass sich die Verhältnisse immer wieder ändern werden, dass Schlepper und Asylsuchende neue Lücken finden und die Massnahmen in einigen Jahren den neuen Verhältnissen wieder angepasst werden müssen. Den heutigen Schritt müssen wir aber tun. Es ist eine der notwendigen Massnahmen, die wir treffen müssen.

Der vierte Satz: Wir haben das Verfahren rechtsstaatlich optimiert. Ich glaube, es ist die Stärke unseres Rates, dass wir auch in dringlichen Geschäften und im Pulverdampf der Medien sorgfältig arbeiten. Das haben wir getan, indem wir den Experten des Bundesrates, der auch unser Experte war, Professor Kälin, angehört und auf seine Anregung hin das Verfahren noch optimiert haben. Ohne in der Substanz einen Verlust zu erleiden – das wurde uns ausdrücklich bestätigt –, haben wir die «Papierbestimmung» als klare Missbrauchsnorm qualifiziert und das Verfahren zusätzlich zugunsten der echten Flüchtlinge verbessert.

Wenn diese Verbesserung es jemandem erlaubt, unter Wahrung seiner Position auf ein angekündigtes Referendum zu verzichten: um so besser. Es sei aber ganz klar wiederholt: Wir haben die Absicht, das Verfahren rechtsstaatlich zu optimieren; wir haben aber nie die Absicht, ein Referendum «zurückzukaufen».

Der fünfte Satz: Der dringliche Asylbeschluss besteht die Drei-Fragen-Probe des Asylrechtes. Wir haben bereits beim Asylgesetz und jetzt erneut alle unsere Beschlüsse sinngemäss drei Fragen unterzogen. Wenn wir diese drei Fragen alle mit Ja beantworten können, haben wir richtig gearbeitet und dürfen zustimmen.

Die erste Frage lautet: Ist der Beschluss völkerrechtskonform und rechtsstaatlich einwandfrei? Die Antwort ist: ja. Der Experte des Bundesrates, Professor Kälin, der ein sehr kritischer Experte ist, bescheinigt: Der Beschluss ist einwandfrei. Zur zweiten Frage: Bekämpft der Beschluss die Missbräuche wirksam? Die Antwort ist klar: ja. Mindestens mehrere tausend Fälle können damit wirksam erfasst werden, ohne dass die vorgenommene Optimierung der Substanz Abbruch tut. Zur dritten Frage: Ist gewährleistet, dass kein Flüchtling durch die Maschen fällt? Wir können auch diese Frage mit einem Ja beantworten. Es ist nach menschlichem Ermessen ausgeschlossen, dass ein echter Flüchtling durch die Maschen fallen kann, weil das Verfahren unter Wahrung aller seiner Rechte ausgefeilt ist: Er wird in Anwesenheit eines Hilfswerkvertreters befragt, er hat – in diesem Verfahren ohnehin in jedem Fall – das Recht, einen Anwalt beizuziehen.

Es ist gewährleistet, dass er seine Gründe in Ruhe darlegen kann.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Beschluss zuzustimmen und Dringlichkeit zu beschliessen.

**Forster** Erika (R, SG): Vorerst möchte ich festhalten, dass die Schweiz eine völkerrechtskonforme und humanitäre Asylpolitik betreibt und dies auch in Zukunft so halten wird. Unsere Bevölkerung ist sich der Not und des Leidens Flüchtender bewusst und verschliesst nicht einfach die Augen vor dem Schicksal dieser Menschen.

Es ist aber offensichtlich, dass wir diese Asylpolitik nur so weiterführen können, wenn wir Missbräuche konsequent bekämpfen. Es braucht griffige Massnahmen, damit echte Flüchtlinge in unserem Land nach wie vor Aufnahme finden. Bereits im Rahmen der Beratungen zur Totalrevision des Asylgesetzes wurde diese Thematik des Missbrauches erörtert, und in der Kommission war man stets bemüht, ausgewogene Lösungen zu finden. Was wir hier behandeln, ist also nicht etwas völlig Neues, sondern war schon seit Monaten Gegenstand von Beratungen in den Kommissionen und in den Räten.

Die Fragen, über die wir jetzt zu entscheiden haben, sind folgende:

1. Erfordert die aktuelle Situation die Inanspruchnahme der Dringlichkeit?
2. Sind die Massnahmen adäquat und versprechen sie Erfolg?

Ich bin der Auffassung, dass wir in Sachen Dringlichkeit dem Bundesrat folgen können. Wie dargelegt, finden die Massnahmen bereits Eingang in die Totalrevision; sie sollen aber gewissermassen wegen der verschärften Lage – sie wurde Ihnen von der Kommissionspräsidentin und von Kollege Frick schon dargelegt, ich kann hier auf weitere Erläuterungen verzichten – herausgebrochen und vorgezogen in Kraft gesetzt werden.

In bezug auf echte Flüchtlinge, die in unser Land kommen, bringt die Vorlage keine Änderung. Die Grundprinzipien unseres Asylrechtes werden nicht angetastet; es finden nach wie vor rechtsstaatliche Verfahren statt, und Asylsuchende, die an Leib und Leben gefährdet sind, finden selbstverständlich Aufnahme.

Alle Massnahmen, die vorgezogen in Kraft treten sollen, beinhalten den Gedanken des Missbrauchs; man kann dies gegenüber der Öffentlichkeit nicht oft genug wiederholen. Offensichtlich verfolgten Menschen wird das Asyl durch diese Massnahmen nicht verweigert. Solidarität und Anteilnahme werden dadurch nicht geschmälert; im Gegenteil: Wir werden unsere Hilfe all jenen anbieten, die an Leib und Leben ver folgt sind.

Die vorgeschlagenen Regelungen lassen sich auch mit den Anforderungen an das Völkerrecht vereinbaren, da es nur bei Asylsuchenden, die offensichtlich keine Flüchtlinge sind, zu einem Nichteintretensentscheid mit anschliessendem Entzug der aufschiebenden Wirkung führt.

Allzu hohe Erwartungen dürfen wir – davon bin ich überzeugt – in die vorgeschlagenen Lösungen nicht setzen. Auch diese Massnahmen werden nicht alle Probleme im Asylbereich lösen. Die Lösung, die den Problemen gerecht wird, ist ganz einfach noch nicht gefunden worden. Die Massnahmen helfen aber mit, das Problem des Missbrauchs wirksamer zu bekämpfen.

In diesem Sinne bitte ich Sie um Eintreten und um Zustimmung zu den Anträgen der Kommissionsmehrheit.

**Delalay** Edouard (C, VS): Les fronts se durcissent en Suisse en ce qui concerne la politique d'asile, alors que nous nous trouvons devant un problème humain de première importance qui requiert aujourd'hui le dialogue plutôt que la confrontation. Il est donc hautement souhaitable que notre Conseil mène un débat serein et objectif, plutôt que nous nous ar rêtions à attiser l'affrontement à coups d'arguments sommaires qui en appellent davantage à l'émotion qu'à la raison, et que nous prenions une attitude ouverte et compatible avec notre tradition humanitaire.

Au cours de ce débat sur l'entrée en matière, je voudrais souligner d'emblée que la politique d'asile suisse n'a rien à envier aux autres nations, et cela en comparaison internationale. Par rapport à la population nationale, la Suisse reçoit davantage de réfugiés que les autres nations du continent européen. Elle en reçoit même deux fois plus que la République fédérale d'Allemagne et, faut-il le souligner, dix fois plus que la République française. Mais, si nous voulons que le peuple suisse continue à soutenir cette politique d'asile qui est la nôtre, il est indispensable, Mme Spoerry l'a déjà souligné, de lutter contre les abus commis par certains requérants.

Nous nous trouvons aujourd'hui, ensuite de nombreux conflits à travers le monde et même à travers l'Europe, devant une hausse importante du nombre de requérants. Faut-il rappeler que durant les années 1994, 1995 et 1996, nous avons une moyenne de requêtes de l'ordre de 17 000 par année? En 1997, le nombre s'est élevé à 24 000 et, pour cette année, si nous extrapolons les demandes qui ont été déposées jusqu'à la fin avril, nous allons vers un chiffre de l'ordre de 32 000.

Cette subite progression des requérants d'asile provient sans doute de l'insécurité qui règne dans certaines régions du monde, mais aussi peut-être de l'Accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, qui est tel qu'une décision négative prise dans un pays de l'Union européenne est valable pour l'ensemble des autres nations. Il en résulte sans doute que souvent, les requérants tentent une nouvelle chance en Europe, et pour ce faire, choisissent la Suisse, puisque c'est la seule solution qui leur reste.

Nous devons donc prendre des mesures pour éviter des abus et ne pas encourager l'arrivée de requérants qui profitent de notre ouverture, sans remplir les conditions posées par notre loi. Nous avons fait ce travail par la préparation de la révision de la loi sur l'asile qui trouvera, je l'espère, son épilogue au cours de cette session. A cet égard, on peut regretter que des menaces de référendum aient été proférées très tôt contre cette loi sur l'asile. Sans ces annonces de référendum qui voulaient exercer une pression politique, la loi sur l'asile entrerait en vigueur très probablement cet automne, ou du moins aurait pu entrer en vigueur cet automne, de telle façon que cet arrêté fédéral urgent dont nous débattons ce matin serait devenu inutile. Ceux qui ont brandi ces menaces de référendum ont donc pris une certaine responsabilité dans ce projet d'arrêté fédéral urgent en discussion aujourd'hui.

Ils récidiveront probablement en ce qui concerne cet arrêté fédéral urgent et, en définitive, il est peut-être souhaitable que le peuple donne son avis sur ces questions relatives à l'asile.

Le but de cet arrêté fédéral urgent, on l'a dit et souligné déjà ce matin, c'est de reprendre les dispositions de la loi sur l'asile qui ne sont pas contestées pour les faire entrer en vigueur plus rapidement en raison des circonstances particulières que nous connaissons. L'urgence n'a pas été combattue dans notre commission. Nous avons débattu d'une proposition de renvoi au Conseil fédéral en vue d'un plus ample examen des motifs de non-entrée en matière sur les demandes d'asile. Aujourd'hui, nous avons à débattre de la proposition qui nous est faite, au Conseil, de ne pas entrer en matière. Nous ne pouvons suivre cette proposition, car l'arrêté fédéral urgent reprend des éléments de la loi qui ne sont pas contestés.

On l'a dit également, de nouveaux motifs de non-entrée en matière sur les demandes d'asile qui font problème portent sur la question relative à l'absence de papiers d'identité de la part des requérants. M. Frick a souligné tout à l'heure que, dans le passé, plus de 60 pour cent des requérants d'asile étaient munis de papiers d'identité, et après l'arrêt du Tribunal fédéral, nous n'avons plus aujourd'hui que le 25 pour cent de ces requérants d'asile qui sont en mesure de présenter des papiers d'identité. Le Conseil national avait, lors de l'examen de cet arrêté fédéral urgent, limité l'entrée en matière aux demandes d'asile des requérants sans papiers d'identité, mais il avait garanti l'examen de leur demande à ceux qui

provenaient de régions où existent des indices de persécutions. Le Conseil national a limité les exceptions à ce cas-là. Notre commission a élargi cet examen aux cas de requérants qui rendent vraisemblable qu'ils sont sans papiers d'identité sans faute de leur part. Notre commission a pris la peine, et on l'a déjà dit aujourd'hui, d'entendre le professeur Kälin, et cela malgré le fait que nous étions sous la pression du temps et que nous avons travaillé dans des conditions exceptionnelles, puisque nous avons siégé hier après-midi encore sur cette question de l'arrêté fédéral urgent.

Nous avons donc adopté une formule finalement en conformité avec les principes humanitaires et avec le droit international public, et nous pouvons soutenir cette formulation de la majorité de notre commission: les requérants auront toujours la possibilité d'être entendus et les raisons pour lesquelles les papiers ne peuvent être présentés, lorsque cela est le cas, seront examinées. L'arrêté fédéral urgent se présente donc comme un texte équilibré, dans la version de la majorité de la commission.

Aussi, avec la Commission des institutions politiques, je vous prie d'entrer en matière sur ce texte.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich möchte zunächst dem Bundesrat gegenüber meinen Dank und meine Genugtuung darüber zum Ausdruck bringen, dass er dem Parlament vorgeschlagen hat, Teile des neuen Asylrechtes auf dem Dringlichkeitsweg in Kraft setzen zu lassen. Ich habe den Bundesrat bis anhin wegen seiner meines Erachtens zu zögerlichen Haltung im Asylwesen mehr als einmal getadelt, nicht zuletzt wegen seiner beschwichtigenden Haltung rund um die Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung». Heute aber ist auch von mir Lob am Platze.

Dennoch, die Ablehnung jener angesprochenen Volksinitiative im Dezember 1996 hat der illegalen Einwanderung – die Zahlen bestätigen es – weiter derart Vorschub geleistet, dass der Bundesrat nun nicht mehr umhin kommen kann, uns dringliche Massnahmen vorzuschlagen.

Dieser Vorlage hat der Nationalrat bereits im klaren Verhältnis von 2 zu 1 überzeugend zugestimmt.

Um so mehr erstaunt es, dass seitens der SP auch in unserem Rat mit einem Nichteintretensantrag erneut versucht wird, die Sache zu torpedieren. Aber wenn man an den letzten eidgenössischen Abstimmungsantrag vom 7. Juni 1998 zurückdenkt, wo die Linke vom Souverän drei schallende politische Ohrfeigen bekommen hat, wundert einen nichts mehr. Die SP scheint bei gewissen Gegenwartsproblemen die Zeichen der Zeit einfach nicht mehr zu erkennen. Wer heute bestreiten kann, dass im Asylwesen ein dringlicher Handlungsbedarf besteht, der lebt doch irgendwie in einer anderen Welt.

Die vorgeschlagenen Massnahmen, Sie haben es gehört, sind angemessen. Sie erschweren nur den Missbrauch unserer nach wie vor recht grosszügigen Asylpolitik, aber der echte Flüchtling hat davon nichts zu befürchten. Das muss mit allem Nachdruck auch unsererseits so festgehalten werden: Der echte Flüchtling hat von diesen Massnahmen nichts zu befürchten.

Somit kann der Nichteintretensantrag Brunner getrost abgelehnt werden.

Allfälligen Referendumsdrohungen, wie sie auch von seiten der Hilfswerke schon vorlaut zu vernehmen waren, darf man gelassen entgegenschauen. Die Abstimmung in der Stadt Zürich über das Kontaktnetz für Kosovo-Albaner war Fingerzeig genug. Dies erst recht, wenn man bedenkt, dass das politische Pendel in der Stadt Zürich ziemlich anders hängt als im Rest des Landes. Aber offensichtlich haben die mit dem Referendum drohenden Kreise bereits kalte Füsse bekommen.

Nur so ist es erklärbar, warum in unserer Kommission in letzter Minute via Professor Kälin der Versuch unternommen wurde, die Vorlage nochmals zu verwässern. Zu verwässern – das ist meine Interpretation der Dinge und diejenige der Minderheit Uhlmann. Frau Spoerry hat in diesem Punkt nicht für die ganze Kommission sprechen können. Jedenfalls wurden uns Kompromissanträge vorgelegt, deren Tragweite

auch von Ihnen, Herr Bundesrat, nochmals gründlich unter die Lupe genommen werden muss. Unsererseits wird das dann anschliessend Kollege Uhlmann tun. Ich denke insbesondere an den Artikel betreffend die fehlenden Identitätspapiere und die Konsequenzen davon.

Wenn es auf diesem Weg über neue Anträge und damit über Differenzen zum Erstrat gelingen sollte, die Vorlage zu verzögern, müssten wir uns ernsthaft die Frage gefallen lassen, ob wir unsere politischen Hausaufgaben überhaupt noch zu erfüllen imstande sind. Jedenfalls muss dieses Geschäft in dieser Session unbedingt verabschiedet werden können.

Ich meinerseits habe mich deshalb bei Artikel 16 jener Minderheit angeschlossen, die keine Differenzen zum Nationalrat mehr schaffen möchte. Damit ist sicher gewährleistet, dass Sie die Vorlage ohne Verzug noch in dieser Session verabschieden und dringlich in Kraft setzen können.

**Wicki Franz (C, LU):** Ich bin für Eintreten und kann mich den Äusserungen der meisten Vorrednerinnen und Vorredner, insbesondere denjenigen der Präsidentin unserer Kommission, anschliessen.

In der Asylpolitik stehen wir im Dilemma zwischen Offenheit und Abgrenzung. Für beide Positionen lassen sich leicht Emotionen schüren. In der SP suchten wir im Zusammenhang mit dieser Vorlage und mit dem Asylgesetz eine Lösung, die sachgerecht ist, den ethischen Standpunkt vertritt und die Akzeptanz in der Bevölkerung findet.

Wir haben tatsächlich eine Lösung vor uns, die auch den völkerrechtlichen Aspekten Rechnung trägt. Wir haben die Vorlage in der Kommission rechtsstaatlich optimiert, aber wir brauchen auch die Akzeptanz unserer Bürgerinnen und Bürger. Unser Volk hat mit Recht kein Verständnis für Missbräuche. Darum müssen wir diese bekämpfen, und darum die dringlichen Massnahmen.

Die Kreise, die nun beim Asylgesetz und bei den dringlichen Massnahmen mit dem Referendum drohen, nehmen bewusst eine Verzögerung der Missbrauchsbekämpfung in Kauf. Ich muss offen gestehen: Das Verhalten jener Kreise, die mit dem Referendum drohen, bedrückt mich sehr, denn der Entscheid für ein Referendum wird Geister wecken, die gegen jede humane Asylpolitik sind. Hier haben diese Organisationen eine Verantwortung. Wenn die Flüchtlingsorganisationen ihre personellen und finanziellen Ressourcen für ein solches Referendum einsetzen, setzen sie klar ihren Rückhalt in der Öffentlichkeit und die Akzeptanz, die sie geniessen, aufs Spiel.

Mir ist sehr daran gelegen, dass die Hilfswerke in der Schweiz tätig sein können, dass sie auch finanzielle Unterstützung erhalten, und sie haben sie bis jetzt erhalten. Aber ich muss gestehen: Überall, sei das bei einem Opfer in der Kirche für solche Hilfsorganisationen, sei es sonst bei Sammlungen, werde ich angesprochen. Wenn wir hier die Missbrauchsbekämpfung nicht wirklich in Angriff nehmen und die Massnahmen nicht möglichst bald in Kraft setzen – und wenn dann diese Hilfswerke ein Referendum unterstützen –, wird das nicht verstanden. Mir ist es ein Anliegen, dass die Hilfswerke tätig sein können. Sie sollten sich ihr Grab nicht selber schaufeln.

**Simmen Rosemarie (C, SO):** Die lange Dauer der Beratungen des revidierten Asylgesetzes – die Botschaft stammt aus dem Jahre 1995 – zeigt uns, wie schwierig es ist, die verschiedenen Ansprüche auf diesem Gebiet miteinander in Einklang zu bringen. Das Resultat, das jetzt vor uns liegt und das wir hoffentlich in dieser Session noch verabschieden werden, ist eine moralisch vertretbare und politisch realistische Lösung. Es bringt einige jener dringend und sehnlichst erwarteten Neuerungen wie den Status der Gewaltflüchtlinge und die Anerkennung von frauenspezifischen Fluchtgründen, es bringt im Anag auch den Integrationsartikel, der – obwohl relativ unbeachtet in der Öffentlichkeit – etwas vom Wichtigsten ist.

Es ist jener Artikel, der auch dem Bund Kompetenzen gibt, die Menschen, die hier bleiben könnten, mit unseren Verhältnissen vertraut zu machen und somit letztlich ein wenn auch

nicht spannungsfreies, so doch zumindest spannungsarmes Zusammenleben zwischen den Schweizern und jenen Ausländern, die schon lange da sind, und jenen, die neu dazugekommen sind, zu gewährleisten.

Es macht mich sehr besorgt, dass nun bereits vor der Schlussabstimmung das Referendum gegen das Gesetz angekündigt worden ist, und zwar besonders deshalb, weil es aus Kreisen kommt, deren Gedankengut mir sehr nahesteht und sehr am Herzen liegt, aus Kreisen auch, die sich grosse Verdienste um die Hilfe an Menschen erwerben, die durch ein schweres Schicksal in unser Land verschlagen worden sind. Es ist nicht einmal so sehr das Zustandekommen des Referendums an sich, das mich besorgt macht, obwohl mich auch der Gedanke, dass in einer allfälligen Volksabstimmung verschiedenste Kreise aus ganz verschiedenen Gründen ein Gesetz zu Fall bringen könnten, an dem wir lange gearbeitet haben und das wir brauchen, nicht ganz kühl lässt.

Aber auch wenn es nicht so weit kommt, hat uns schon die Ankündigung – mittelbar oder unmittelbar – diesen dringlichen Bundesbeschluss beschert. Wenn wir das Gesetz in diesem Herbst 1998 anstatt 1999 hätten in Kraft setzen können, dann wäre uns dieser Kelch, dann wären uns diese dringlichen Massnahmen wohl erspart geblieben.

Dringlichkeitsrecht ist zwar kein Notrecht, aber es hat trotz allem diesen Hauch des Aussergewöhnlichen, des Krisenhaften, auch des temporären Ausserkraftsetzens eines Teils unserer normalen Abläufe.

Das geschieht auf einem Gebiet, auf dem wir heute ohnehin in einer schwierigen Situation stehen. Wir sind weltweit ein Thema bezüglich unseres Umgangs mit Hilfesuchenden während des Zweiten Weltkrieges. Wir bekommen viel zu hören, wovon ein Teil sicher leider gerechtfertigt ist, wovon vieles aber auch nicht gerechtfertigt ist. Wir können das nicht ändern, wir können diese Vorwürfe nicht aus der Welt schaffen, wir können auch die Vergangenheit mit ihren hellen und ihren dunklen Seiten nicht ungeschehen machen.

Aber wir können und müssen Lehren aus dieser Vergangenheit ziehen und dieses so sensible Gebiet der Flüchtlingspolitik mit grösster Sorgfalt behandeln. Das heisst auch, dass wir in unserem Asylgesetz äusserst zurückhaltend mit Nicht-eintretens- und Rückweisungsbestimmungen sind und sie wirklich auf die Missbräuche beschränken.

Ich bin der Kommission dankbar, dass sie während der Beratungen nochmals mit Professor Kälin Kontakt aufgenommen hat, um mit ihm zusammen eine Formulierung zu finden, die die Missbrauchsbekämpfung dort ermöglicht, wo sie nötig und auch mit anderen Staaten kompatibel ist, ohne dass damit der zu hohe Preis einer völker- und menschenrechtlich zweifelhaften Haltung bezahlt wird. Ich möchte hoffen, dass die Fassung der Kommissionsmehrheit es den Hilfswerken nun ermöglichen könnte, auf das Referendum gegen das Asylgesetz zu verzichten und so ein rasches Inkrafttreten der Bestimmungen, wie ich sie vorhin erwähnt habe, zu ermöglichen. Ich würde das sehr begrüssen, und ich denke, es wäre letztlich im Interesse aller.

Die dringlichen Massnahmen sind keine gefreute Sache für mich. Ich sehe keine Alternative dazu – Tertium non datur –, und sie werden wohl eingeführt werden. Ich hoffe nur, dass sich die Situation in den Krisengebieten in der nächsten Zeit nicht in einer Art und Weise entwickeln wird, die letztlich alle unsere Massnahmen illusorisch macht.

**Loretan Willy (R, AG):** Die Vorlage des Bundesrates ist in ihrer Stossrichtung und in bezug auf die beantragten Massnahmen – inklusive Dringlichkeit – zu begrüssen und zu verdanken. Sie kommt beileibe nicht zu früh und überstürzt, wie ihr zum Vorwurf gemacht wird, im Gegenteil. Auch für mich ist diese Vorlage keine gefreute Sache, aber sie ist für mich kein Aufhänger, um bei den mit dem Referendum drohenden Leuten um «Gnade» zu bitten.

Es sind zwei Umstände, die meines Erachtens die Dringlichkeit der Vorlage begründen:

1. Die Zahl der neuen Asylgesuche steigt im Vergleich zu den beiden Vorjahren 1996 und 1997 in besorgniserregendem Ausmass. Die Zahlen finden sich in der Botschaft des Bun-

desrates und sind allgemein bekannt. Die Annahme in der Botschaft, dass 1998 «bloss» 32 000 neue Gesuche eingehen würden, ist wohl eher optimistisch. Es ist leider zu befürchten, dass, wie schon 1990, die Grenze von 35 000 Gesuchen überschritten wird. Damals ergingen eindringliche Appelle an Bundesrat und an das EJPD, endlich zu handeln – wenn es sein müsse, auch per Notrecht.

Auch der Sprechende, damals noch Stadtmann von Zofingen, forderte den Chef EJPD in einem sehr deutlichen Schreiben auf, vom Notrechtsartikel des Asylgesetzes Gebrauch zu machen. Herr Koller war sehr erbost über diesen Brief, wegen der Probleme in den Gemeinden, welche mit den vom Kanton zugewiesenen Asylbewerbern schlicht total überfordert waren. Ich weiss das; ich hoffe, dass er nicht deswegen im Moment nicht hier ist. Es geschah aber wenig oder nichts. Die Folge war, dass wir 1991 den Höchststand von über 41 000 neuen Asylgesuchen zu verzeichnen hatten. Der Bundesbeschluss über das Asylverfahren als dritte Teilrevision des Gesetzes, im Juli 1990 erlassen und von den Räten als dringlich erklärt, kam zu spät.

Wollen wir es wiederum so weit kommen lassen? Ich glaube nicht. Deshalb auch meine Motion vom 3. März 1998, die deutlich weiter geht als der vorliegende, von unserer Kommissionsmehrheit unter professoralem Einfluss noch verwässerte Bundesbeschluss. Damals, 1990/91, waren es die Behörden, welche zu Recht reklamiert haben. Heute ist es vor allem auch eine verängstigte Bevölkerung.

Damit komme ich zum zweiten Phänomen, welches die Asyl- und Ausländerdiskussion erneut auf einer sehr emotionalen Ebene, die ich teilweise auch nicht unterstützen kann, hat aufleben lassen: Die von nicht niedergelassenen Ausländern, vor allem von Asylbewerbern und Kriminaltouristen, welche häufig illegal Unterkunft in Asylbewerberheimen finden, begangenen Delikte haben drastisch zugenommen, vorab im Bereich des Drogenmissbrauchs und der Gewaltdelinquenz. Über 50 Prozent der begangenen Straftaten gehen auf das Konto von Ausländern. Damit hat das Asylbewerberproblem eine neue Dimension, eine neue «Qualität» erlangt. Verbrechen und Vergehen in unserem Land zu begehen ist offenbar eine lohnende Angelegenheit. Einmal wegen der zahlreichen wertvollen Fundgruben, die in unserem Land aufzuspüren sind – man denke an die stark gestiegene Zahl der Einfamilienhaus- und Wohnungseinbrüche –, aber auch weil sich, hat man Pech gehabt, in unseren Gefängnissen durchaus gut und bei einem sehr hohen Pekulium leben und arbeiten lässt, setzt man die Gefangenschaftsentschädigung – bei freier Kost und Logis notabene – in bezug zur Kaufkraft unseres Frankens in den Herkunftsländern der kriminellen Asylbewerber und der Kriminaltouristen.

Was ist zu tun? Im Prinzip zweierlei: einmal Massnahmen an Ort und Stelle, dort, wo die Ursachen für die bald völkerwanderungsähnlichen Migrationsbewegungen entstehen. Die von der FDP der Schweiz am vergangenen Wochenende erhobenen Forderungen sind durchaus begrüssenswert, nämlich die Schweiz solle an der Aussenfront vermehrt tätig werden, dies mit der raschen Einführung von zum Selbstschutz bewaffneten Truppen als Instrument der Migrationspolitik, die im Rahmen internationaler Einsätze friedenssichernd und damit migrationsverhindernd wirken.

Unsere Sicherheitspolitische Kommission wird sich demnächst mit dieser Problematik befassen. Sodann ist das Engagement der Schweiz zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in den Herkunftsländern der Flüchtlinge zu verstärken; schliesslich müssen die Anstrengungen zugunsten besserer wirtschaftlicher Bedingungen in den Herkunftsländern vorangetrieben werden.

Das zweite, das zu tun ist, ist eine intensivere Überwachung unserer Landesgrenzen. Die vom Bundesrat bislang ergriffene Massnahme, 100 Angehörige des Festungswachtkorps zur Verstärkung des Grenzwachtkorps einzusetzen, kann schon mittelfristig nicht mehr genügen, vor allem nicht mit Blick auf die äusserst bedrohliche Entwicklung in Kosovo. Ich gehe davon aus, Herr Bundesrat Koller, dass Sie deswegen verwaltungsintern und departementsübergreifend bereits Massnahmen prüfen, die Sie aber hier wohl nicht be-

kanntgeben können. Die Anstrengungen gegenüber Leuten, die unsere Grenze illegal – ohne Papiere oder indem sie die Papiere vorher wegwerfen – als Wirtschaftsflüchtlinge, als unechte Flüchtlinge überschreiten, sind zu verstärken. Dies hat nicht zuletzt im Interesse der echten Flüchtlinge zu geschehen.

Hier teile ich die Meinung der Kommissionspräsidentin. Man könnte die Situation, in der sich unser Land befindet, kurz und etwas vergröbernd so formulieren: Wir lassen zu viele Personen herein, vor allem unechte Flüchtlinge und zum vornherein problematische Asylbewerber, und bringen sie dann nicht mehr hinaus. In der Zeit, wo sie in unserem Land sind, haben wir sie zuwenig im Griff.

Die Attraktivität unseres Landes als bald einzige Ausweichstation für im EU-Raum abgewiesene Asylbewerber ist drastisch zu senken. Die Strategieguppe Brunner formuliert das in ihrem Schlussbericht so: «Falls es nicht gelingt, in das Sicherheitsdispositiv der EU» – Schengen, Dublin – «einbezogen zu werden, besteht Gefahr, dass unser Land zum Einfallstor und Ausweichgebiet für die illegale Migration sowie zur Drehscheibe der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus wird.» (Bericht Brunner, Ziff. 3.4)

Ich bitte den Vorsteher des EJPD, Herrn Koller, sich heute dazu zu äussern, welche Chancen bestehen, Abkommen mit unseren Nachbarländern für eine verstärkte, grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen abzuschliessen.

Der vorliegende dringliche Bundesbeschluss ist eine Parallelmassnahme zu den Anstrengungen für eine Verbesserung des Vollzugs insbesondere im Bereich der Wegweisungen und der Papierbeschaffung, welche zurzeit durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen unternommen werden. Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, in seiner Stellungnahme ebenfalls zu den vorläufigen Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe Auskunft zu geben.

Nun komme ich zu einem – wie mir scheint – zentralen Punkt: zur Frage, ob die nunmehr zur Diskussion stehenden dringlichen Massnahmen eine entscheidende Verbesserung der Situation bewirken werden. Diese Frage ist nicht nur in den Medien – sogar in der «NZZ» – gestellt worden, sondern sie muss auch uns als Gesetzgeber beschäftigen. Wird der vorliegende Beschluss wirklich rasch etwas bringen? Es regen sich von drei Seiten her Zweifel:

1. Nach wie vor haben wir das Prinzip des Non-refoulement zu beachten. Auch der papierlose Asylbewerber hat Anspruch auf ein Verfahren, wenn er eine Verfolgung auch nur einigermassen und andeutungsweise glaubhaft machen kann. Ebenso hat eine bei illegalem Aufenthalt erappte Person darauf Anrecht, wenn sie das Wort «Asyl» ausspricht oder auf einen Zettel schreibt und behauptet, sie sei verfolgt, sobald sie angehalten wird.

2. Auch diese Leute können von den, Herr Kollege Frick, «überoptimierten» Verfahrensregeln des Asylgesetzes profitieren, welche vom Vorsteher des EJPD in der nationalrätlichen Debatte vom letzten Mittwoch als «weltweit einmalig» bezeichnet worden sind. Auch der papierlose Asylbewerber ist zwingend anzuhören, unter Beizug eines Dolmetschers und eines Hilfswerkvertreters. Die Rückkehr zur Papierweisung von 1993–1995 wäre deutlich besser gewesen. Damals wurden Gesuche von Personen ohne Ausweise schon gar nicht entgegengenommen.

Laut Äusserungen von Herrn Urs Hadorn, stellvertretender Direktor des BFF, dürfte die präventive Wirkung der neuen, «die Rechte der Asylsuchenden besser wahren» Regelung» (Zitat Hadorn in der «NZZ» vom 11. Juni 1998) entsprechend geringer ausfallen.

Nun kommt unsere Kommission in ihrer Mehrheit mit weiteren Aufweichungsvorschlägen daher, was mich sehr erstaunt. Professoren stellen Anträge – so hat Frau Spoerry das formuliert – in der vorbereitenden Kommission. Ich finde das eigentlich lustig und komisch. Sind es denn die Professoren, die bei uns Gesetze machen, oder sind das nach wie vor wir? Diese Frage wird wohl noch zu weiteren Diskussionen Anlass geben.

3. Auch sofort vollstreckbare Wegweisungen lassen sich erst vollziehen, wenn die fehlenden Papiere beschafft sind, und das dauert in der Regel Wochen bis Monate. Meine Motion, die heute wohl nicht mehr zur Behandlung kommen wird, will auch da Verbesserungen bringen.

Zum Schluss: Trotz meiner Zweifel, trotz ungewisser Griffigkeit des Bundesbeschlusses ist ihm in der Fassung des Nationalrates zuzustimmen, nicht zuletzt auch wegen der Signalwirkung an die Adresse der Schlepperbanden. Ein erster Schritt wäre damit getan, weitere müssen folgen. Welcher Art diese sein könnten, darüber gibt meine Motion «Dringliche Massnahmen gegen Missstände im Asylbereich» Aufschluss.

Ich bin für Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates, unserer Kommissionsminderheit und des Nationalrates.

**Béguin Thierry (R, NE):** Si je comprends que le Conseil fédéral et la grande majorité de notre Conseil, semble-t-il, veuillent répondre aux peurs, à l'exaspération d'une partie de la population face à l'augmentation des demandes d'asile et face aux abus manifestes qu'elles engendrent, je ne vois pas en revanche que les mesures proposées soient à même de lutter efficacement, ni contre la première, ni contre les seconds. Il me semble plutôt que l'artillerie lourde prévue par le Conseil fédéral, remplacée in extremis par l'artillerie légère de la commission, est orientée à côté de la vraie cible. Car le vrai problème causé par l'application de la loi sur l'asile, c'est d'abord la longueur inadmissible des procédures de recours; dans certains cas, jusqu'à huit ans! Comment voulez-vous faire exécuter une décision huit ans plus tard, alors que les gens sont intégrés, alors qu'ils ont eu des enfants et que ces enfants fréquentent déjà l'école, parlent la langue du lieu? Ça n'a plus de sens.

Le vrai problème de l'asile, c'est aussi la difficulté de renvoi des demandeurs déboutés, dans la mesure où on n'arrive pas à établir leur nationalité – et je ne vois pas que les mesures proposées répondent à cette question. Le vrai problème de l'asile, c'est la criminalité de certains groupes de requérants d'asile. Les mesures proposées ne vont pas lutter contre cette criminalité, la plupart d'entre eux étant en procédure parfaitement normale.

Les mesures proposées ici, j'en suis convaincu, sont des mesures inutiles, c'est un emplâtre sur une jambe de bois. Elle me paraissent uniquement destinées à rassurer une population inquiète, à récupérer un électorat déstabilisé qui pourrait avoir la tentation de désertir certains partis au profit de mouvements populistes. Mais, à mes yeux, il y a plus encore. Non seulement ces mesures sont inutiles, mais elles sont dangereuses. Ecarter d'entrée de cause les sans-papiers, c'est en réalité prendre le risque de pénaliser de vrais persécutés. Ce sont souvent les gens les plus menacés – et concrètement menacés – qui sont dépourvus de pièces d'identité.

J'ai recueilli des témoignages d'un certain nombre d'anciens requérants d'asile, mais d'une autre époque – des Polonais, des Hongrois du temps de la guerre froide –, qui m'ont expliqué que le régime leur ôtait précisément toute possibilité d'avoir un quelconque papier d'identité. Si on avait appliqué ces mesures à l'époque, ces gens aujourd'hui parfaitement intégrés, professeurs d'université, n'auraient pas pu obtenir l'asile.

On risque donc d'aller exactement à fin contraire du but proclamé par le Conseil fédéral qui est de favoriser les vrais requérants d'asile.

Cette réalité a d'ailleurs amené la commission à édulcorer le texte, comme si elle avait eu mauvaise conscience. Tout à l'heure, j'ai observé avec un certain amusement que tout le monde brandissait l'expertise du professeur Kälin comme le saint sacrement. On avait enfin trouvé la vraie solution pour apaiser sa conscience! C'est louable, et je vous en remercie, mais nous ne voyons pas comment cette procédure sophistiquée pourra être appliquée. Comment voulez-vous, dans une procédure sommaire, examiner sérieusement si «le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de remettre ses papiers pour des motifs excusables»? De deux

choses l'une, soit c'est une garantie purement formelle, donc sans portée réelle, et l'instruction sera bâclée, soit on examine sérieusement les arguments avancés et les procédures seront aussi longues que les procédures sur le fond. Donc, on n'aura pas avancé d'un millimètre.

Il ne faut pas oublier non plus que les personnes qui ont vécu de vrais traumatismes ne sont souvent pas à même de s'exprimer immédiatement et de manière claire. Une femme violée, comme cela a été le cas pour les Bosniaques, est rarement en mesure de faire un exposé construit, cohérent et exhaustif de ce qu'elle a vécu; ça n'est pas possible.

Alors, convaincu que ces mesures sont une mauvaise réponse à de vrais problèmes, je ne voterai pas l'entrée en matière, mais je serais prêt à voter l'entrée en matière de toute mesure qui permettra de s'attaquer aux vrais problèmes posés par la loi sur l'asile. Ce n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

**Marty Dick (R, TI):** J'ai pris connaissance, il y a un mois environ, du message du Conseil fédéral, avec un certain malaise. Ce malaise est allé en grandissant en constatant l'ambiance que certains médias ont créée dans la population, en prenant connaissance du résultat de la votation de la ville de Zurich où l'on a investi beaucoup d'argent pour combattre un petit crédit qui devait servir à un projet pour mieux intégrer des travailleurs du Kosovo à notre réalité. Ce malaise est devenu tout à fait certain et manifeste en écoutant plusieurs interventions aujourd'hui. Je remercie M. Béguin pour son intervention, une intervention qui est dictée par l'intelligence, surtout l'intelligence du coeur, plutôt que par les émotions de la démagogie.

Il est évident que cette clause d'urgence ne résout absolument pas les problèmes auxquels nous sommes confrontés, problèmes réels, je tiens à le souligner. Il y a une inquiétude, il y a des craintes dans la population, nous sommes responsables de donner une réponse à ces citoyennes et à ces citoyens. Mais en recourant au droit d'urgence – Mme Brunner a dit justement que c'est un instrument exceptionnel –, on veut, me semble-t-il, donner un signal. C'est un signal faux, c'est un signal contreproductif. C'est un signal qui fait croire à la population que la situation parmi les requérants d'asile en Suisse est dramatique. C'est une situation sérieuse, mais il est faux de la qualifier de dramatique. Dramatique et tragique est la situation dans les pays d'où viennent ces requérants d'asile. Il y a trois jours encore, on disait qu'au Kosovo il n'y avait pas de guerre, mais on disait, pudiquement, qu'il y avait une situation de violence généralisée, alors que l'on plaçait des mines antipersonnel qui vont atteindre cruellement la population civile. Il est donc tout à fait nécessaire de rappeler que la situation n'est pas dramatique et tragique ici, dans notre pays, mais qu'elle l'est dans ces pays.

On donne un signal et on fait croire à ces citoyennes et à ces citoyens que ces mesures introduites d'urgence sont à même de faire face efficacement aux abus. A mon sens, ce n'est absolument pas vrai. Ce sont – M. Béguin l'a bien dit – des procédures rapides, des décisions claires et rapides qui sont à même de faire face beaucoup mieux à ce problème. Donc, ce dont nous avons besoin d'urgence, c'est du personnel en quantité et en qualité.

Je ne suis pas opposé à ces mesures. Ce qui me dérange et ce qui me choque, c'est la procédure d'urgence. Avec cela, on se prête au jeu démagogique qui, en ce pays, est en train de se jouer sur un problème aussi grave, aussi délicat que celui de ces gens qui doivent quitter leur pays. Et si déjà l'on parle d'abus, on devrait avoir l'honnêteté de faire un examen de conscience et de dire que certes, il y a des abus. Mais il y a des abus dans pratiquement toutes les lois que nous avons créées. N'y a-t-il pas aussi de l'abus – et quel abus! – dans le domaine de la législation sur le chômage? Nous le savons tous. N'y a-t-il pas des abus dans le domaine de l'assurance-invalidité, avec les caisses-maladie, dans le domaine fiscal, où l'évasion est devenue plus ou moins un sport national? Est-ce que l'on nous propose, là, des mesures d'urgence, alors que le dommage économique, dans tous ces domai-

nes, est certainement supérieur à celui que l'on enregistre dans le domaine qui nous occupe aujourd'hui?

Alors, cette urgence est un faux signal, parce qu'elle fait croire aux citoyens qu'avec l'entrée en vigueur immédiate de ces dispositions, nous allons résoudre des problèmes. Un faux signal, parce que je crois que, finalement, on contribue à culpabiliser les étrangers, alors que dans leur grande majorité, ce sont des gens qui sont aux prises avec un destin tragique, alors que nous avons le privilège de vivre dans le pays le plus riche du monde.

Je crois que, avec tout cela, on évite le vrai discours, le véritable message que l'on doit donner à nos concitoyennes et à nos concitoyens. Ces problèmes de migration vont nous occuper encore très longtemps et, en tant que pays le plus riche – je le souligne – du monde, nous avons une grande responsabilité.

Je crois que ces problèmes, nous Suisses, nous devons les résoudre en nous engageant beaucoup plus au niveau international. Il est assez curieux que les gens, qui aujourd'hui réclament les mesures les plus dures, et qui réclament l'urgence avec le plus de passion, sont ceux-là même qui sont responsables en grande partie de ce qui est en train de se passer. Une grande partie de nos problèmes aujourd'hui est due à notre absence de l'Europe. C'est parce que nous sommes en dehors du Système Schengen que nous avons, justement dans ce domaine, toute une série de problèmes que d'autres pays européens n'ont plus.

C'est dans ce sens que nous devons travailler. Je suis aussi choqué lorsque certains de nos collègues ont parlé de menaces de référendum, «Drohungen». Mais le terme de «menaces», c'est quelque chose de péjoratif. Cela sous-entend quelque chose d'illégal. Or, jusqu'à preuve du contraire, le référendum est une institution démocratique à laquelle nous tenons beaucoup. Je ne fais pas partie de ces milieux, je ne signerai pas ce référendum, mais je respecte cette institution démocratique et je crois qu'il est même souhaitable que, dans ce pays, on ait le référendum pour avoir un débat national sur ces problèmes. Aussi, je n'accepte pas que, encore une fois, l'on introduise cette clause d'urgence en évoquant la menace du référendum. On ferait mieux de faire un petit examen de conscience. Le message sur la loi sur l'asile est de 1995. Alors, peut-être est-ce à nous de travailler un peu plus rapidement, et on ne devrait pas invoquer ces motifs qui ne tiennent pas debout au sujet de la menace de référendum.

**Spoerry Vreni (R, ZH),** Berichterstatterin: Nach dieser sehr ausgedehnten Debatte, die wohl keinen Aspekt unbeantwortet gelassen hat, kann ich mich kurz fassen.

Ich möchte Herrn Loretan entgegen, der sich daran gestossen hat, dass offensichtlich neuerdings Professoren unsere Gesetzgebung gestalten, dass jedermann in diesem Land – Professor oder nicht – das Recht hat, seine Anregungen, seine Bedenken, seine Kritik an Parlamentarier heranzutragen. Als gewählte Volksvertreter, scheint es mir, ist es unsere Pflicht, dies auch anzuhören. Es bleibt dann der freie Entscheid der Parlamentsmitglieder, ob geäußerten Bedenken und Argumenten Rechnung getragen werden soll oder nicht und wie dies geschehen soll.

Die SPK hat demokratisch entschieden, Herrn Professor Kälin anzuhören, und er hat uns vorgängig seine Überlegungen mitgeteilt. Daraufhin haben wir seine Anträge nicht tel quel übernommen, aber dort, Herr Reimann, wo eine Mehrheit der Kommission die vorgebrachten Argumente als zutreffend beurteilt hat, haben wir diesen Überlegungen auf unsere Weise in unserer Beratung Rechnung getragen und in einem Fall darauf basierend einen neuen Antrag unterbreitet. Soweit zur Rolle von Herrn Professor Kälin.

Herrn Béguin möchte ich sagen – Herr Bundesrat Koller ist dann sicher noch viel besser in der Lage als ich, das zu erklären –: Bei Artikel 16abis ist das Prozedere so, dass in jedem einzelnen Fall eine Anhörung durchgeführt wird. Bei dieser Anhörung sind erfahrene Personen anwesend, welche die Verhältnisse bestens kennen und deshalb in der Lage sind, die Gründe zu beurteilen, die wir in Artikel 16abis aufzählen. In diesem Sinne sind wir in der Kommission über-

zeugt, dass der Bundesbeschluss selbstverständlich nicht alle Probleme lösen kann; wie wäre das in einem so komplexen Gebiet auch möglich. Aber der Bundesbeschluss kann helfen, unsere Bestrebungen zu unterstützen, Missbräuche rasch zu erkennen und echt Verfolgten Hilfe anzubieten.

Noch ein Wort zum Referendum: Niemand in diesem Saal bestreitet das Volksrecht des Referendums und sagt, es sei nicht angebracht, ein solches zu ergreifen. Aber in diesem konkreten Fall ist die Folge eines Referendums einfach die, dass auch Artikel, die wir als dringend erachten, erst mit bis zu eineinhalb Jahren Verzögerung in Kraft treten können und dass die Spannungen, die darauf in der Bevölkerung entstehen werden, der Sache – einem humanitären Asylrecht nachkommen zu können – schaden. Dies ist der Grund für das Dringlichkeitsrecht. Das Recht, ein Referendum zu ergreifen, ist in keiner Art bestritten.

Ich habe auch deutlich gemacht, dass wir nicht eine Änderung vorschlagen, weil wir irgend jemanden vom Referendum abhalten wollen, sondern weil wir diese Änderung als sachlich richtig erachten. Im übrigen sollen die demokratischen Rechte ihren Lauf nehmen, wie das die dafür Verantwortlichen als richtig erachten.

Aber auch das Dringlichkeitsrecht ist eine demokratische Möglichkeit, von der wir Gebrauch machen können. Wir sind der Meinung, dass in diesem speziellen Fall aus all den Gründen, die hier in aller Breite dargelegt wurden, das Dringlichkeitsrecht richtig ist. Ich teile natürlich auch die Meinung des Sprechers der Minderheit zu Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis, dass diese Änderung, die wir vorschlagen, nicht dazu führen darf, dass wir diesen Beschluss nicht mehr in dieser Session zu Ende beraten können. Ich erachte es als genauso wichtig wie Sie und auch, dass die Dringlicherklärung erfolgen kann.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Asylpolitik des Bundesrates fusst auf zwei Prinzipien: Auf der einen Seite ist es unser fester Wille – wir haben auch den Beweis dafür erbracht –, dass wir die humanitäre Asylpolitik in diesem Land fortsetzen wollen. Das haben wir zu Beginn der neunziger Jahre so gehalten, als wir uns in einer sehr schwierigen asylpolitischen Lage befunden haben. Damals haben bekanntlich kantonale Parlamente und Regierungen von uns Kontingentierungen im Asylbereich verlangt; sie haben damit indirekt die Kündigung der Flüchtlingskonvention, der Genfer Konvention, verlangt. Wir haben damals diese humanitäre Asylpolitik durch sehr schwierige Jahre durchgehalten.

Wir halten das auch heute so, und wir wollen das auch künftig so halten. Wer Schutz braucht, findet in unserem Land Schutz und wird diesen Schutz auch in Zukunft in unserem Lande finden. Dass das nicht nur leere Worte sind, zeigen die Zahlen des letzten Jahres: Die Schweiz hat im letzten Jahr mehr als 7300 Personen neu Schutz gewährt.

Auffallend ist auch die Anerkennungsquote, obwohl wir uns letztes Jahr in bezug auf die Asylgesuche an der Spitze der Aufnahmeländer bewegt haben. Sie ist mit 12,2 Prozent deutlich höher als beispielsweise in Deutschland und in Österreich, wo lediglich eine Anerkennungsquote von 6,6 Prozent bzw. 8,1 Prozent zu verzeichnen ist. Dabei hatten diese Länder weniger Asylgesuche als die Schweiz – Österreich viermal weniger und Deutschland zweieinhalbmal weniger.

Wie man angesichts dieser Zahlen behaupten kann, wir kämen immer mehr von unserer humanitären Asylpolitik ab, ist mir schlicht ein Rätsel. Ich möchte wirklich alle bitten, diese Zahlen – das sind Fakten – endlich einmal zur Kenntnis zu nehmen. Das ist der Beleg, der Ausweis dafür, dass wir nach wie vor eine ausgesprochen humanitäre Asylpolitik betreiben.

Das zweite Prinzip unserer Asylpolitik ist allerdings auch klar: Wir wollen erkannte Missbräuche konsequent bekämpfen, weil wir überzeugt sind, dass diese grosszügige humanitäre Politik bei unserem Volk nur dann eine Chance hat, wenn wir den Mut und die Energie haben, erkannte Missbräuche konsequent zu bekämpfen. Das haben wir im Jahre 1990 so gehalten, nämlich mit dem dringlichen Asylverfahrensbeschluss (AVB).

Herr Béguin, damals, Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre dauerten die Asylverfahren leider jahrelang. Der Durchschnitt betrug vor der Inkraftsetzung dieses dringlichen AVB zwei, drei Jahre; in Ausnahmefällen dauerten die Asylverfahren noch länger. Dies gehört aber der Vergangenheit an. Es gibt vielleicht noch einige Altfälle. Heute können aufgrund des Erfolges des dringlichen AVB 80 Prozent der Fälle im Bundesamt für Flüchtlinge in den ersten zwei Monaten und in der zweiten Instanz, in der unabhängigen Schweizerischen Asylrekurskommission, in sechs Monaten entschieden werden. Im heutigen Zeitpunkt gibt es nur noch sehr wenige, besonders komplexe, aufwendige Fälle, deren Bearbeitung länger als ein halbes Jahr dauert. Das können wir heute nur feststellen, weil wir 1990 auch den Mut hatten, in einer schwierigen Lage mit dem dringlichen AVB klar erkannte Missbräuche abzuschaffen.

Wir haben diese Politik dann mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht weiterverfolgt. Sie wissen, dass damals leider zum Teil die gleichen Leute gegen dieses Bundesgesetz antraten. Heute sind sich aber alle einig, dass wir die offene Drogenszene im Letten und anderswo nie hätten schliessen können, wenn wir nicht tatsächlich den Mut zum Erlass dieses Bundesgesetzes gehabt hätten. Auch die Behörden von Stadt und Kanton Zürich haben das ganz klar anerkannt.

Jetzt sind wir leider wieder in einer Phase, in der wir feststellen müssen, dass es neue Missbräuche gibt. Es sind zudem interessanterweise Missbräuche, die seit der Übersendung der Botschaft manifest geworden sind. Der Missbrauch von seiten der Papierlosen hat sich seit 1995 entwickelt, als das Bundesgericht befunden hatte, dass eine Rechtsgrundlage für diese Papierweisung fehle. Infolge dieses Bundesgerichtsentscheides ging der Anteil der Asylgesuchsteller mit vorhandenen Papieren von 60 Prozent auf heute 26 Prozent zurück. Das ist doch ein klarer, ein manifester Missbrauch, der sich seit 1995 entwickelt hat. Ähnlich verhält es sich mit dem «Zaoui-Tatbestand», auf den wir später noch zurückkommen.

Der Bundesrat fühlt sich in dieser doppelten Politik – einerseits Fortsetzung der humanitären Asylpolitik, andererseits aber konsequente Bekämpfung von Missbräuchen – auch durch zwei ganz wichtige Volksabstimmungen bestärkt: Dazu zählt einerseits die Volksabstimmung über das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Dieses Bundesgesetz wurde von über 70 Prozent unserer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angenommen. Alle Stände haben diesem Missbrauchsgesetz damals ganz klar zugestimmt. Die zweite Volksabstimmung, die für den Bundesrat wegleitend war, war jene über die Volksinitiative der SVP «gegen die illegale Einwanderung», die uns eindeutig zu weit ging und bei der wir auch eine Mehrheit im Volk fanden. Damals erhielten wir auch ein klares Signal, dass wir mit der humanitären Asylpolitik fortfahren sollten.

Jetzt haben wir aber wieder eine Entwicklung zu verzeichnen – ich bitte Sie, den Ernst der Lage zur Kenntnis zu nehmen –, welche sehr der Situation in den Jahren 1989, 1990 und 1991 ähnelt. Denn auch damals nahm die Zahl der Asylgesuche um 50 Prozent pro Jahr zu; auch damals waren wir im internationalen Vergleich allzu attraktiv geworden. Wir hatten zum damaligen Zeitpunkt eine Rekordzahl von Asylgesuchen im Verhältnis zu unserer Bevölkerung. Heute stellen wir eine parallele Entwicklung fest. Letztes Jahr hat die Zahl der Asylgesuche, zum ersten Mal nach sechs Jahren Stabilität, wieder um 24 Prozent zugenommen, und dieser Trend hat sich Anfang dieses Jahres leider noch verstärkt. Bis Ende Mai mussten wir – im Vergleich zur Vorjahresperiode – eine Zunahme der Anzahl der Asylgesuche um 50 Prozent verzeichnen.

Mir macht zudem etwas anderes grosse Sorgen: Natürlich kann man sagen, diese Entwicklung hänge mit Krisenlagen zusammen – in Kosovo, in bezug auf die Kurden oder auch immer wieder in Sri Lanka. Aber das erklärt in keiner Weise, warum beispielsweise in der gleichen Zeit – im letzten Jahr – Deutschland und Dänemark eine Abnahme der Anzahl von Asylgesuchen gehabt haben und wir nun eine Zunahme um



50 Prozent. Das zeigt doch offensichtlich, dass die Schweiz im internationalen Vergleich wieder viel zu attraktiv geworden ist, und das hat damit zu tun, dass wir offenbar in der Missbrauchsbekämpfung zurzeit wieder weniger erfolgreich sind als andere Länder.

Wenn es unerfreulicherweise auf internationaler Ebene nicht gelingt, ein gewisses «burden sharing» zwischen den verschiedenen Staaten herbeizuführen – das gelingt nicht einmal innerhalb der Europäischen Union –, bleibt dem einzelnen Staat nichts anderes übrig, als durch seine Gesetzgebung dafür zu sorgen, dass er nicht mehr eine Rekordzahl von Asylgesuchen hat, denn die Schweiz allein kann die Asylprobleme in Europa sicher nicht lösen.

Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, den Ernst dieser Lage zur Kenntnis zu nehmen. Ich bin nämlich überzeugt, dass es ein Gebot höchster politischer Verantwortung ist, dass wir jetzt handeln und nicht weiter zuwarten.

Wenn es in Kosovo einen Bürgerkrieg gibt, werden diese Massnahmen nicht sehr viel nützen; das ist klar. Dann bin ich überzeugt, dass die Aufnahmebereitschaft unseres Volkes wieder gross sein wird, wie das auch beim Bosnienkrieg der Fall gewesen ist. Wir können aber die Aufnahmebereitschaft unseres Volkes nur so lange aufrechterhalten, als wir dem Volk tatsächlich zeigen können, dass wir die Asylprobleme beim Courant normal unter Kontrolle behalten.

Das folgende möchte ich Herrn Marty und Herrn Béguin, aber auch Frau Brunner zu bedenken geben: Was passierte zu Beginn der neunziger Jahre, als das Problem ausser Kontrolle zu geraten drohte? Es lagen uns damals einerseits diese Begehren vor, nicht von irgend jemandem, sondern von der Zürcher Regierung und den Parlamenten der Kantone Aargau und Thurgau, Kontingente einzuführen. Wenn wir heute nicht den Mut haben, Missbräuche zu bekämpfen, werden derartige Forderungen, wie wir sie zu Beginn der neunziger Jahre gehabt haben, wieder auf uns zukommen. Es kommt noch etwas Ernsthafteres hinzu: Im Jahre 1991 kam es in diesem Land im Asylbereich zu Gewalttätigkeiten. Ich will nicht Emotionen schüren, aber wir haben auch eine Verantwortung dafür, das Asylproblem unter Kontrolle zu halten. Im Jahre 1991 kam es zu 42 Gewalttätigkeiten gegen Asylbewerberheime; in Chur wurde sogar ein solches Heim angezündet, wobei es Tote gab. Eine verantwortliche Politik muss auch hier eine ganzheitliche Beurteilung der Lage vornehmen.

Ich bin allerdings mit Ihnen der Meinung: Wenn wir einer solchen Entwicklung, wie wir sie leider schon einmal erlebt haben, Gegensteuer geben wollen, so müssen wir ein ganzes Massnahmenpaket ergreifen. Einmal müssen wir eine bessere Kontrolle der illegalen Einreisen in unser Land sicherstellen. Um vor allem die schwierig zu kontrollierende Südgrenze besser abzudecken, hat der Bundesrat bekanntlich das Grenzwachtkorps mit insgesamt 100 Angehörigen des Festungswachtkorps verstärkt. Denn dort sind allein in den ersten fünf Monaten dieses Jahres dreimal mehr Personen beim Versuch der illegalen Einreise in die Schweiz aufgegriffen worden als im Jahr zuvor. Der Bundesrat wird deshalb noch vor den Sommerferien über die Verlängerung dieses Mandates zu entscheiden haben.

Zweitens muss die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen vor allem im Bereich des Wegweisungsvollzugs noch deutlich verbessert werden. Hier ist ein grösseres Massnahmenpaket auf dem Weg: Eine gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren und dem Bund, unter der Leitung von Herrn Regierungsrat Ritschard und meines BFF-Direktors, Herrn Gerber, schlägt insgesamt 73 Massnahmen vor, welche wir noch vor den Sommerferien mit den Kantonen bereinigen werden.

Drittens erfordert die aktuelle Situation mit der genannten Zunahme der Anzahl Asylgesuche auch zusätzliches Personal. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Hoffnung auf ein langdauerndes Verfahren als «Pullfaktor» wirkt. Unsere Infrastruktur ist wegen der langjährigen Stabilität auf etwa 20 000 Asylgesuche pro Jahr ausgerichtet. Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat letzte Woche im Rahmen der strategischen Leistungsbereitschaft zusätzliche 155 Stellen für das

BFF und für die Schweizerische Asylrekurskommission bewilligt hat.

Schliesslich müssen wir sicher auch die internationale Zusammenarbeit verstärken. Sie wissen, dass wir daran sind, grenzpolizeiliche Abkommen mit allen unseren Nachbarstaaten abzuschliessen, um die Nachteile unserer Nichtmitgliedschaft beim Schengener Abkommen möglichst tief zu halten. Wir suchen auch seit Jahren Anschluss an die sogenannte Dubliner Konvention, bei der es darum geht, sogenannte Mehrfachasylgesuche zu vermeiden. Dort haben wir leider im letzten Herbst einen Rückschlag zur Kenntnis nehmen müssen, indem uns von seiten der Europäischen Union erstmals erklärt worden ist, der Anschluss an das Dubliner Abkommen werde vom erfolgreichen Abschluss der bilateralen Verhandlungen abhängig gemacht.

Schliesslich gehören zu diesem Massnahmenpaket auch gesetzgeberische Massnahmen, um erkannte Missbräuche sofort erfolgreich bekämpfen zu können. Ich habe Ihnen vorhin den Haupttatbestand der «Papierlosen» genannt: Wir haben heute 55 Prozent weniger Asylsuchende, die mit Papieren an die Empfangsstellen gelangen, als dies noch 1995 der Fall gewesen ist. Was bedeutet das? Wir verlieren Monate und zum Teil Jahre, bis wir die Identität dieser Leute festgestellt haben, bis wir die Staatszugehörigkeit identifiziert haben und bis wir bei den Botschaften und Konsulaten Ersatzpapiere für die Rückführung beschafft haben.

Das sind evidente Missbräuche, denen wir nicht tatenlos zuschauen dürfen. Ich bin überzeugt, dass wir aufgrund der empirischen Erfahrung mit dem «Papierlosen-Artikel», den wir anschliessend behandeln werden, eine ganz grosse Chance haben, dass die Zahl derjenigen, die mit Papieren an die Empfangsstellen kommen, mindestens wieder auf 60 Prozent ansteigen wird. Wenn uns dies gelingt, dann bedeutet das eine erhebliche Effizienzsteigerung im Asylverfahren. Davon hängt auch die Glaubwürdigkeit unserer humanitären Asylpolitik ab.

Im übrigen liegt auch mir daran, festzuhalten, dass die Völkerrechtskonformität dieser Massnahmen von den Professoren Kälin und Hailbronner, welche bereits bei der Ausarbeitung des Entwurfes zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht als Experten tätig waren, ausdrücklich anerkannt wird.

Dass wir dringlich handeln müssen, habe ich mit diesem Vergleich zur Entwicklung der Lage in den Jahren von 1989 bis 1991 zur Genüge dargetan. Im übrigen möchte ich festhalten, dass es sich hier um verfassungskonformes Dringlichkeitsrecht und nicht etwa um ausserkonstitutionelles Dringlichkeits- oder Notrecht handelt. An ausserkonstitutionelles Dringlichkeitsrecht sind natürlich die strengeren Anforderungen zu stellen als an Dringlichkeitsrecht im Rahmen der Verfassung. Bei letzterem handelt es sich um eine reine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens.

Zu den von Ihnen angesprochenen Kriminellen, Herr Loretan: Wir hatten tatsächlich eine Phase, wo wir leider unter den Asylgesuchstellern relativ viele Kriminelle hatten. Dann haben wir das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erlassen, was zu einer ganz grossen Reduktion der Zahl der kriminellen Asylbewerber geführt hat.

Ich muss alle bitten, mit diesen Zahlen wirklich mit der nötigen Vorsicht umzugehen. Verlässliche Zahlen über kriminelle Asylbewerber haben wir nur im Kanton Zürich. Der Kanton Zürich hat allein eine verlässliche Asylstatistik in bezug auf Kriminelle, vor allem im Betäubungsmittelbereich. Da ist es auch ein Gebot der Transparenz zu sagen, dass leider der Anteil der Asylbewerber an den Kriminellen wieder zugenommen hat: Wir hatten einen Anteil unter 10 Prozent im Vergleich zu allen straffälligen Ausländern; die Zürcher Asylstatistik wies im letzten Jahr nun wieder einen Anteil von 30 Prozent im Vergleich zu allen straffälligen Ausländern aus. Das ist gerade wegen der Asylbewerber, die ja Schutz brauchen, eine unerfreuliche Entwicklung.

Hier sind wir wiederum auf gutem Wege. Warum? Leider gab es allzu lange Zeiten, wo Heimleiter Berührungängste gegenüber der Polizei hatten. Jetzt, angesichts dieser schwierigen Lage, kann ich mit Genugtuung feststellen, dass diese

notwendige Zusammenarbeit zwischen Heimleitern und Polizei sehr viel besser geworden ist, weil man in gewissen Fällen am Schluss um die eigene Sicherheit gefürchtet hat. Ich bin daher davon überzeugt, dass es auch mit solchen Mitteln gelingen wird, das Problem der Zunahme der Zahl krimineller Asylbewerber wieder zu lösen.

Natürlich ist auch für mich die humanitäre Seite der Asylpolitik die schönere. Wenn ich Ihnen darlegen kann, dass wir 7300 verfolgten Menschen Schutz gewährt haben, ist das für mich die grössere Befriedigung, als wenn ich Ihnen solche Vorlagen präsentieren muss. Aber ich bin zutiefst davon überzeugt, dass ich meine Verantwortung als zuständiger Departementschef nur dann wahrnehme – auch aufgrund meiner nun zehnjährigen Erfahrung –, wenn ich den Mut habe, Ihnen rechtzeitig solche Missbrauchsnovellen zu unterbreiten. Denn nur so wird es uns gelingen, dass das Volk diese humanitäre Asylpolitik auch weiter mittragen wird.

Es ist angesichts der Entwicklung in Kosovo sehr wohl möglich, dass wir wieder vor ganz grossen humanitären Herausforderungen stehen werden, vielleicht schon in den nächsten Monaten. Gerade dann ist es wichtig, dass wir auf der anderen Seite dem Volk gezeigt haben, dass wir den Mut und die Energie hatten, konsequent Missbrauchsbekämpfung zu betreiben.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	32 Stimmen
Für den Antrag Brunner Christiane (Nichteintreten)	7 Stimmen

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

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr  
La séance est levée à 13 h 00*

## Siebente Sitzung – Septième séance

Mittwoch, 17. Juni 1998

Mercredi 17 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

98.028

### Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

### Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 652 hiervoor – Voir page 652 ci-devant

### Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

### Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le do- maine de l'asile et des étrangers

Detailberatung – Examen de détail

#### Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Spoerry** Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Herr Aeby hat mich gefragt, ob es nicht möglich wäre, zunächst Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis zu behandeln – weil das die Pièce de résistance dieses Gesetzes sei – und seinen Minderheitsantrag Artikel 12 Absatz 2 erst nachher. Für mich persönlich ist es nicht entscheidend, ob man mit Artikel 16 oder Artikel 12 anfängt.

**Präsident:** Die Frage der Verbeiständung hängt in der Tat davon ab, was wir mit Bezug auf die Frist der Einvernahmen vorsehen. Ich würde Ihnen vorschlagen, dass wir dem Wunsch von Herrn Aeby entsprechen und zunächst Artikel 16 und erst dann die Artikel 12 und 12b behandeln. Darf ich davon ausgehen, dass Sie damit einverstanden sind? – Das ist der Fall.

#### Art. 16 Abs. 1 Bst. abis, b

Antrag der Kommission

Bst. abis

Mehrheit

abis. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches Reisepapiere oder Identitätsausweise abgibt. Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn der Gesuchsteller glaubhaft machen kann, dass er dazu aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage ist, oder wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen;

Minderheit

(Uhlmann, Büttiker, Reimann)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Bst. b

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 16 al. 1 let. abis, b

Proposition de la commission

Let. abis

Majorité

abis. n'a pas remis, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile aux autorités ses documents de voyage ou ses pièces d'identité. Cette disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'existe pas en mesure de le faire pour des motifs excusables ou s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement;

Minorité

(Uhlmann, Büttiker, Reimann)

Adhérer à la décision du Conseil national

Let. b

Adhérer à la décision du Conseil national

**Spoerry** Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Es geht hier um die Pièce de résistance, weil es der einzige Artikel ist, bei dem wir eine Präzisierung gegenüber der Fassung des Nationalrates vorschlagen und damit allenfalls eine Differenz schaffen würden.

Es geht hier um die Frage der «Papierlosen». Die Tatsache, dass ein beträchtlicher Teil der Gesuchsteller sich absichtlich ihrer Papiere entledigt, um damit den Vollzug einer allfälligen Wegweisung mit dem Ziel zu erschweren, länger in unserem Land bleiben zu können, als ihnen dies aufgrund der Rechtslage zustehen würde, ist unbestritten – auch bei den Hilfswerken, wie ich meine. Die Zahlen, die wir gestern mehrfach gehört haben, sprechen für sich. Im Zeitraum, als die sogenannte «Papierweisung» in Kraft war, kamen zwischen Januar und April 1995 genau 57,6 Prozent der Gesuchsteller mit amtlichen Identitätsausweisen. Dieses Jahr, wo wir diese Papierweisung nicht mehr haben, waren es im Zeitraum von Januar bis April 1998 nur noch 28,2 Prozent der Gesuchsteller, die über amtliche Identitätsausweise verfügten. Die Zahl jener, die amtliche Ausweise hatten, hat sich also in diesem kurzen Zeitraum aufgrund der veränderten Rechtslage halbiert.

Dieses Verhalten ist ganz klar missbräuchlich. Wir können und wollen dies aus all den Gründen, die gestern ausführlich und eindrücklich dargelegt worden sind, nicht akzeptieren. Deswegen will Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis diesem Missbrauch einen Riegel schieben, ohne deshalb echt Verfolgte im Asylverfahren auszuschliessen. Um es nochmals deutlich zu machen: Wir haben diesen Artikel im Asylrecht bereits verabschiedet. Es geht jetzt nur darum, diesen Artikel in einer allfällig noch etwas präzisierten Form im Dringlichkeitsrecht in Kraft zu setzen. Es ist auch nochmals zu betonen, dass die Fassung des Nationalrates völkerrechtskonform ist. Das bestätigen die Experten, wie gestern ebenfalls dargelegt worden ist.

Aus rechtsstaatlicher Sicht hingegen ist die Fassung des Nationalrates verbesserungsfähig. Die Tatsache, dass es um die Bekämpfung des Missbrauches geht und um nichts anderes, kann noch verdeutlicht werden. Der Text, wie ihn der Nationalrat verabschiedet hat, könnte zumindest bei flüchtiger Betrachtung den Eindruck erwecken, dass jeder, der keine Papiere hat, a priori Missbrauch begeht. Das trifft natürlich in der Realität nicht zu. Es kann für die Tatsache, dass man ohne Identitätspapiere an der Grenze steht, durchaus auch entschuldige Gründe geben. Deshalb soll die Fassung des Nationalrates nach dem Antrag der Kommissionmehrheit um zwei Punkte ergänzt und präzisiert werden.

Um mehr Klarheit zu schaffen, wird eingefügt, dass auf ein Gesuch dann nicht eingetreten wird, wenn den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichen des Gesu-

ches Reisepapiere oder Identitätsausweise abgegeben werden. Das ist die erste Präzisierung.

Die zweite Präzisierung bzw. Differenz zur Fassung des Nationalrates besteht darin, dass diese Bestimmung dann keine Anwendung findet, wenn aus entschuldbaren Gründen glaubhaft gemacht wird, warum man über keine Papiere verfügt.

Was heisst nun «entschuldbare Gründe»? In der Kommission haben wir aufgrund der Ausführungen von Professor Kälin folgende Punkte dazu festgelegt:

Der Nichtbesitz von Ausweispapieren ist erstens entschuldigbar, wenn der Asylsuchende glaubhaft darlegen kann, dass ihm die Papiere während der Reise in die Schweiz abhanden gekommen sind, z. B. weil er Opfer eines Diebstahls oder eines Raubes geworden ist. Selbstverständlich reicht der Hinweis, er habe seine Papiere der Schlepperorganisation abgeben müssen, nicht, um das Nichteintreten zu verhindern.

Ein zweiter entschuldigbarer Grund: Der Asylsuchende kommt aus einem Gebiet, in welchem die Staatsmacht zusammengebrochen ist, wo also keine staatlichen, d. h. echten Reisepapiere oder Identitätsausweise erhältlich sind. Als Hauptbeispiel dafür wurde Somalia angeführt, wo zurzeit keine Regierungsstellen existieren, welche amtliche Dokumente ausstellen können.

Als dritter entschuldigbarer Grund gilt – wenn der Gesuchsteller aus einem Land kommt, in welchem die Beschaffung und der Besitz von Papieren grundsätzlich kein Problem darstellen –, der Asylsuchende aber wegen seiner Verfolgungsgeschichte, die er glaubhaft machen kann, nicht über Papiere verfügen kann, weil er z. B. aus einem Gefängnis fliehen musste.

Das wären die entschuldbaren Gründe, die neu in diesen Artikel eingeführt werden sollen.

Weiter wurde uns in der Kommission dargelegt, dass uns die Fassung des Nationalrates europapolitisch vor gewisse Probleme stellt, und zwar spätestens dann, wenn wir einmal dem Dubliner Abkommen beitreten könnten. Es wurde uns glaubhaft dargelegt, dass zu jenem Zeitpunkt die Fassung des Nationalrates vor dem überstaatlichen Recht nicht mehr standhalten würde und wir dann ohnehin eine Anpassung vornehmen müssten.

Diese Gründe haben die Kommissionsmehrheit überzeugt, dass wir die Fassung des Nationalrates in den erwähnten Richtungen präzisieren und verdeutlichen wollen.

Es bleiben die Fragen: Ist das handhabbar, und wird das Ziel der Missbrauchsbekämpfung trotzdem erreicht? Auch diese beiden Fragen wurden uns von der Verwaltung positiv beantwortet:

Es wurde dargelegt, dass durch diese Präzisierung der Aufwand der Behörden kaum wesentlich grösser werden sollte, weil die Beweislast beim Gesuchsteller bleibt. Das ist entscheidend: Es sind nicht die Behörden, die entschuldbare Gründe nachweisen müssen, sondern es ist der Asylsuchende, der diese Gründe beweisen muss. Aus diesem Grunde wurde uns gesagt, dass die Handhabbarkeit mit vertretbarem Aufwand gegeben ist und dass das Ziel der Missbrauchsbekämpfung durch diese – vielleicht etwas weichere – Formulierung nicht unterlaufen wird.

In diesem Sinne bitte ich Sie – das Resultat in der Kommission lautete 9 zu 3 Stimmen – bei Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis dem Antrag der Mehrheit zu folgen und die Fassung des Nationalrates in der erwähnten Form zu korrigieren.

**Uhlmann Hans (V, TG):** Vorerst möchte ich meiner Genugtuung Ausdruck geben, dass sowohl der Bundesrat als auch unser Rat erkannt haben, dass es dringliche Massnahmen braucht, um die Situation, die wir in unserem Lande seit letztem Jahr bzw. seit Anfang dieses Jahres haben, in den Griff zu bekommen.

Gestatten Sie mir, dass ich etwas aushole, und zwar möchte ich vor allem dem Bundesrat und das Parlament selbst zitieren. In der Botschaft des Bundesrates zu diesem Geschäft steht mit Bezug auf die Notwendigkeit von Dringlichkeitsrecht u. a. folgendes (S. 2): «Um die humanitäre Asylpolitik der

Schweiz gegenüber tatsächlich schutzbedürftigen Menschen weiterführen zu können, bedarf es deutlicher Signale, die insbesondere die auffallendsten Missbräuche unseres Asylverfahrens eindämmen helfen.» Und weiter (S. 4, 5): «Es handelt sich dabei insbesondere um die vom Parlament im Rahmen der Beratung der Totalrevision selbst eingefügten zusätzlichen Nichteintretenstatbestände. Sie zielen auf ausländische Personen ab, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und das Asylgesuch einzig zum Zweck der Verzögerung einer allfällig drohenden Weg- oder Ausweisung einreichen, bzw. auf Personen, die bei der Einreichung ihres Asylgesuches keine Reisepapiere vorweisen und damit die für das Asylverfahren notwendige Identitätsabklärung erschweren und den Vollzug einer Wegweisung stark verzögern.» Das wurde übrigens gestern und auch heute morgen wieder bestätigt.

Das folgende Zitat aus der Botschaft gibt den Tatbestand wieder, den der Nationalrat und wir anlässlich der Totalrevision verabschiedet haben (S. 5): «Bei der Formulierung der Tatbestände wurde insbesondere auf die Kompatibilität mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz aus dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten geachtet.»

Nun haben wir gestern gehört, dass diese Formulierung aufgrund weiterer Überlegungen und besonders auch aufgrund eines Gutachtens von Herrn Professor Kälin rechtsstaatlich optimiert wurde. Da muss ich Ihnen sagen: Ich habe nichts gegen eine Optimierung, aber ich habe grosse Bedenken und grosse Zweifel, ob damit das Ziel, das der Bundesrat und die Mehrheit der beiden Kammern schliesslich erreichen wollen, erreicht werden kann.

In der von der Mehrheit übernommenen Formulierung von Professor Kälin ist nämlich gegenüber der Formulierung des Nationalrates und des Bundesrates ein ganz erheblicher Unterschied festzustellen. Die vom Nationalrat beschlossene Fassung sieht vor, auch auf Asylgesuche von «Papierlosen» einzutreten, wenn nur Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen. Dabei steht fest – auch aufgrund der Ausführungen der Verwaltung –, dass selbst bei der «Papierweisung», die das Departement bzw. das Bundesamt im Jahre 1993 erlassen hatte, praktisch jeder, der keine Papiere hatte, in ein Vorverfahren integriert wurde. Damit, meine ich, ist man sehr weit gegangen und hat der Situation Genüge getan.

Wenn wir die Fassung der Mehrheit annehmen, so habe ich grosse Zweifel, ob die Dringlichkeit überhaupt noch etwas nützt, ob die Revision in diesem Punkt überhaupt etwas bringt. Die Formulierung von Professor Kälin und der Mehrheit schwächt in diesem Artikel die Situation in zweifacher Hinsicht ab: Es ist eine Frist von 48 Stunden für die Abgabe von Papieren vorgesehen, und ein Nichteintreten findet keine Anwendung, wenn Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie aus entschuldbaren Gründen nicht in der Lage sind, Papiere zu besitzen.

Was mich noch am meisten stört: Erst nachher kommt noch der Hinweis auf die Verfolgung. Ich meine, wenn Personen schon papierlos in die Schweiz kommen, ist es unsere Pflicht, sie in allererster Linie zu schützen, wenn sie verfolgt sind, und nicht, wenn Sie keine Papiere haben. Es ist doch naiv zu glauben, dass mit dieser Formulierung der Missbrauch bezüglich des Verschwindenlassens von Papieren bekämpft werden kann. Damit würden wir weit hinter die vom Bundesamt recht erfolgreich eingeführte «Papierweisung» zurückgehen.

Nun wird plötzlich behauptet, dass es aus staatsrechtlichen Gründen nötig sei, eine Lockerung vorzunehmen. Völkerrechtlich scheint es unbestritten zu sein – das freut mich –, dass die Formulierung des Bundesrates und des Nationalrates richtig ist. Die Kehrtwendung kommt nun, obwohl in unserem Rat noch vor weniger als 50 Tagen, am 30. April 1998 in der Sondersession, erklärt wurde, dass mit der Fassung dem Missbrauch ernsthaft entgegengetreten werden könne. Es sind gestern schon Zahlen darüber genannt worden, wie die

Situation bei der Bestimmung betreffend die papierlosen Asylsuchenden aussieht.

Herr Bundesrat Koller hat in der Aprilsession ausgeführt (AB 1998 S 531), es gehe «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» – man könnte sagen: nur etwa 20 Prozent – «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» – ich danke dem Bundesamt und dem Bundesrat dafür – «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.»

Und weiter: «Dann haben wir folgendes festgestellt: Der Anteil der Asylgesuchsteller mit Ausweispapieren schnellte von 20 auf 60 Prozent hinauf» – bis dann das Bundesgericht leider die Rechtmässigkeit dieses Vorgehens in Frage gestellt hat.

Gestern hat uns Herr Bundesrat Koller gesagt, dass seit diesem Bundesgerichtsentscheid die Zahl der papierlosen Asylgesuchsteller bereits wieder um 55 Prozent zugenommen hat. Es ist verantwortungslos, wenn wir nun hingehen und glauben, im Sinne einer rechtsstaatlichen Optimierung hier eine Lockerung einzufügen.

Ich bin davon überzeugt – da werden Sie mir recht geben, Herr Bundesrat –: Jede Person, die auch nur annähernd den Status des Flüchtlings aufweist oder diesen glaubhaft machen kann, hat überhaupt nichts zu befürchten. Ich bin überzeugt davon, dass mit dem Verfahren – das hat ja die Praxis gezeigt – in dieser Übergangsfrist völkerrechtlich und rechtsstaatlich korrekt gehandelt wird, und wenn wir davon abweichen, dann haben wir ein Nullsummenspiel.

Die Verwaltung konnte uns anlässlich der Sitzung nicht sagen, wieviel das schlussendlich ausmacht. Sie glaubt, dass trotzdem eine gewisse Verbesserung eintreten könnte. Man kann schon daran glauben, aber ich habe in den letzten Jahren immer wieder festgestellt, dass man die Asylgesetzgebung korrigieren musste, weil man eben zu früh an etwas Gutes geglaubt hat.

Es geht noch um etwas anderes: Die Dringlichkeit ist unbestritten. Der Nationalrat hat die Formulierung, die an sich richtig ist, verabschiedet – ich habe das jetzt dargelegt –, und wir wollen jetzt eine Differenz schaffen und damit mindestens in Frage stellen, ob die Verabschiedung nicht nur des dringlichen Bundesbeschlusses, sondern auch der Asylgesetzrevision zeitlich in Ordnung gehen kann.

Ich bitte sehr, diesen Punkten Rechnung zu tragen und der Minderheit, dem Nationalrat und der Fassung des Bundesrates, wie sie in der Botschaft vorgesehen ist, zuzustimmen.

**Frick Bruno (C, SZ):** Aufgrund des Votums von Herrn Uhlmann stellt sich in der Tat die Frage, ob diese Bestimmung ohne Zähne, ob sie ohne Wirkung sei, weil unsere Kommission im Einverständnis mit Herrn Bundesrat Koller eine Ergänzung eingebracht hat. Die Ergänzung – das zusätzliche Element – bestimmt, dass das Verfahren ebenfalls fortgeführt wird – dass nach dem Termin des Gesetzes eingetreten wird –, wenn der Gesuchsteller glaubhaft machen kann, dass er aus entschuldigen Gründen keine Papiere hatte. Dazu braucht es zwei Ergänzungen.

Herr Uhlmann sagt, dass die Wirkung weggenommen sei, dass die Kommission eine Kehrtwendung gemacht habe. Wir haben dem Departement die Frage nach der Wirksamkeit gestellt. Das Departement geht davon aus – das ist ausdrücklich bestätigt worden –, dass diese Bestimmung über die papierlosen Asylbewerber eine Wirkung von mindestens mehreren tausend Fällen pro Jahr hätte. Diese Asylbewerber würden künftig mit Papieren anrücken. Auf die Frage, wie

stark die Wirkung durch den Zusatz vermindert würde, ist ausdrücklich ausgeführt worden, dass es einzelne Fälle geben könnte, deren Zahl aber verschwindend klein wäre. Das sagen uns die Fachleute des Departementes, die Erfahrung mit der «Papierweisung» haben.

Ich verstehe deshalb nicht, warum sich Herr Uhlmann so stark gegen diese rechtsstaatliche Verbesserung wehrt. Die Wirksamkeit ist nicht in einem nennenswerten Mass beeinträchtigt. Das Problem ist eben, dass nicht nur Asylgesuchsteller, die Missbrauch betreiben, keine Papiere haben, sondern auch viele echte Flüchtlinge. Darum ist es nötig, diese rechtsstaatliche Optimierung vorzunehmen. Das ist die erste und wichtige Feststellung.

Nun möchte ich noch aufgrund der Ausführungen, wie sie gestern namentlich von Herrn Béguin und Herrn Marty als letzten Votanten beim Eintreten gemacht wurden, einige Fragen an diese beiden Kollegen richten.

1. Die erste Frage betrifft die Wirkung. Namentlich Herr Béguin hat dargelegt, die ganze Revision, wie sie die dringlichen Beschlüsse darstellen, sei unnötig und ohne Wirkung. Ich möchte doch klar fragen: Verneinen denn meine beiden Kollegen den Tatbeweis? Wir haben doch die klaren empirischen Zahlen vor uns liegen, wonach aufgrund der ersten Papierweisung die Zahl der Gesuchsteller mit Papieren von 20 auf 60 Prozent emporgeschwellt ist; nachdem die Papierweisung aus formellen Gründen wieder eliminiert wurde, ist die Zahl wieder auf 27 Prozent gesunken. Daraus ergibt sich doch der empirische Beweis, dass mindestens ein zusätzlicher Drittel der Asylgesuchsteller Papiere vorlegen kann.

Was heisst das in Zahlen, Herr Kollege Béguin? Es heisst, dass dieses Jahr allein 10 000 Gesuchsteller und mehr Papiere vorlegen könnten, die sie aufgrund des bisherigen Gesetzes nicht vorlegen. Was bedeutet das für das Verfahren? Es bedeutet eine erhebliche Verzögerung, weil die Personalien mit grossem Aufwand abgeklärt und überprüft werden müssen. Es bedingt zum nächsten einen sehr grossen Administrativ- und Kostenaufwand, für 10 000 Personen aus fremden Staaten, die oft nicht kooperativ sind, überhaupt Papiere zu beschaffen. Ich frage mich, ob Sie diese Fakten tatsächlich verneinen. Verneinen Sie die Wirkung auch in Anbetracht der Zahlen?

2. Die zweite Frage ist jene nach dem Verfahren: Sie haben gestern dargelegt, das Verfahren sei ungenügend. Nach einer Prüfung, die nur «sommaire» sei, werde Nichteintreten beschlossen. Ich frage mich in der Tat, ob das Verfahren genügend zur Kenntnis genommen wurde. Es ist nämlich ein anderes Verfahren, als es von Ihnen dargestellt wurde. Tatsache ist, dass jeder Gesuchsteller intensiv und detailliert zu seinen Fluchtgründen und zu den Umständen seiner Reise befragt wird. An dieser Befragung – sie wird durchgeführt von einer Fachperson des Bundesamtes für Flüchtlinge – ist bei Bedarf ein Dolmetscher anwesend, es ist ein Hilfswerkvertreter anwesend, und der Asylgesuchsteller hat ausdrücklich das Recht, einen Anwalt beizuziehen. Es ist nicht nur eine summarische Befragung, es ist eine detaillierte Befragung.

Anschliessend wird entschieden, ob das Verfahren abgebrochen wird. Man wählt für diesen Verfahrensabbruch den nicht typischen Begriff «Nichteintreten». Aber es ist faktisch ein Abbruch des Verfahrens. Hier kann man beileibe nicht nur von einer summarischen, kurzen Anhörung sprechen, wie Sie gestern glauben machen wollten.

3. Ich möchte doch meinem Erstaunen darüber Ausdruck geben, dass gestern mit aller Vehemenz gegen diese dringlichen Massnahmen ins Feld gezogen wurde. Diese Bestimmung haben wir nicht im Rahmen der Behandlung des dringlichen Bundesbeschlusses erfunden; es sind die Bestimmungen, die wir in der ordentlichen Asylgesetzrevision eingeführt haben. Sie wurden wohl rechtsstaatlich verfeinert und optimiert, aber sie sind nicht neu. Ich war bass erstaunt, als gestern praktisch in der letzten Runde zum grossen Angriff geblasen wurde, während seinerzeit, als wir diese Bestimmung in der ordentlichen Asylgesetzrevision beschlossen haben, die beiden Opponenten geschwiegen haben. Sie haben ge-

schwiegen, aber jetzt, wo wir nichts anderes tun, als diese Bestimmungen angesichts der veränderten Verhältnisse vorzeitig in Kraft zu setzen, da soll die Bestimmung rechtsstaatlich bedenklich sein! Das kann ich nicht nachvollziehen, und das bedarf schon einer Erläuterung.

**Delalay** Edouard (C, VS): L'intervention de M. Uhlmann, au nom de la minorité, m'amène à donner quelques précisions sur l'article 16 alinéa 1er lettre abis. D'autant plus que dans le débat d'entrée en matière, hier, des observations un peu faciles ont été faites sur ce qu'on a qualifié de «découverte de la part de la commission» au sujet de cet article.

Je voudrais simplement souligner qu'il n'y a pas eu de conversion de la part de la commission, mais que nous avons eu en main une expertise du professeur Kälin, qui a été établie sur mandat du HCR, et qui traite de la compatibilité de certains motifs de non-entrée en matière avec la convention pertinente, comme l'a précisé M. Uhlmann. Il est indiqué dans cette expertise, et la commission en a pris connaissance, que le motif de non-entrée en matière en l'absence de papiers d'identité est compatible avec l'interdiction de refoulement de l'article 33 de la Convention de 1951 et des droits statutaires de la convention, sous certaines conditions qui ont été énumérées:

1. De telles décisions de non-entrée en matière ne doivent intervenir qu'après audition du requérant – et c'est pour cela que nous avons maintenu le principe de l'audition.

2. Les mesures juridiques et organisationnelles nécessaires à cet effet doivent être prises. C'est pour cela que la commission a introduit, sur proposition du professeur Kälin et avec l'accord du département compétent, cette clause supplémentaire portant sur le fait que la disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de présenter des papiers pour des motifs excusables.

3. Les exigences concernant les indices de persécution doivent être appréciées d'une façon relativement large – et ceci est repris dans l'article 16.

Ce sont ces trois conditions que je viens de citer qui nous ont amenés à corriger cet article, dans le bon sens, j'estime. C'est la raison pour laquelle je soutiens la proposition de la majorité de la commission et vous invite à lui donner votre appui.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Ich möchte Sie bitten, der Minderheit zuzustimmen. Ich möchte Herrn Bundesrat Koller fragen, ob es wirklich so ist, dass der Bundesrat jetzt eine Kehrtwendung macht, dass der Bundesrat sich jetzt auch der Mehrheit anschliesst, obwohl er und der Nationalrat uns diese Lösung vorgeschlagen haben. Da muss man sich nun natürlich die Frage stellen: Hat uns der Bundesrat eine rechtsstaatlich bedenkliche Lösung vorgeschlagen? Diesen Eindruck muss man bekommen, wenn man diese Ausführungen anhört. Ich kann dem nicht folgen.

Herr Frick, es ist eine Kehrtwendung; es ist mehr als eine Kehrtwendung, es ist ein «politischer Salto rückwärts». Herr Bundesrat Koller hat uns gestern die Situation im Asylbereich eindrücklich geschildert, er hat uns den Handlungsbedarf eindrücklich dargelegt – einen Handlungsbedarf, der nach dringlichen Massnahmen ruft –, er hat uns auch gebeten, den Ernst der Lage zur Kenntnis zu nehmen. Dem kann ich nur beipflichten. Herr Bundesrat Koller hat schon im Nationalrat und beim Antrag Aeby – als wir diesen Artikel im ordentlichen Verfahren behandelt haben – auf die Problematik hingewiesen und uns gebeten, an der ursprünglichen Fassung von Bundesrat und Nationalrat festzuhalten.

Jetzt muss ich meiner Enttäuschung Ausdruck geben: In einem dringlichen Verfahren, in einem Schnellzugsverfahren, in einer Feuerwehrübung gibt der Bundesrat im letzten Moment seine Standfestigkeit auf und verlässt seine ursprüngliche Linie, seine ursprünglichen Vorgaben; und diejenigen, die ihm am Anfang beigestanden sind, lässt er im Regen stehen.

Ich fühle mich in diesem Verfahren vom Bundesrat verlassen, und ich bin etwas enttäuscht, dass der Bundesrat derart schnell auf diese neue Lösung einschwenkt, die durch pro-

fessorales Mitwirken in der Kommission zustande gekommen ist.

Diese Bemerkung betrifft das Vorgehen. Ich muss meiner Enttäuschung Ausdruck geben und meine, es sei ein schlechtes Omen für einen Abstimmungskampf, wenn der Bundesrat im letzten Moment die Seite wechselt und zu einer Lösung Hand bietet, die genau im Kernbereich, im Schlüsselbereich dieser Vorlage, eine Änderung vornimmt. Ich bin nach den Ausführungen von Frau Spoerry überzeugt, dass es im Vollzugsbereich, bei der Auslegung dieser entschuldigen Gründe und bei der Auslegung dieses Artikels, wieder Probleme gibt. Er ist nun von mir aus gesehen in einer Weise abgeschwächt und verwässert worden, dass es an Klarheit mangelt.

Deshalb bitte ich Sie, an der ursprünglichen Lösung, an der ursprünglichen Linie, am ursprünglichen Kernbereich dieser Vorlage, die zu Recht dringlich erklärt werden muss, festzuhalten und ihr zuzustimmen. Denjenigen, die bei der ursprünglichen Fassung – und auch bei dieser Fassung – mit dem Referendum drohen, muss ich sagen: Ich sehe einem solchen Referendum äusserst gelassen entgegen, und diejenigen, die mit diesem Referendum Wind säen wollen, werden im Abstimmungskampf angesichts der heutigen Asylsituation Sturm ernten. Das kann man jetzt schon voraussehen.

Herr Bundesrat Koller, ich bitte Sie eindringlich, in der jetzigen Phase der politischen Auseinandersetzung an Ihrem ursprünglichen Text, an Ihrem ursprünglichen Fahrplan, an Ihrer ursprünglichen Linie festzuhalten und nicht Hand zu einer verwässerten Lösung zu bieten.

**Forster** Erika (R, SG): Ich bitte Sie eindringlich, den Antrag der Mehrheit der Kommission zu unterstützen. Er wird der Tatsache gerecht, dass es sehr wohl ehrenhafte und entschuldige Gründe gibt, keine Reisepapiere oder Identitätsausweise mit sich zu führen. Ich verweise hier auf die Ausführungen der Kommissionspräsidentin und von Kollege Frick, die ich nicht wiederholen möchte. Das Fehlen solcher Papiere darf nicht automatisch dazu führen, dass auf das Fehlen der Flüchtlingseigenschaft geschlossen wird.

Mit der Berücksichtigung der Glaubhaftmachung wird zwar ein zusätzliches Element der Prüfung eingeführt; das ist sicher so. Die zuständigen Behörden sind aber nach eigenen Aussagen mit den Problemen der Glaubhaftmachung vertraut. Deshalb wird es keinen oder – wie gesagt wurde – nur einen vertretbaren Mehraufwand geben. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist der Formulierung der Kommissionsmehrheit aber eindeutig der Vorzug zu geben. Dies rechtfertigt es auch, dass wir trotz Dringlichkeit des Geschäfts eine neue Formulierung einbringen. Ich bin sicher, dass uns der Nationalrat in dieser Sache folgen wird.

Herr Kollege Büttiker, hier von einem Rückwärtssalto oder einer Kehrtwendung zu reden, finde ich falsch. Ich spreche hier nicht für den Bundesrat, aber zumindest für die Mitglieder der Kommission, die der Mehrheit zugestimmt haben. Wir haben uns sehr wohl mit dieser Thematik auseinandergesetzt. Wir haben die Ausführungen von Herrn Professor Kälin gehört, und wir haben seinen Bedenken Rechnung getragen; dies in der Überzeugung, dass wir dadurch der Rechtsstaatlichkeit einen Dienst erweisen. Das war ausschlaggebend, und nicht irgendwelche Kehrtwendungen oder Saltos.

Nach meiner Meinung müssen wir uns, wenn wir ein Geschäft haben, das wir als dringlich erklären wollen, mit kritischen Argumenten auseinandersetzen und nicht der Dringlichkeit wegen alle Bedenken in den Wind schlagen.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, der Mehrheit zuzustimmen. Ich denke, dass wir damit der Sache einen guten Dienst erweisen, und dies ohne von unseren Prinzipien abzugehen.

**Spoerry** Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Ich habe den Eindruck, wir streiten uns hier ein bisschen um des Kaisers Bart. Ich möchte den Vertretern der Minderheit sagen: Es gibt überhaupt keine Differenz zwischen der Mehrheit und der Minderheit im Bestreben, den Missbrauch zu bekämpfen und eine griffige Formulierung zu finden. Wir haben hier Einigkeit, und von einer Kehrtwendung kann keine Rede sein.

Wenn Herr Uhlmann sagt, durch die Präzisierung in der Fassung der Kommissionsmehrheit werde der ganze Artikel quasi seines Inhaltes entleert, muss ich ihm einfach entgegen, dass er sich irrt. Wir tun nämlich nichts anderes, als was gemäss der «Papierweisung» auch getan wurde, nur schreiben wir es jetzt ins Gesetz.

Ich habe die «Papierweisung» vor mir. Da steht mit Datum vom 15. Juli 1992: «Asylbewerber, die sich ohne Papiere an der Loge einer Empfangsstelle melden und nicht glaubhaft machen können, dass sie tatsächlich über keine Ausweise verfügen, sind auf ihre Mitwirkungspflicht hinzuweisen und aufzufordern, allfällig deponierte Ausweise beizubringen.» Genau das schreiben wir jetzt in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis fest: Gesuchsteller haben eine Frist von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches, in der sie die Papiere, deren sie sich vorher allfällig entledigt haben, beibringen können, und sie haben die Möglichkeit darzulegen, dass sie aus entschuldigen Gründen über keine Papiere verfügen.

Deswegen kann von einer Kehrtwendung oder einem Salto nicht die Rede sein. Wir bleiben auf unserer Linie, den Missbrauch zu bekämpfen. Die Verwaltung hat uns versichert, dass diese Bestimmung handhabbar ist, weil die Beweislast, wie bisher, auch jetzt beim Asylbewerber bleibt und nicht zu den Behörden übergeht. Wir machen nichts anderes als eine präzisere Formulierung. Dass jemand darlegen kann, dass er für sein Vergehen, keine Papiere zu haben, nicht schuldig ist, ist ein rechtsstaatliches Erfordernis. Das schreiben wir jetzt ins Gesetz und machen damit die Formulierung europaverträglicher – für den Fall, dass wir einmal die Chance haben, uns europäischen Abkommen anzuschliessen.

**Uhlmann Hans (V, TG):** Frau Kommissionspräsidentin, der Streit um des Kaisers Bart kann unter Umständen sehr lange sein.

Wir haben nun genügend Erfahrung, um zu wissen, dass wir mit klaren Formulierungen eine gewisse Abhaltewirkung erzielen können. Das wird jetzt ganz klar verwässert.

Ein zweiter Punkt: Sie haben vor einer Minute gesagt, man könne den Asylsuchenden, wenn sie sich allenfalls der Papiere entledigt hätten, die Möglichkeit geben, diese Papiere innert 48 Stunden beizubringen. Das ist das Zeichen, dass man annimmt, diese Papiere könnten mutwillig irgendwo deponiert oder hinterlegt werden, um die Situation auszunützen. Das ist doch ein Missbrauch, und den Missbrauch wollen wir miteinander bekämpfen. Da haben Sie recht. Aber so einfach, wie Sie es dartun, sehe ich es nicht. Auch wenn die Weisung über die Papiere seinerzeit vielleicht ähnlich gelaute hat, so hatte sie doch nicht Gesetzesrang.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Die Fakten sind wirklich klar und eindeutig: Im Jahre 1992 kamen 20 Prozent der Asylsuchenden mit Ausweispapieren. Anschliessend hat das Bundesamt diese «Papierweisung» erlassen, und im Jahre 1995 reichten 57,6 Prozent aller Asylsuchender Ausweise ein. Im Mai 1995 erging das Bundesgerichtsurteil, in dessen Befolgung wir die «Papierweisung» aufheben mussten. Dann mussten wir folgende Entwicklung zur Kenntnis nehmen: Ende 1995 gab es noch 48,5 Prozent mit Ausweispapieren, 1996 noch 36,3 Prozent, 1997 noch 29,4 Prozent und Ende Februar 1998 noch 26,1 Prozent. Es ist offensichtlich: Wenn wir hier kein Gegensteuer geben, werden wir uns demnächst wieder dort befinden, wo wir 1992 waren, also bei 20 oder weniger Prozent von Asylsuchenden, die mit Papieren kommen.

Der Zweck ist eindeutig: Ohne Papiere zu kommen ist ein Mittel, um die Aufenthaltsdauer in unserem Land zu verlängern, weil bei negativem Asylentscheid der Wegweisungsvollzug durch die Feststellung von Identität und Staatsangehörigkeit und die Notwendigkeit der Beschaffung von Ersatzpapieren schwer behindert ist. Dass das ein schwerer Missbrauchstatbestand ist, bei dem wir Abhilfe schaffen müssen, kann eigentlich niemand bestreiten.

Aufgrund dieser Tatbestände hat Ihre Kommission diese neue Bestimmung geschaffen. 1995, als wir die Botschaft für die Totalrevision erarbeiteten, hatten wir noch einen Anteil von fast 60 Prozent Asylbewerber mit Papieren, und es be-

stand kein Anlass dazu, hier einen Missbrauchstatbestand aufzunehmen.

Herr Büttiker, das Verfahren war sicher nicht ganz befriedigend, denn es hat dazu geführt, dass das Expertenwissen jetzt wirklich mehr beiläufig hineingekommen ist und wir das Professorenwissen nicht wie bei einer Vorlage, bei der wir von Anfang an eine Expertengruppe bestellen – wie beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht –, in den bundesrätlichen Entwurf integriert haben. Hier war die Situation aber so, dass sich der Missbrauchstatbestand erst nach Verabschiedung der Botschaft für die Totalrevision entwickelt hat.

Im übrigen ist Herrn Uhlmann zuzugeben: Als in Ihrem Rat die Frage der Völkerrechtskonformität aufgeworfen wurde, habe ich sofort erklärt, ich wünschte natürlich nur völkerrechtskonforme Vorschriften. In der Folge haben wir mit Herrn Kälin und Herrn Hailbronner gesprochen, und beide haben erklärt, die Fassung von Bundesrat und Nationalrat sei völkerrechtskonform. Daran gibt es nichts zu rütteln, da hierzu diese Feststellung der beiden Professoren vorliegt.

Nun ist die entscheidende Frage, ob diese Nachbesserung, die aufgrund der Anhörung von Herrn Professor Kälin in der Kommission erfolgte, wirklich eine Aufweichung oder ein Frontwechsel ist, wie Herr Büttiker das gesagt hat. Das ist zweifellos die entscheidende Frage, die bei der kommenden Abstimmung den Ausschlag geben muss.

Wenn Sie den Artikel näher analysieren, sehen Sie, dass die Kommission nach der Anhörung von Professor Kälin zwei Neuerungen einbringt: Erstens die neu eingefügte 48-Stunden-Frist, die übrigens keine Aufweichung darstellt. Sie müssen sich folgendes bewusst sein: Das Ziel dieser Norm ist nicht eine möglichst grosse Zahl von Nichteintretensentscheiden. Das Ziel dieser Missbrauchsnorm ist, dass wieder möglichst viele Asylbewerber mit Papieren in die Empfangsstelle kommen. Herr Kälin und Ihre Kommission nehmen deshalb – wie zu Recht gesagt worden ist – nichts anderes als die ursprüngliche «Papierweisung» wieder auf. Die «Papierweisung» sagt ganz klar: «Diese Weisung bezweckt, den Gesuchstellern Gelegenheit zu geben, allfällig anderweitig deponierte Ausweise zu holen, bevor sie in die Empfangsstelle eintreten.»

Man hat früher den Leuten, die ohne Papiere gekommen sind, gesagt: Wir wissen schon, dass ihr die Papiere auf Rat der Schlepper irgendwo versteckt oder vergraben oder bei Freunden deponiert habt, jetzt holt bitte diese Papiere, dann könnt ihr euch wieder melden, dann beginnt das normale Verfahren. Insofern sehe ich keine Aufweichung. Ich bin überzeugt – selbst wenn wir diese Norm erlassen –, dass die Schlepper den Leuten zumindest während einer gewissen Übergangsfrist immer noch den Rat geben werden, die Papiere irgendwo zu verstecken oder bei einem Bekannten zu deponieren. Wenn wir nun mit dieser 48-Stunden-Frist erreichen, dass die Leute innerhalb von 48 Stunden mit Papieren kommen, dann haben wir das Hauptziel dieses Missbrauchstatbestandes erreicht, welches darin besteht, dass möglichst viele Asylbewerber mit Papieren kommen. Damit sind die Voraussetzungen für die Wegweisung erfüllt, wenn es zu einem negativen Asylentscheid kommt.

Ich gebe zu, dass die zweite Einfügung, die entschuldigen Gründe, etwas heikler ist. Dort möchte ich auch zuhanden der Materialien klar folgendes festgehalten haben: Ein entschuldiger Grund ist sicher, wenn im Herkunftsstaat keine funktionierende Verwaltung besteht, wenn also kein funktionierender Staat mehr existiert und daher die Möglichkeit, Papiere zu erhalten, objektiv nicht mehr gegeben ist. Das ist ein entschuldiger Grund, welcher objektiv ziemlich leicht nachweisbar ist. Dies ist heute beispielsweise in Somalia der Fall, wo es keine funktionierende Staatsverwaltung mehr gibt. Dort ist es sicher richtig zu sagen: Das ist ein Grund für die Durchführung eines normalen Asylverfahrens.

Dann sehe ich auch die Möglichkeit – das ist für mich das zweite typische Fallbeispiel –, dass sich aus einer glaubhaften Verfolgungsgeschichte ergibt, dass es einem Asylbewerber tatsächlich unmöglich gewesen ist, Papiere zu beschaffen.

Damit hat es sich aber dann; ich sage dies ganz klar. Es kann also nicht in Frage kommen, dass jemand beispielsweise als entschuldbaren Grund anführt, die Schlepper hätten ihm geraten, die Papiere zu verstecken. Solche Behauptungen widersprechen auch jedem natürlichen Rechtsempfinden. Auch ein Asylbewerber muss wissen, dass es nicht angehen kann, die Papiere zu vergraben, zu verstecken oder an einem anderen Ort zu deponieren. Das könnte nie ein entschuldbarer Grund sein.

Dies sind die Gründe, weshalb ich der Meinung bin, dass es sich sicher bei der Neuformulierung um keine Aufweichung handelt. Wenn man die entschuldbaren Gründe wirklich auf diese typischen Fallbeispiele beschränkt, die ich genannt habe – das werden wir in den Weisungen gegenüber unseren Leuten im BFF auch festhalten –, dann kann man wirklich nicht von einer Aufweichung, sondern in einem gewissen Sinne von einer Optimierung sprechen.

Das europarechtliche Argument überzeugt mich nicht sehr. Herr Hailbronner hat mir gesagt, dass das Verfahren europarechtlich den einzelnen Staaten überlassen sei. Das wäre für mich also kein entscheidendes Argument.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

*Bst. abis – Let. abis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

*Bst. b – Let. b*

**Spoerry** Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Zu Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b habe ich aus Sicht der Kommission nichts zu sagen, möchte aber Herrn Bundesrat Koller bitten, einige Präzisierungen anzubringen. Es ist nicht eigentlich der Buchstabe b, der zu Diskussionen Anlass gibt, sondern die Formulierung in der Botschaft auf Seite 7, wonach der Nichteintretensgrund neu bereits an der Grenze Anwendung finden soll. Das wurde so verstanden, dass das zu einer massiven Verschärfung der gegenwärtigen Praxis führen würde.

Wir haben uns davon überzeugen lassen, dass das nicht der Fall ist, dass nicht die Absicht einer Verschärfung besteht, sondern lediglich der Text in der Botschaft nicht besonders glücklich formuliert ist. Es wäre sehr erwünscht, wenn Herr Bundesrat Koller das zuhanden der Materialien präzisieren könnte.

**Koller** Arnold, Bundesrat: In der Botschaft auf Seite 7 wird folgendes ausgeführt:

«Buchstabe b findet nur dann Anwendung, wenn eine Person die Behörden auf erwählte Weise im Asylverfahren über ihre Identität täuscht. Zum Asylverfahren gehört hier bereits der Versuch der illegalen Einreise, das heisst das Anhalten durch die Grenzbehörden an der Grenze und das erfolglose Stellen eines Asylgesuches an der Grenze, beides verbunden mit einer formlosen Wegweisung in einen Nachbarstaat.»

Es muss folgendes klargestellt werden: Wird im Rahmen eines Asylverfahrens festgestellt, dass die asylsuchende Person früher im Zusammenhang mit einem illegalen Grenzübertritt im grenznahen Raum oder beim erfolglosen Stellen eines Asylgesuches an der Grenze erkennungsdienstlich behandelt worden ist und dass sie beispielsweise, gestützt auf die Artikel 13c oder 13e des geltenden Rechtes, aufgrund einer staatsvertraglichen Verpflichtung an den Nachbarstaat zurückgegeben wurde, so soll der asylsuchenden Person diese erkennungsdienstliche Kenntnis entgegengehalten und ein Nichteintretensentscheid wegen späterer Täuschung über die Identität gefällt werden können. Das gleiche gilt, wenn bei der asylsuchenden Person beim zeitlich früheren Versuch eines illegalen Grenzübertrittes im grenznahen Raum keine erkennungsdienstliche Behandlung, sondern lediglich die Aufnahme der Personalien erfolgte.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 12 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

*Minderheit*

(Aeby)

Das Recht, sich verbeiständen zu lassen, ist in jedem Fall gewährleistet. Es schliesst das Recht ein, jederzeit einen Rechtsvertreter oder eine Rechtsvertreterin zu kontaktieren.

**Art. 12 al. 2**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

*Minorité*

(Aeby)

Dans tous les cas, le droit de se faire assister d'un mandataire est garanti, ainsi que celui qui en découle, de prendre contact en tout temps avec un représentant légal.

**Spoerry** Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Es ist anerkannt, dass sich Asylsuchende gemäss Artikel 15 des Asylgesetzes bei der Befragung zu den Asylgründen verbeiständen lassen können. Dieses Recht ergibt sich aus Artikel 11 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Danach kann sich die Partei auf jeder Stufe des Verfahrens verbeiständen lassen, dies aber nur, soweit die Dringlichkeit einer amtlichen Untersuchung dies nicht ausschliesst. Mit anderen Worten: Das geltende Recht erlaubt den Behörden, den Anspruch auf Verbeiständung im Einzelfall mit dem Hinweis auf die Dringlichkeit auszuschliessen.

Hier setzen nun die Bedenken der Hilfswerke und von Herrn Professor Kälin ein: Sie befürchten, das neue Recht könnte dazu führen, dass in den Empfangsstellen die Nicht-mehr-Verbeiständung eines Gesuchstellers zur Regel werden könnte. Es ist hier in aller Deutlichkeit festzuhalten: Das ist nicht die Absicht des Gesetzgebers. Das Recht auf Verbeiständung soll auch bei Verfahren in der Empfangsstelle und am Flughafen einzelfallbezogen in aller Regel gewährleistet bleiben. So ist z. B. in den Empfangsstellen der Zugang zum Telefon rund um die Uhr gewährleistet; es liegen auch Adresslisten von Anwälten auf.

Die Kommissionsmehrheit ist deshalb entgegen unserem Kollegen Aeby, der hier einen Minderheitsantrag deponiert, nicht der Ansicht, dass wir dieses Recht auf Verbeiständung nochmals expressis verbis ins Gesetz aufnehmen müssen. Wir bitten aber Herrn Bundesrat Koller, zuhanden der Materialien klarzustellen, wie der Zugang zu diesem unbestrittenen Recht der Verbeiständung heute und in Zukunft organisatorisch gewährleistet ist und weiter gewährleistet werden soll, damit die Absicht des Gesetzgebers in den Materialien nochmals verdeutlicht wird.

Damit ist aus unserer Sicht den vorgebrachten Bedenken genügend Rechnung getragen, und ein Antrag im Sinne von Kollege Aeby ist in diesem Artikel 12 Absatz 2 aus unserer Sicht nicht erforderlich, weshalb die grosse Kommissionsmehrheit Sie bittet, diesen Minderheitsantrag abzulehnen, aber Herrn Koller zu ersuchen, die erwähnten Präzisierungen anzubringen.

**Aeby** Pierre (S, FR): C'est tout de même étonnant parce que je suis d'accord sur le fond avec Mme Spoerry. Dans le procédure que nous avons décidée, dans ces nouvelles dispositions que nous avons maintenant adaptées au droit international et aussi à notre ordre juridique interne, nous sommes d'accord: le requérant d'asile a droit à un avocat. Mais on ne veut pas le dire: on ne veut pas le mettre dans la loi, on ne veut pas introduire cet article 12 alinéa 2 qui pourtant, juridiquement, s'impose. On demande au représentant du Conseil fédéral de dire qu'on ne le met pas dans la loi, mais que c'est quand même comme ça. Alors, je dois vous dire que c'est une solution qui est assez étonnante dans cette salle, et que j'ai rarement vue, en tout cas depuis que je suis là, au Conseil des Etats. Ça n'est pas une solution juridique satisfaisante.



Je crois qu'il faut répéter l'état de fait: la loi sur l'asile renvoie de manière générale à la loi sur la procédure administrative et à la loi d'organisation judiciaire. Il ressort notamment de la loi sur la procédure administrative que chacun a le droit de se faire assister d'un avocat, sauf s'il faut prendre des mesures d'enquête d'urgence. Et nous sommes ici dans une procédure d'enquête d'urgence. Donc, si nous n'introduisons pas l'article 12 alinéa 2, l'autorité a le droit de refuser un avocat. C'est très clair! Ça n'est pas pour rien, Madame Spoerry, que vous demandez à M. Koller, conseiller fédéral, de dire à l'intention du procès-verbal, des «Materialien», que non, ça n'est pas comme cela, que l'on a quand même droit à un avocat. Alors, je ne comprends pas pourquoi on ne veut pas le mettre dans la loi.

Je le comprends d'autant moins qu'il y a peut-être d'autres solutions pour le mettre dans la loi. Notre projet va de toute façon, de par la procédure d'élimination des divergences, aller maintenant au Conseil national. Nous avons traité de cette question en quelques minutes, car le temps nous pressait, nous étions nous aussi, en quelque sorte, en procédure d'urgence; nous avons surtout débattu de l'article 16abis, et nous avons très, très peu discuté, malgré les expertises à notre disposition, de cette question juridique fondamentale. Peut-être la solution n'est-elle pas d'introduire un article 12 alinéa 2, mais de changer l'alinéa 1er, ou de dire à cet alinéa 1er où l'on renvoie à la loi sur la procédure administrative: «Cette question de l'urgence ne s'applique pas dans la procédure des sans-papiers.» Il y a certainement une façon juridique correcte de le faire, et ça n'est pas par une simple déclaration dans un procès-verbal de débat qu'on traite une question juridiquement aussi fondamentale. En outre, nous avons le loisir, me semble-t-il, de le faire: entre la séance d'aujourd'hui et celle de la commission du Conseil national, qui va se pencher sur ces articles, l'administration aura le temps peut-être de préparer une proposition un peu plus fine. Mais pour l'instant, je maintiens ma proposition. J'espère que, tout de même, dans cette salle, il y aura quelques-uns ou quelques-unes d'entre nous pour la suivre, car juridiquement, ça n'est pas une solution correcte si nous ne disons rien. Nous devons dire quelque chose dans la loi, sinon nous sommes en marge du système de la loi sur l'asile, de la loi sur la procédure administrative et de la loi d'organisation judiciaire.

Je vous invite donc à soutenir ma proposition de minorité à l'article 12 alinéa 2.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Das Gesetz sieht durchaus klare Lösungen vor. Wenn Sie Artikel 15 des Asylgesetzes beiziehen, dann sehen Sie dort ganz klar folgendes: Der Gesuchsteller kann sich von einem Vertreter und einem Dolmetscher, die selber nicht Gesuchsteller sind, begleiten lassen. Hier ist das Recht auf eine Vertretung ganz klar festgehalten. Jetzt halten wir in Artikel 16ater ausdrücklich fest, dass bei diesen neuen Missbrauchstatbeständen eine Anhörung nach Artikel 15 und 15a stattfindet. Damit ist klargemacht, dass hier ein Recht auf Verbeiständung besteht, dass auch der Hilfsvertreter bei diesen Anhörungen dabei sein muss. Deshalb braucht es – wie die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat Ihnen vorschlagen – diese Ergänzung nicht, denn sie ergibt sich zwingend aus der gesetzlichen Regelung.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen

#### Art. 12b Abs. 6

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 12b al. 6

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

**Spoerry** Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Hier handelt es sich lediglich um eine redaktionelle Änderung, indem vom

Nationalrat das Wort «Ausländer» durch den Begriff «betroffene Person» ersetzt worden ist. Wir schliessen uns dieser redaktionellen Änderung an.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 16abis, 16ater, 16aquater, 17a Abs. 2, Übergangsbestimmung, Ziff. II Einleitung, Art. 13a Bst. c

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 16abis, 16ater, 16aquater, 17a al. 2, disposition transitoire, ch. II introduction, art. 13a let. c

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

*Angenommen – Adopté*

#### Übergangsbestimmung

*Antrag der Kommission*  
... dieses Beschlusses verfügten, aber noch nicht verletzten Einreisesperren gilt das neue Recht.

#### Disposition transitoire

*Proposition de la commission*  
Le nouveau droit s'applique aux interdictions d'entrée décidées au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté et qui n'ont pas encore été enfreintes.

**Spoerry** Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Hier hat die Verwaltung eine Präzisierung eingefügt, die Sie auf Seite 5 der Fahne finden. Mit dieser Präzisierung, der sich die Kommission angeschlossen hat, soll sichergestellt werden, dass Ausländer, die bereits gegen eine bestehende Einreisesperre verstossen haben, nicht mit dem Inkrafttreten dieses Bundesbeschlusses nachträglich in Haft genommen werden können. Hingegen sollen Ausländer, die künftig gegen eine vorhandene Einreisesperre verstossen, unter das neue Recht gestellt werden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Noch eine Bemerkung, weshalb wir hier eine Präzisierung vornehmen: Man hat im Nationalrat bei der Behandlung die Frage aufgeworfen, ob bei diesem «Zaoui-Artikel» nicht eine rechtsstaatlich unzulässige Rückwirkung vorliege. Dieser Artikel ist nur für jene Personen anwendbar – in dem Sinne, dass sie in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen werden können –, die trotz verfügter, ihnen aber nicht bekannter Einreisesperre nach dem 1. Juli 1998 in die Schweiz einreisen.

Ich sage es klar: Wir können beispielsweise Herrn Zaoui, der vor Inkrafttreten dieses Artikels einreiste, nicht nachträglich aufgrund dieses Artikels in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft nehmen. Aber gemäss Bundespolizei gibt es zurzeit über 1000 verhängte Einreisesperren; wenn nun jemand nach dem 1. Juli in Verletzung einer dieser über 1000 Einreisesperren in unser Land kommt, greift dieser Artikel gemäss der neu formulierten Übergangsbestimmung.

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. III

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Ch. III

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

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. IV

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. IV***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Abs. 1, 3, 4 – Al. 1, 3, 4*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

**Präsident:** Über die Dringlichkeit wird separat abgestimmt; die Gesamtabstimmung wird vorbehaltlich dieser Abstimmung durchgeführt.

*Verschoben – Renvoyé*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes  
 Dagegen

31 Stimmen  
 6 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

95.088

## **Asylgesetz und Anag. Änderung**

### **Loi sur l'asile et LSEE. Modification**

*Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 525 hiervor – Voir page 525 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1998  
 Décision du Conseil national du 10 juin 1998

**A. Asylgesetz****A. Loi sur l'asile**

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Die Fahne zur Differenzbereinigung erscheint auf den ersten Blick umfangreich. Genauer besehen stammen die meisten Neuerungen, die meisten Differenzen daher, dass aufgrund des dringlichen Bundesbeschlusses, den wir vorhin beraten haben, auch Änderungen im ordentlichen Asylgesetz und Anag nötig sind. Es handelt sich zum einen um die Verfeinerungen, die wir vorgenommen haben, vor allem aber handelt es sich um Umpazierungen innerhalb des Gesetzes. Wenn Sie einverstanden sind, Herr Präsident, werde ich jeweils bei den Beratungen nur auf diesen Umstand verweisen.

Um materielle Differenzen zum Nationalrat handelt es sich nur in fünf Punkten. Bei diesen fünf Punkten haben wir in dreien dem Nationalrat nachgegeben. Das sind die Differenz in Artikel 11a und die beiden Differenzen in Artikel 60. Die Kommissionsmehrheit hält lediglich an der Differenz in Artikel 106 fest, und in Artikel 25c Anag hat unsere Kommission eine neue Bestimmung gesucht, die den Anliegen des Nationalrates besser Rechnung trägt. Soviel zur Einleitung.

**Art. 8 Abs. 1 Bst. e, 4***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 8 al. 1 let. e, 4***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 11a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 11a ist die Streitfrage, die uns bereits zweimal beschäftigt hat: Sollen Vertrauensärzte im Asylgesetz bezeichnet werden, oder soll es wie bisher der Zusammenarbeit zwischen der Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH) und dem Bundesamt für Flüchtlinge anheimgestellt bleiben? Wir haben Artikel 11a aufgrund des Antrages unseres Kollegen Rochat eingeführt und in der ersten Differenzbereinigung daran festgehalten.

Kollege Rochat hat zwei Motive ins Feld geführt, welche die Mehrheit des Rates überzeugt haben: Bezüglich des behandelnden Arztes soll zum ersten ein kompetenter und klar bezeichneter Ansprechpartner vorhanden sein, und zum zweiten verspricht sich Kollege Rochat eine Kostensenkung. Mit diesen Argumenten hat er unsere Ratsmehrheit überzeugt. Der Nationalrat hat ohne Gegenantrag die Bestimmung wieder gestrichen. Er hat ins Feld geführt, das heutige System funktioniere, und der Sprecher der Kommission befürchtete zudem zusätzliche Kosten. Unsere Kommission schliesst sich nach einiger Diskussion dem Nationalrat an, ohne dass ein Minderheitsantrag gestellt wurde.

Den Ausschlag gegeben hat vor allem folgendes: Das Bundesamt für Flüchtlinge hat der Kommission einen ganzen Katalog über die bisherige Zusammenarbeit vorgelegt. So finden seit März 1994 regelmässig gegenseitige Konsultationen zwischen Bundesamt und FMH statt, Fachtagungen wurden durchgeführt und gemeinsame Konzepte sind ausgearbeitet worden. Eine Gruppe von Fachärzten der FMH berät das Bundesamt. Seit Herbst letzten Jahres ist zudem in Zusammenarbeit zwischen FMH und dem Bundesamt ein Gutachter-Pool eingerichtet.

Nun wurden mir aber zusätzlich Schreiben von Ärzten vorgelegt, die sich noch in diesem Jahr über mangelnde Zusammenarbeit in Einzelfällen beklagt haben. Für mich lässt das die Folgerung zu: Das Bestreben des Bundesamtes auf effiziente und gute Zusammenarbeit scheint mir genügend dokumentiert. In Einzelfällen aber scheinen doch Probleme zu bestehen. Denen gilt es nachzugehen. Ich glaube, diese Einzelprobleme bedingen kein Abrücken von der Kommissionsmeinung, aber sie legen die Aufforderung an das Bundesamt nahe, sich dieser Zusammenarbeit mit der FMH doch vertieft anzunehmen und zusätzlich einiges daranzusetzen, diese Probleme, die in Einzelfällen noch evident sind, zu beseitigen. In diesem Sinne bitte ich Sie, der Kommission zuzustimmen.

**Rochat Eric (L, VD):** M. Frick, président de la commission, a fort bien mis en évidence les raisons qui ont poussé le Conseil national puis notre commission à renoncer à vous proposer d'introduire l'article 11a instituant des médecins-conseils comme auxiliaires et intermédiaires possibles entre médecins traitants, juges et fonctionnaires dans l'application de la loi sur l'asile.

Je pourrais proposer une troisième fois l'article incriminé, vous connaissez mes arguments qui vont du dépistage de faux réfugiés médicaux à la confirmation de nécessaires exceptions à faire pour raisons médicales. Je pourrais m'interroger sur l'interprétation assez différente qui est faite des relations entre la Confédération et la Fédération des médecins suisses (FMH) en matière d'asile, les services de la Confédération annonçant un ciel avec peu de nuages, la FMH se plaignant – auprès de moi du moins – de ne pas être suffisamment écoutée. Je ne répéterai pas ces arguments pour ne pas vous lasser.

Mais je ne résiste pas à vous lire en allemand, et mes collègues francophones voudront bien pour une fois m'excuser, quelques extraits de la lettre que vient de citer M. Frick et qui a été adressée à M. Koller, conseiller fédéral, à propos d'un requérant d'asile. Cette lettre rend parfaitement compte de la situation dans laquelle nous, médecins, pouvons nous trouver sur le terrain – situation que vous aviez réalisée quand vous avez soutenu ma proposition à deux reprises. Je cite quelques extraits – j'ai donné le texte intégral à M. Koller, conseiller fédéral, et au président de la commission:

«Herr Bundesrat Koller, ich erlaube mir, wegen einer beim Ausstellen eines ärztlichen Zeugnisses für einen Asylanten aufgetretenen Problematik direkt an Sie zu gelangen. Da mein Patient ein sehr komplexes medizinisches Leiden hat, welches in einem ärztlichen Bericht auch mit zahlreichen Dokumenten belegt werden muss, bin ich der Meinung, dass ein solcher Bericht nur von einem Vertrauensarzt beurteilt und verstanden werden kann. Aus diesem Grunde und auch wegen der Wahrung des Arztgeheimnisses sollten solche Dokumentationen nicht primär von nicht-ärztlichen Personen eingesehen werden können. Vom BFF wird mir nun mit Schreiben vom 12. Mai 1998 mitgeteilt, dass dieses Amt nicht über einen Vertrauensarzt für asylsuchende Personen verfügt. In einem vorgängigen Fax vom 6. März war hingegen von einer zuständigen BFF-Medizinalgruppe die Rede.»

Je m'arrête ici. Ce confrère met en évidence une des lacunes du système actuel. Il n'existe pas d'interlocuteurs médicalement valables entre les médecins traitants et l'Office fédéral des réfugiés. Cette absence n'est pas ressentie comme gênante par cet office qui se considère apte à pouvoir juger souverainement des situations médicales. Soit, mais il est désagréable d'admettre l'existence d'une gestion différenciée des droits fondamentaux de la personne. A ce que je sache, la loi sur la protection des données, mais aussi la loi sur l'assurance-maladie s'appliquent à tous les résidents et non aux seuls citoyens.

En ne présentant pas une troisième fois mon amendement, je veux ne pas retarder indûment l'entrée en vigueur de la loi à cause d'une éventuelle nouvelle navette. Mais je vous en joins, Monsieur le Conseiller fédéral, de prendre très sérieusement en compte une demande qui va bien au-delà d'une exigence politique. Les médecins de ce pays n'ont personne à qui s'adresser qui soit compétent en matière médicale pour ce qui touche aux réfugiés. C'est à l'avantage des réfugiés d'occasion, c'est au désavantage des réfugiés qui sont malades. Traiter administrativement les dossiers médicaux de réfugiés n'a jamais suffi, même après une longue expérience, à donner un diplôme fédéral de médecin à qui que ce soit, ni n'a procuré quelque expérience médicale valable, que nous le voulions ou non.

Au-delà de ces délibérations, je forme le voeu que la demande de la FMH, dont je me fais ici l'intermédiaire, soit prise mieux en considération à l'avenir. Je m'abstiendrai cependant de voter cet article qui, sur ce point, démontre une flagrante inégalité de traitement, et je vous invite à en faire de même.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Herr RoCHAT hat mir diesen Brief gestern tatsächlich überreicht. Ich habe noch keine Gelegenheit gehabt, den Fall genau zu prüfen. Prima vista bin ich etwas überrascht, weil das an sich ein Fall ist, wo ich meinte, dass es über den FMH-Pool, der in meinem Bundesamt eingerichtet worden ist, funktionieren würde. Ich kann Ihnen versichern, Herr RoCHAT, dass ich diesem Fall genau nachgehen und Sie dann noch persönlich orientieren werde.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 31 Abs. 2 Bst. a1**

*Antrag der Kommission  
Mehrheit*

a1. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches Reisepapiere oder Identitätsausweise abgeben. Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie dazu aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage sind, oder wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen.

*Minderheit*

(Uhlmann, Büttiker, Reimann)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 31 al. 2 let. a1**

*Proposition de la commission  
Majorité*

a1. n'a pas remis, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile aux autorités ses documents de voyage ou ses pièces d'identité. Cette disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de le faire pour des motifs excusables ou s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement.

*Minorité*

(Uhlmann, Büttiker, Reimann)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 31 ist durch den dringlichen Bundesbeschluss erledigt, ebenso die folgenden Bestimmungen von Artikel 31a und von Artikel 33a.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 31a, 33a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 60 Abs. 2, 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 60 al. 2, 4**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 60 enthält zwei materielle Differenzen. Ich möchte zuerst Artikel 60 Absatz 2 bereinigen.

Es geht um die Frage, wann Asyl widerrufen werden kann. Nationalrat und Ständerat sind mit dem Bundesrat der Ansicht, dass härtere Gründe als für die blosser Nichtgewährung von Asyl vorliegen müssen. Unser Rat hat normiert, dass neben anderen Gründen, die das Gesetz vorsieht, auch «besonders verwerfliche» Handlungen genügen. Der Nationalrat verlangt, dass «besonders verwerfliche strafbare» Handlungen vorliegen müssen.

Nun sind beide Fassungen – der Begriff des Nationalrates und jener des Ständerates – interpretationsbedürftig; die Begriffe sind inhaltlich nicht fest bestimmt und der Auslegung zugänglich.

Nun schliesst sich der Ständerat dem Nationalrat an, aber mit folgender Interpretation und Klarstellung:

1. Der Nationalrat ist wie wir der Überzeugung, dass es um strafbare Handlungen gehen muss – er hat es durch seine Kommissionsberichterstatter so erklären lassen; ich verweise auf die Voten des Berichterstatters David. Nichtstrafbare Handlungen genügen nicht für einen Widerruf des Asyls.

2. Zum zweiten geht es aber darum, wie intensiv, wie schwer die strafbare Handlung sein muss. Es muss sich – das ist unsere Überzeugung – nicht um eine besonders schwere strafbare Handlung handeln. Das verlangt auch im Nationalrat niemand. Für die Rechtsanwendung halte ich – in Übereinstimmung mit Herrn Bundesrat Koller, der in der Kommission diese Haltung geteilt hat – ausdrücklich fest, dass die besondere Verwerflichkeit einer strafbaren Handlung in zwei Fällen gegeben sein kann:

Zum ersten kann es sich um eine einzelne, besonders schwere Tat handeln, also um ein schweres Delikt. Zum zweiten kann es sich um eine Reihe von kleineren Delikten handeln, wenn sie auf Renitenz oder eine schlechte Gesinnung schliessen lassen. Es genügt also auch eine Reihe von kleineren Delikten, wenn sie aufgrund der Umstände auf eine schlechte Gesinnung schliessen lassen.

Mit dieser Präzisierung schliessen wir uns der Fassung des Nationalrates an.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich stimme dieser interpretativen Erklärung Ihres Kommissionssprechers zu. Sie hat zudem auch eine grammatikalische Basis, indem hier der Plural verwendet wird, womit klar ist, dass die besondere Verwerflichkeit auch in der Wiederholung mehrerer, nicht besonders schwerwiegender Straftaten bestehen kann.

*Abs. 2 – Al. 2*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Absatz 4 geht es um die Konsequenzen für die Familie beim Asylwiderruf des Vaters bzw. der Mutter. In der Regel soll, nach Meinung des Ständerates, das Asyl auch für die Familie widerrufen werden können. Wir haben dies bejaht; die Familie soll grundsätzlich zusammenbleiben; nach dem Widerruf des Asyls soll nicht durch die Hintertür wieder ein Bleiberecht geschaffen werden, indem die Familie in der Schweiz zusammengehalten werden soll.

Nun hat der Nationalrat anders als wir entschieden. Wir haben uns über die konkreten Anwendungsfälle orientieren lassen. Nach Angaben des Bundesamtes handelt es sich um ausgesprochene Ausnahmefälle. Es sind vielleicht ein bis zwei Fälle pro Jahr. In Anbetracht dieser Zahl haben wir Gnade vor rechtlicher Konsequenz walten lassen und uns dem Nationalrat angeschlossen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 86 Abs. 4bis**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 86 al. 4bis**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wir haben in unserem Rat die Ausgabenbremse bejaht. Der Nationalrat hat jedoch ausdrücklich festgehalten, dass keine neue Ausgabe getätigt werde, weil sie heute bereits Praxis sei, aber keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gehabt habe.

Wir haben hier nicht mehr abzustimmen, sondern die Haltung des Nationalrates zur Kenntnis zu nehmen. Wir hatten die Ausgabenbremse bejaht, und der Artikel hat bei uns die Hürde genommen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 106 Abs. 2 Bst. d, e, 2bis**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Festhalten*

*Minderheit*

(Frick, Aeby, Delalay, Reimann)

Adhérer à la décision du Conseil national

#### **Art. 106 al. 2 let. d, e, 2bis**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Maintenir*

*Minorité*

(Frick, Aeby, Delalay, Reimann)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 106 ist die einzige Differenz, wo die Kommissionsmehrheit an unserem Beschluss festhält. Die Mehrheit möchte aus Gründen der Verfahrensökonomie, namentlich um Arbeitsaufwand abzubauen, auf unserer Lösung beharren. Ich selber führe die Minderheit an. Deshalb bitte ich Kollege Wicki, Ihnen die Meinung der Kommissionsmehrheit zu verdeutlichen. Ich möchte nachher noch kurz die Haltung der Minderheit darlegen.

**Wicki** Franz (C, LU): Bei Artikel 106 geht es um das vereinfachte Verfahren. Der Bundesrat hatte uns in seinem Entwurf vorgeschlagen, am bisherigen vereinfachten Verfahren festzuhalten. In der Botschaft hat er dann zu Recht gesagt, damit werde auch auf der Beschwerdeebene verfahrensökonomischen Prinzipien Rechnung getragen.

Der Nationalrat hatte dann als Erstrat den materiellen Einzelrichterentscheid abgeschafft und für alle materiellen Entscheide ein Dreierkollegium verlangt. Die Finanzdelegation hat auf die finanziellen Konsequenzen dieses Nationalratsbeschlusses aufmerksam gemacht. Wir haben Ihnen daher in der letzten Lesung die Version vorgeschlagen, die Sie heute wiederum als Mehrheitsantrag vor sich haben.

Tatsache ist, dass eine ganz klare Mehrbelastung für die Rekurskommissionen entsteht, wenn wir die heutige Praxis ändern. Sie wissen, welche grosse Aufstockung im Bereich des Asylwesens wiederum notwendig war, und ich bin mit der Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass hier die bisherige Praxis auch rechtlich durchaus zulässig ist. Wir haben ja noch eingefügt, dass die Akten einem zweiten Richter vorzulegen sind.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Frick** Bruno (C, SZ): Ich spreche für die Minderheit. In der Tat schafft Artikel 106 im Blick auf das ganze Asylgesetz keine entscheidende Differenz. Die Haltung der Minderheit verdient aus drei Gründen aber doch den Vorzug:

1. Es ist verfahrensrechtlich nach unserer schweizerischen Auffassung sauber und konsequent und entspricht auch unserer Praxis, dass in der letzten Sachinstanz – und die Asylrekurskommission ist die letzte Sachinstanz – eine Kammer und nicht ein Einzelrichter entscheidet. Das ist systemfremd.  
2. Die Ersparnis, wenn wir den Einzelrichter anstelle der Kammer setzen, ist klein. Es handelt sich ohnehin um Zirkularentscheidungen, bei denen jeder Richter in seinem eigenen Büro den Fall und die Akten studiert. Es sind keine Sitzungen notwendig. Nach der Fassung der Mehrheit müssten sich zwei Richter damit befassen, bei unserer Lösung sind es drei. Dieser Mehraufwand ist verhältnismässig klein, er rechtfertigt sich aber aufgrund der rechtsstaatlichen Überlegungen.

3. Die Fassung der Minderheit ist die rechtsstaatlich eindeutig bessere Lösung. Das hat auch die Verwaltung gegenüber der Kommission bestätigt. Es ist eine Tatsache, dass in überdurchschnittlich vielen Fällen der Einzelrichter offensichtliche Unbegründetheit annimmt. Der Prozentsatz ist viel höher als in anderen vergleichbaren Verfahren. Das mahnt zur Aufmerksamkeit. Wir müssen der Rechtsstaatlichkeit den Vorrang geben vor einer kleinen Kosten- und Arbeitersparnis.

Ein letztes Wort zum Differenzbereinigungsverfahren: Wir sind in der letzten Runde. Die nächste Runde ist eine Einigungskonferenz. Nachdem der Nationalrat in Kenntnis unseres Beschlusses sehr klar an seiner Fassung festgehalten hat, können wir nicht darauf zählen, dass er sich uns anschliesst. Wenn wir uns dem Nationalrat jetzt anschliessen, verkürzen wir vor allem die Einigungskonferenz. Das Endergebnis wird so oder so die Fassung der Minderheit sein. Sie ist gut begründet, und wir sparen uns erst noch Arbeit, wenn wir sie bereits heute annehmen.

**Wicki** Franz (C, LU): Namens der Kommissionsmehrheit möchte ich doch mit aller Klarheit festhalten, dass die Rechtsstaatlichkeit auch beim Antrag der Kommissionsmehrheit respektive im letzten Beschluss des Ständerates durchaus gewährleistet ist. Ich finde es gefährlich, im Asylwesen Rechtsstaatlichkeit und Ersparnisse einander gegenüberzustellen. Ich bin der Auffassung, dass wir auch im Asylwesen, das uns sehr viel kostet, den Aspekt Einsparungen beachten müssen. Wir müssen den Leuten immer erklären, wie wir das Geld brauchen, und das Geld brauchen wir für humanitäre Zwecke und nicht für Verfahren, bei denen wir Einsparungen erzielen könnten.

Herr Frick hat noch erklärt, es handle sich nur um Zirkularentscheidungen. Aber auch bei Zirkularentscheidungen muss ein dritter

Richter, der ja daran mitwirken soll, die Akten studieren, sonst macht er seine Arbeit nicht richtig.  
Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Bundesrat muss in dieser Frage wirklich sagen: «Zwei Seelen wohnen, ach! in meiner Brust.» Ein Argument ist, dass in unserem Justizsystem normalerweise Kollegialgerichte die letzte Instanz sind, vor allem wenn es um so wichtige Rechtsgüter wie im Asylwesen geht. Auf der anderen Seite haben wir ja letzte Woche wieder 155 Stellen beschliessen müssen; das ist natürlich das Gegenargument. Entscheiden Sie!

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	20 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	14 Stimmen

**Art. 116a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

**B. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers**

**Art. 25c**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Die zuständigen Behörden können zur Umsetzung der in Artikel 25b erwähnten Rückübernahme- und Transitabkommen die erforderlichen Personendaten auch an Staaten bekanntgeben, die über keinen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen.

*Abs. 2*

Zum Zweck der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger können dem anderen Vertragsstaat folgende Daten bekanntgegeben werden:

- Personalien (Name, Vorname, Aliasnamen, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit) der betroffenen Person und gegebenenfalls der Angehörigen;
- Angaben über den Reisepass oder andere Identitätsausweise;
- weitere zur Identifikation einer Person erforderliche Daten.

*Abs. 3*

Zum Zweck der Durchbeförderung Angehöriger von Drittstaaten können dem anderen Vertragsstaat folgende Daten bekanntgegeben werden:

- Daten nach Absatz 2;
- Angaben über Aufenthaltsorte und Reisewege;
- Angaben über Anwesenheitsbewilligung und erteilte Visa.

*Abs. 4*

Die Zweckbindung, allfällige Sicherheitsmassnahmen sowie die zuständigen Behörden sind im entsprechenden Abkommen festzulegen.

**Art. 25c**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Les autorités compétentes peuvent, en vue de l'application des accords de réadmission et de transit cités à l'article 25b, communiquer les données personnelles nécessaires à des Etats qui ne disposent pas d'un système de protection des données équivalent au système suisse.

*Al. 2*

Peuvent être communiquées à l'autre Etat contractant, en vue de la réadmission de ses propres ressortissants, les données suivantes:

- l'identité (nom, prénom, noms d'emprunt, date de naissance, sexe, nationalité) de la personne concernée et, le cas échéant, de ses proches;
- les indications relatives au passeport ou à d'autres documents d'identité;
- les autres données permettant d'établir l'identité de la personne.

*Al. 3*

Peuvent être communiquées à l'autre Etat contractant, en vue du transit de ressortissants d'Etats tiers, les données suivantes:

- les données citées au 2e alinéa;
- les indications sur les lieux de séjour et les itinéraires de la personne;
- les indications sur les autorisations de résidence et les visas accordés.

*Al. 4*

Les accords en question mentionneront l'affectation, les mesures de sécurité à prendre le cas échéant, ainsi que les autorités compétentes.

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Die einzige materielle Differenz findet sich in Artikel 25c; Artikel 22c ist auf der Fahne nur zur Information angeführt. Worum geht es?

Der Artikel 25c liest sich schwer, aber ich kann ihn kurz erklären: Der Nationalrat verlangte, dass in Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden für die Rückschiebung von abgewiesenen Ausländern nur die Personalien, die Angaben über Reisepapiere und andere Identifikationsdaten übermittelt werden dürfen. Das sind die Bestimmungen von Artikel 22c Absatz 2 Literae a bis c. Der Ständerat hat zusätzlich normiert, dass auch Angaben über Aufenthaltswege sowie fremdenpolizeiliche Bewilligungen und Visa gegeben werden dürfen. Das sind in der genannten Bestimmung die Literae e und f.

Nach dem Beharren des Nationalrates haben wir die Angelegenheit nochmals genau betrachtet und sie durch einen Vorschlag des Bundesamtes präzisieren lassen. Darüber kann ich Sie wie folgt informieren:

Der Heimatstaat – der Staat, wohin der Ausländer zurückgeschafft werden soll – erhält nach der neuen Lösung nur die Personendaten und Daten über die Ausweispapiere. Diese Lösung deckt sich mit jener des Nationalrates. An einen Drittstaat, beispielsweise an ein Transitland, können aber auch andere Angaben übermittelt werden, namentlich wenn sie für die Rückführung notwendig sind. Diese Drittländer, aber nicht das Herkunftsland, erhalten Angaben über Aufenthaltswege und fremdenpolizeiliche Bewilligungen, soweit dies notwendig ist. Dies ist in vielen Fällen notwendig, weil diese Drittländer den Transit ohne solche Angaben nicht unterstützen oder zwischenstaatliche Abkommen gar nicht mehr möglich sein werden.

Diese Bestimmung gilt nur für neue Abkommen; bestehende Abkommen bleiben unverändert. Wir glauben, dass wir mit dieser Bestimmung die Anliegen des Nationalrates vollständig aufgenommen und trotzdem die Basis dafür geschaffen haben, dass die Schweiz den Rückschub – einzelfallweise oder via Abkommen geregelt – auch künftig durchführen kann.

Ich bitte Sie, dem Antrag der einstimmigen Kommission zuzustimmen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es ist klar ein Gebot des Datenschutzes: Wenn wir im Asylbereich im Rahmen von Rückführungs- und Durchschubabkommen Verträge abschliessen mit Drittstaaten, die nicht einen gleichwertigen Datenschutz wie die Schweiz haben, sollen möglichst wenig sensible Daten bekanntgegeben werden. Diese Zielrichtung ist allgemein anerkannt. Wir haben aufgrund der Analyse sowohl der Rückführungs- wie der Durchschubabkommen eine massgeschneiderte Lösung gefunden, die dieses Postulat optimal erfüllt.

Ich bitte Sie daher, dieser neuen Formulierung zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II Abs. 2***Antrag der Kommission*

Artikel 25c gilt nur für die nach dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung abgeschlossenen Rückübernahme- und Transitabkommen.

**Ch. II al. 2***Proposition de la commission*

L'article 25c ne s'applique qu'aux accords de réadmission et de transit conclus après l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Wir können die Ziffern II und IIbis summarisch behandeln. Ziffer II ist die Übergangsbestimmung, wonach die vorher angenommene Bestimmung nur für künftige Abkommen gilt; ich habe bereits darauf hingewiesen. Ziffer IIbis ist die Folge des dringlichen Bundesbeschlusses.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. IIbis***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. IIbis***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*An die Einigungskonferenz – A la Conférence de conciliation*

98.3070

**Motion Loretan Willy  
Dringliche Massnahmen  
gegen Missstände im Asylbereich  
Motion Loretan Willy  
Mesures urgentes contre les abus  
dans le domaine de l'asile**

*Wortlaut der Motion vom 3. März 1998*

Im Jahre 1997 hat die Zahl der Asylgesuche gegenüber 1996 um einen Drittel auf rund 24 000 zugenommen. Der Totalbestand der Personen des Asylbereichs stellte sich Ende 1997 auf 136 053 (Ende 1996 auf 130 879); davon waren 28 406 «vorläufig Aufgenommene», darunter eine Vielzahl von Personen, die nicht ausgeschafft werden können bzw. nicht ausgeschafft werden wollen. Der Anteil der delinquierenden Asylbewerber ist ebenfalls steigend.

Der Andrang von Asylbewerbern in die Schweiz zeigt auch für 1998 nach oben. Damit drohen Zustände wie zu Beginn der neunziger Jahre. Insbesondere wegen der zunehmenden Kriminalität unter den Asylbewerbern steigt der Unmut in der Bevölkerung. Kantone und Gemeinden sind wegen der zunehmenden Missstände beim Bundesrat vorstellig geworden. Das seit dem 1. Februar 1995 in Kraft stehende Bundesgesetz vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erweist sich je länger, je mehr als ungenügend. Der Bundesrat wird beauftragt, die folgenden Massnahmen zu ergreifen bzw. den eidgenössischen Räten in Form eines dringlichen Bundesbeschlusses, in Ergänzung des Zwangsmassnahmengesetzes, zu beantragen:

1. intensivere Überwachung der Grenzen, notfalls unter Einsatz von Armee-Einheiten;
2. Identitätsabklärungen an der Grenze in allen Fällen durch Bundesorgane;

3. Internierung von Asylbewerbern, welche ohne Papiere und/oder nach illegalen Grenzübertritten Asylgründe geltend machen;

4. Beschaffung von Ausweispapieren durch eine Zentralstelle (Entlastung der Kantone);

5. Ausdehnung der Ausschaffungshaft auf alle Personen, die sich in einem Strafverfahren befinden, erstinstanzlich oder rechtskräftig verurteilt sind und die nicht in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug behalten werden können, ebenso – ohne Wartefrist – auf Personen, denen ein Wegweisungsentscheid eröffnet worden ist;

6. Aufhebung des Automatismus für die «vorläufige Aufnahme» (Art. 14a Abs. 1 Anag);

7. verschärfte Massnahmen gegenüber straffälligen, gewalttätigen und renitenten Asylbewerbern (Unterkunft, «Betreuung» usw. unter polizeilicher Aufsicht).

*Texte de la motion du 3 mars 1998*

En 1997, le nombre des demandeurs d'asile est passé à environ 24 000, soit une augmentation d'un tiers par rapport à 1996. L'effectif total des personnes concernées par l'asile se montait, à la fin 1997, à 136 053 personnes, contre 130 879 à la fin 1996. 28 406 étaient des personnes admises à titre provisoire; bon nombre d'entre elles n'avaient pas pu ou pas voulu être expulsées.

La proportion de demandeurs d'asile délinquants est, elle aussi, à la hausse. L'afflux de demandeurs d'asile dans notre pays va aussi augmenter en 1998. On risque ainsi de connaître la même situation qu'au début des années nonante. La grogne de la population augmente, surtout en raison de la recrudescence de la criminalité parmi les demandeurs d'asile. La dégradation de la situation pousse les cantons et les communes à s'adresser au Conseil fédéral. En vigueur depuis le 1er février 1995, la loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers se révèle être, avec le temps, de plus en plus insuffisante.

Le Conseil fédéral est chargé de prendre les mesures suivantes ou de les soumettre aux Chambres, sous la forme d'un arrêté fédéral urgent, à titre de complément à la loi sur les mesures de contrainte:

1. surveillance accrue de la frontière, au besoin avec l'aide d'unités de l'armée;
2. établissement systématique des identités, à la frontière, par des organes fédéraux;
3. internement des demandeurs d'asile qui n'ont pas de papiers d'identité et/ou qui sont entrés illégalement dans notre pays;
4. établissement des papiers d'identité par un service centralisé (allègement des tâches des cantons);
5. extension de la détention en vue du refoulement à toutes les personnes qui font l'objet d'une procédure pénale, qui ont été condamnées en première instance ou de manière définitive, ou qui ne peuvent pas être gardées en détention préventive ou subir la peine à laquelle elles ont été condamnées, ainsi que – sans délai d'attente – à toutes les personnes à qui l'on a notifié une décision de renvoi;
6. suppression du caractère automatique de l'«admission provisoire» (art. 14a al. 1er LSEE);
7. renforcement des mesures frappant les demandeurs d'asile délinquants, violents et réfractaires (notamment logement et encadrement sous surveillance policière).

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Brändli, Büttiker, Merz, Reimann, Rhyner, Seiler Bernhard (6)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Unser Land befindet sich erneut in einer Krise des Asylbereichs, dies nicht nur wegen des deutlich steigenden Zustroms, sondern vor allem auch wegen der sich häufenden Delinquenz und Renitenz der Asylbewerber. Immer mehr reisen in der Absicht ein, unter dem Schutz des Asylbewerberstatus zu delinquirieren, besonders im Drogenbereich, mit Einbruchdiebstählen, Raubüberfällen usw.

So hat die Aktion Citro der Stadtpolizei Bern ergeben, dass von 1012 im Drogenbereich festgenommenen Personen de-

ren 937 Asylbewerber waren. In Oftringen (Kanton Aargau) plünderte eine Bande von Asylbewerbern am 4. Februar 1998 zwei Ladengeschäfte.

Bis zum endgültigen Abschluss der bilateralen Verhandlungen mit der EU ist es für unser Land unmöglich, beim Erstasylabkommen (Dubliner Abkommen) mitzumachen. Die Schwierigkeiten, beim Schengener Abkommen (Verlegung der Grenzkontrollen an die EU-Aussengrenzen) einbezogen zu werden, erweisen sich je länger, je mehr als nachteilig. Unser Land ist damit gezwungen, mit eigenständigen Massnahmen auf die aufgezeigten Entwicklungen zu reagieren. Es geht einerseits darum, den Zustrom von Leuten, die das Asylrecht missbräuchlich beanspruchen und die unser grosszügiges Asylrecht als Vehikel für ihre Kriminalität missbrauchen, drastisch einzuschränken, indem sowohl der Übertritt in die Schweiz als auch ein allfälliger Aufenthalt möglichst unattraktiv gestaltet werden. Auf der anderen Seite müssen die Rückführungen von abgewiesenen Asylbewerbern, insbesondere von solchen, die sich kriminell und renitent verhalten, deutlich beschleunigt werden.

Gerade gegenüber solchen Asylbewerbern erweist sich das Zwangsmassnahmegesetz als zahllos. Insbesondere gibt es auch dem Bundesgericht für seine allzu large Auslegung zuviel Spielraum. Hier hat der Gesetzgeber zu handeln.

Je larger die Gesetze und ihre Handhabung, desto stärker steigen auch die Kosten. Allein der Bund gibt heute im Asylbereich gut eine Milliarde Franken pro Jahr aus (dies gegenüber wohl nur noch vier Milliarden Franken für die Landesverteidigung). Auch diese Entwicklung darf nicht mehr länger einfach hingenommen werden.

Kantone und Gemeinden sind je länger, je mehr überfordert. Sie haben Anspruch darauf, dass ihnen der Bund nur noch Asylbewerber zuweist, deren Identität abgeklärt ist. Sie sind darauf angewiesen, dass identitätslose und illegal eingereiste Asylbewerber interniert werden können, soweit sie nicht an den Grenzstellen unverzüglich zurückgewiesen werden können. Die Beschaffung der Papiere ist in einer Zentralstelle des Bundes bzw. des Bundes und der Kantone zu konzentrieren. Das Instrument der Ausschaffungshaft ist gemäss Ziffer 5 der Motion deutlich zu verschärfen. Es darf keine automatischen «vorläufigen Aufnahmen» mehr geben. Straffällige, gewalttätige und renitente Asylbewerber, die ihre «Betreuer» und ihre Umgebung bedrohen, sind einem verschärften Aufenthaltsregime unter polizeilicher Aufsicht zu unterwerfen. Der Hinweis auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ist in einer Situation, wo die innere Sicherheit gefährdet ist, unbehelflich; der Bundesrat hat Überlegungen anzustellen, wie er sich im Interesse der Sicherheit unserer Bevölkerung und der Gewährleistung der rechtsstaatlichen Ordnung vorübergehend von EMRK-Bindungen lösen kann.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 3 juin 1998*

1. Mit Bundesratsbeschluss vom 17. Dezember 1997 wurde der Einsatz von 20 Angehörigen des Festungswachtkorps (FWK) zugunsten des Grenzwachtkorps (GWK) an der Südgrenze bis Ende März 1998 verlängert. Angesichts der steigenden Anzahl illegaler Grenzübertritte forderten sowohl die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates als auch die Finanzkommission des Nationalrates zu Beginn dieses Jahres den Bundesrat auf, weitere Massnahmen zur Verstärkung des GWK zu prüfen. An seiner Sitzung vom 16. März 1998 beschloss der Bundesrat, das GWK mit zusätzlichen 80 Angehörigen des FWK für die Verbesserung der Grenzüberwachung zu verstärken. Diese Verstärkung wurde bis Ende Juni 1998 befristet.

Die mit Bundesratsbeschluss vom 28. Januar 1998 eingesetzte Arbeitsgruppe «Ressourcenplanung im Sicherheitsbereich» hat der Bundesrat beauftragt, eine dauerhafte Lösung zu erarbeiten. Die Armee hat sich zudem sofort bereitzuhalten, nach den Bedürfnissen des GWK zusätzliche logistische Unterstützung sicherzustellen. Schliesslich hat der Bundes-

rat am 16. März 1998 das EJPD beauftragt, mit den Kantonen die nötigen Vorkehrungen zur personellen und instrumentellen Verstärkung der Grenzpolizei, insbesondere der Zugskontrollen an der Südgrenze, zu prüfen.

Die Forderung nach intensiverer Überwachung der Grenzen wurde demzufolge bereits in die Wege geleitet. Der Einsatz von Truppen an der Grenze zur Unterstützung der Grenzpolizei kommt nur in Frage, wenn andere Mittel zur Aufgabenerfüllung nicht mehr ausreichen.

2. Vorab ist festzuhalten, dass der überwiegende Teil aller Asylbewerber nicht zum ersten Mal an den Schweizer Landesgrenzen mit schweizerischen Behörden in Kontakt tritt, sondern normalerweise erst in einer vom Bund geführten Empfangsstelle. Bereits heute werden in den Empfangsstellen von allen Asylsuchenden Fingerabdrücke genommen, und es wird im Afis-Computer überprüft, ob die asylsuchende Person schon zu einem früheren Zeitpunkt unter anderer Identität erfasst worden ist. Bei Verdacht auf Aufenthalte in Deutschland oder Österreich werden in Einzelfällen auch Fingerabdruckvergleiche mit diesen Staaten durchgeführt. Zudem besteht für das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen die Möglichkeit, mittels Sprachanalysen und Ländertests Gesuche unter falscher Nationalität bereits in den Empfangsstellen aufzudecken.

Um die wirkliche Identität, d. h. den wirklichen Namen einer asylsuchenden Person herauszufinden, ist man jedoch darauf angewiesen, dass sie den Behörden gültige Reisepapiere abgibt. Damit ein wirksames Signal gesetzt werden kann und um die Anzahl dokumentierter Asylsuchender wieder zu erhöhen, hat das Parlament im Rahmen der laufenden Totalrevision des Asylgesetzes die Möglichkeit geschaffen, dass auf Asylgesuche nicht eingetreten wird, wenn die asylsuchende Person den Behörden keine Reisepapiere oder Identitätsausweise abgibt, sofern nicht Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen. Die gleiche Bestimmung fand auch Eingang in den vom Bundesrat am 13. Mai 1998 zuhanden des Parlamentes verabschiedeten Entwurf zu einem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich, der bereits am 1. Juli 1998 in Kraft treten soll.

3. Mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht hat der Gesetzgeber mit der neu geschaffenen Möglichkeit der Anordnung von Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft sowie deren Verlängerung die notwendigen rechtlichen Instrumente verankert, welche die Internierung ablösen. Der Entscheid zur Aufhebung des Instruments der Internierung erfolgte nicht zuletzt aufgrund dessen rechtlicher Fragwürdigkeit bezüglich der EMRK-Kompatibilität.

Die Strassburger Rechtsprechung zu Artikel 5 der EMRK ergibt, dass eine freiheitsentziehende Internierung unter Hinweis auf Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f EMRK nur dann gerechtfertigt werden kann, wenn die ausländische Person von einem gegen sie schwebenden Aus- oder Wegweisungsverfahren betroffen ist.

Im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtungen, der Rechtsstaatlichkeit und des Verhältnismässigkeitsprinzips ist es nicht gerechtfertigt, bereits im Zeitpunkt des Stellens eines Asylgesuchs und bevor über das Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft sowie über eine allfällige Wegweisung entschieden wurde, eine Massnahme freiheitsentziehenden Charakters anzuordnen. Ein solcher schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit ist nicht zulässig, um so weniger, als der Betroffene mit seinem Verhalten weder die Sicherheit noch die öffentliche Ordnung schwer gefährdet.

4. Das Asylgesetz sieht vor, dass das BFF die Kantone beim Wegweisungsvollzug unterstützen kann. Namentlich kann das Bundesamt bei der Beschaffung von Reisepapieren mitwirken, Reismöglichkeiten organisieren sowie die Zusammenarbeit zwischen mehreren betroffenen Kantonen oder dem EDA koordinieren (Art. 18c Abs. 1 AsylG). Nach geltendem Recht ist die Möglichkeit des Bundes, die Kantone bei ihrem Vollzugauftrag zu unterstützen, auf Personen des Asylbereichs beschränkt. Aufgrund der Entwicklungen beim Vollzug von Aus- und Wegweisungen von illegalen Auslän-

dem wurde das BFF jedoch in den letzten Jahren vermehrt im Ausländerbereich um Hilfe ersucht. Die anstehende Totalrevision des Asylgesetzes und die Teilrevision des Anag tragen dieser Entwicklung Rechnung, indem die Vollzugsunterstützung auf den Ausländerbereich ausgedehnt und nicht mehr im Asylgesetz, sondern im Anag Eingang finden wird. Im weiteren wird die geltende Kann-Bestimmung von Artikel 18c des Asylgesetzes durch den neuen Artikel 22a Anag mit verpflichtendem Charakter ersetzt.

Das Vorgehen bei der Papierbeschaffung für weggewiesene Personen erfordert Professionalität sowie besondere Länder- und Sprachkenntnisse. Der Bund ist sich bewusst, dass nicht alle Kantone über das nötige Wissen und die Erfahrung im Umgang mit diplomatischen Vertretungen verfügen können. Je nach örtlicher Lage der Botschaft wird der Kontakt zusätzlich erschwert. Die am 15. Dezember 1997 durch das EJPD eingesetzte Arbeitsgruppe «Wegweisungsvollzug», bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und des Bundes, wurde damit beauftragt, der KKJPD bis Ende März 1998 Vorschläge für eine effiziente und effektive Zusammenarbeit von Bund und Kantonen beim Vollzug von Wegweisungen zu unterbreiten. Im Rahmen ihres Mandates hat die Arbeitsgruppe insbesondere auch den Wunsch der Kantone nach Schaffung einer «Zentralstelle für Wegweisungsvollzug» beim Bund geprüft, welche für die Beschaffung von Reisedokumenten bei weggewiesenen Personen im Asyl- und Ausländerbereich verantwortlich wäre. Der Bericht der Arbeitsgruppe, der am 31. März 1998 dem EJPD und der KKJPD unterbreitet wurde, schlägt die Schaffung einer solchen Zentralstelle vor. Der Bundesrat wird diesen Vorschlag eingehend prüfen.

5. Zur Forderung der Schaffung eines Tatbestandes im Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, welcher es zulassen würde, gegenüber allen Personen, denen ein Wegweisungsentscheid eröffnet worden ist, Ausschaffungshaft anzuordnen: Eine Inhaftierung muss sich nach dem von Rechtsprechung und Lehre allgemein anerkannten Verhältnismässigkeitsprinzip richten. Vor diesem Hintergrund kann und darf die Anordnung der Ausschaffungshaft nur dann in Frage kommen, wenn konkrete und gewichtige Anhaltspunkte vorhanden sind, die den Vollzug der Wegweisung des Ausländers als erheblich gefährdet erscheinen lassen. Dies ist bei unbescholtenen Asylbewerbern und Ausländern meistens nicht der Fall. Zudem muss dem Ausländer die Möglichkeit eingeräumt werden, seiner Ausreiseverpflichtung freiwillig nachzukommen. Kann jedoch aus dem bisherigen Verhalten eines Ausländers geschlossen werden, er wersetze sich behördlichen Anordnungen, so ist die Anordnung der Haft bereits nach geltendem Recht (Art. 13b Abs. 1 Bst. c Anag) möglich.

Die Bestimmungen von Artikel 13b Absatz 1 Buchstaben a und b in Verbindung mit Artikel 13 Buchstabe e Anag erlauben es den kantonalen Behörden bereits heute, Ausschaffungshaft gegenüber Ausländern und Ausländerinnen anzuordnen, die andere Personen ernsthaft bedrohen oder an Leib und Leben erheblich gefährden und deshalb strafrechtlich verfolgt werden oder verurteilt worden sind. Beispiele für Gründe, die eine Anordnung der Inhaftierung rechtfertigen, sind massive Drohungen gegen andere Asylsuchende oder die Heimleitung in Kollektivunterkünften, das Randalieren in Unterkünften, Drogendelikte und Raubüberfälle; Handlungen mithin, denen typischerweise eine Bedrohung oder Gefährdung gegenüber Dritten zugrunde liegt.

Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht dürfen kein Sonderstrafrecht für Ausländerinnen und Ausländer darstellen. Bei den Zwangsmassnahmen handelt es sich um Administrativmassnahmen zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs, und sie können demzufolge nicht mit strafrechtlichen Massnahmen verglichen werden. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die geltenden Gesetze im Straf- und Ausländerrecht bei konsequenter Anwendung durch die zuständigen Behörden genügen.

6. Eine vorläufige Aufnahme wird erst verfügt, wenn nach gründlicher Prüfung feststeht, dass ein Vollzug der Wegwei-

sung während längerer Zeit nicht möglich ist. Artikel 4 der Verordnung über die vorläufige Aufnahme von Ausländern sieht die Möglichkeit von Auflagen (z. B. Meldepflicht) vor. Ebenso können die kantonalen Behörden im Rahmen des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht auch gegenüber vorläufig Aufgenommenen eine Ein- oder Ausgrenzung anordnen, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören oder gefährden.

Der Bundesrat ist bereit, die Einführung neuer, restriktiver Auflagen im Zusammenhang mit der Anordnung der vorläufigen Aufnahme respektive die Verschärfung bestehender Auflagen zu prüfen.

7. Soweit Asylsuchende strafbare Handlungen begehen, sind dafür die Strafverfolgungs- und Justizbehörden der Kantone zuständig.

Die Führung von besonderen Zentren für renitente und dissoziale Gesuchsteller erfordert zur Sicherstellung von Ruhe und Ordnung die Ausübung von Polizeigewalt. Der Bund verfügt weder über eine Rechtsgrundlage noch über Polizeipersonal für diesen Zweck, da die Polizeihöhe gemäss Bundesverfassung bei den Kantonen liegt. Die Führung solcher Zentren durch den Bund ist somit nicht möglich. Die kantonalen Behörden haben jedoch die Kompetenz, jedem Gesuchsteller einen Aufenthaltsort zuzuweisen und ihn in einem Aufnahmezentrum unterzubringen (Art. 20 AsylG). Falls sich besondere Zentren für gewalttätige und renitente Gesuchsteller als notwendig erweisen, können grössere Kantone selbst solche errichten, kleinere sich zu Konkordaten zusammenschliessen, analog zu den Strafanstalten.

Der Bund kann die Kantone unterstützen, indem er Kollektivunterkünfte vorfinanziert, die prioritäre Behandlung von Asylgesuchen straffälliger Personen garantiert (BFF und ARK) sowie Vollzugsunterstützung bei der Papierbeschaffung im Einzelfall leistet.

In seiner Begründung verlangt der Motionär, der Bundesrat habe Überlegungen anzustellen, wie er sich im Interesse der Sicherheit unserer Bevölkerung und der Gewährleistung der rechtsstaatlichen Ordnung vorübergehend von EMRK-Bindungen lösen könne. Gemäss Artikel 15 EMRK kann ein Mitgliedstaat «im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht», Massnahmen ergreifen, «welche die in der Konvention vorgesehenen Verpflichtungen in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, und unter der Bedingung ausser Kraft setzen, dass diese Massnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen». Für die Annahme eines öffentlichen Notstandes setzen die Europäische Kommission für Menschenrechte bzw. der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine aussergewöhnliche, dringliche Situation voraus, welche die ganze Bevölkerung betrifft und eine aktuelle und unmittelbar bevorstehende Gefahr für das gesamte staatliche Gemeinwesen darstellt. Bisher wurden die Voraussetzungen eines Staatsnotstandes aufgrund andauernder terroristischer Gewalt in Nordirland und im Südosten der Türkei als erfüllt betrachtet. Es ist offensichtlich, dass die Situation in der Schweiz nicht mit derjenigen dieser Gebiete verglichen werden kann. Eine Berufung auf Artikel 15 EMRK ist daher nicht denkbar.

#### *Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

##### *Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Ziffern 2, 3, 5 und 7 der Motion abzulehnen und die Ziffern 1, 4 und 6 in ein Postulat umzuwandeln.

**Loretan Willy (R, AG):** Ich will hier jetzt kein Nachhutgefecht aufziehen, aber einleitend doch daran erinnern, dass ich bereits gestern in der Eintretensdebatte zum dringlichen Bundesbeschluss Zweifel an dessen Wirksamkeit zum Ausdruck gebracht habe. Diese haben sich heute nach Ihren Beschlüssen – ich gehörte der Minderheit des Rates an – noch verstärkt. Es müssen nach meiner Überzeugung – ich bin nicht der einzige, der das so darstellt – weitere Massnahmen im Asylbereich folgen.



Ich darf aber immerhin mit einer gewissen Befriedigung feststellen, dass vielleicht auch meine Motion – nebst weiteren Vorstössen aus beiden Räten – beim Bundesrat und beim zuständigen Departement die Bereitschaft, Sofortmassnahmen zu ergreifen, gefördert hat. Der Bundesrat ist denn auch bereit, die Ziffern 1, 4 und 6 meiner Motion – ich lese den Text nicht vor, ich gehe davon aus, dass Sie ihn vor sich haben – zu akzeptieren. Allerdings will er die in den genannten Ziffern enthaltenen Forderungen nicht in Form einer Motion, sondern lediglich als Postulat übernehmen. Die übrigen Aufforderungen zum Handeln – die Ziffern 2, 3, 5 und 7 – lehnt er ab. Das kann mich nicht befriedigen. Dennoch möchte ich Ihnen, Herr Bundesrat, und Ihrer Verwaltung für die sehr ausführliche und gründliche Stellungnahme herzlich danken; dies ist bei Motionen nicht immer üblich.

Ich komme zunächst zu den vom Bundesrat im Grundsatz akzeptierten Forderungen der Motion:

Zu Ziffer 1 betreffend die Intensivierung der Grenzüberwachung: Als Ultima ratio kommt der Einsatz von Armee-Einheiten laut Bundesrat nur in Frage – ich zitiere aus seiner Stellungnahme –, «wenn andere Mittel zur Aufgabenerfüllung nicht mehr ausreichen». Dieses Kriterium könnte akzeptiert werden, wenn es nicht ausserordentlich auslegungsbedürftig wäre. Der Bundesrat hat offensichtlich die Absicht, es so auszulegen, dass es gar nie zum Tragen kommen kann. Er glaubt offenbar nicht so sehr an die Fähigkeit z. B. unserer Territorialregimenter, solche Aufgaben erfüllen zu können. Solche Ansichten sind eigentlich fast ein Affront gegenüber Kommandanten, Kadern und Soldaten solcher Einheiten!

Für den Chef VBS, Bundesrat Ogi, ist auf jeden Fall, nach verschiedenen Äusserungen in der Öffentlichkeit, ein Einsatz von Armee-Einheiten an der Grenze nach wenigen Tagen Vorbereitungszeit in Zusammenarbeit mit Grenz- und Festungswächtern jederzeit machbar. Ich setze mich aber gegen die Überweisung von Ziffer 1 als blosses Postulat nicht zur Wehr.

Zu Ziffer 4 meiner Motion: Die Bundesbehörden sind offenbar bereit, dem dringenden Wunsch der Kantone, der Bund müsse eine «Zentralstelle für Wegweisungsvollzug» schaffen, nachzukommen. Der Bundesrat muss den entsprechenden Vorschlag der Arbeitsgruppe Bund/Kantone, die sich damit befasst, in die Tat umsetzen. Nachdem meine Motionsforderung in diesem Punkt gewichtige Unterstützung durch diese Arbeitsgruppe erhält, bin ich mit der Überweisung als blosses Postulat einverstanden.

Zu Ziffer 6: Hier fordert die Motion die Präzisierung und engere Umschreibung der Voraussetzungen für die vorläufige Aufnahme von Asylbewerbern, die bislang zu large gehandhabt worden sind. Die heute in Artikel 14a Absatz 1 des Anag festgelegten Voraussetzungen – ich zitiere: «Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar» – sind viel zu weitmaschig und führen zu Schematismus und Automatismus der «vorläufigen Aufnahme». Der Bundesrat erklärt sich bereit, die Einführung neuer, restriktiver Auflagen im Zusammenhang mit der Anordnung der vorläufigen Aufnahme zu prüfen. Das genügt mir nicht. Mit dem faktischen Automatismus für die vorläufige Aufnahme ist abzufahren. Der Bundesrat ist dazu durch die Überweisung von Ziffer 6 als Motion zu verpflichten. Hier halte ich fest.

Nun zu den vom Bundesrat überhaupt nicht akzeptierten Punkten der Motion.

Zu Ziffer 2, Identitätsabklärungen an der Grenze in allen Fällen durch Bundesorgane: In diesem Punkt könnte der dringliche Bundesbeschluss, der von uns heute verabschiedet worden ist, eine gewisse Entlastung bringen, wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme ausführt, indem eben auf Asylgesuche von Personen ohne Ausweise nicht mehr ohne weiteres eingetreten wird. Wird in solchen Fällen aber einer der heute beschlossenen Ausnahmegründe geltend gemacht, muss trotzdem eine Identitätsabklärung erfolgen – am besten an der Grenze, was die Verstärkung von deren Überwachung voraussetzt. Im Blick auf den dringlichen Bundesbeschluss halte ich an diesem Punkt der Motion nicht fest.

Zu Ziffer 3: Hier geht es darum, Leute, die ohne Papiere und/oder nach illegalen Grenzübertritten Asylgründe geltend machen, in geschlossenen Sammelunterkünften – das ist mit «Internierung» gemeint – in ihrer Bewegungsfreiheit einzuschränken. Im Visier sind natürlich vor allem auch straffällige und renitente Leute. Gerade eine solche Massnahme des Gesetzgebers würde die Attraktivität unseres Landes drastisch vermindern. Diese Massnahme würde dann greifen, wenn die sofortige Wegweisung aus rechtlichen Gründen, weil eine Beschwerde Erfolg hatte, oder aus faktischen Gründen, lange Dauer der Papierbeschaffung, nicht möglich ist. Es bringt wenig oder nichts, wenn wir in der Gesetzgebung die Möglichkeit der raschen Wegweisung festlegen, diese aber aufgrund fehlender Papiere doch nicht innert der gewünschten Frist vollzogen werden kann und sich die Asylbewerber während dieser Zeit frei bewegen können und auf die schiefe Bahn zu geraten riskieren.

Das ist im übrigen auch Gegenstand einer vom Grossen Rat des Kantons Aargau beschlossenen Standesinitiative «Schaffung von geschlossenen Sammelunterkünften durch den Bund», natürlich in Zusammenarbeit mit den Kantonen. Diese Forderung deckt sich in der Zielrichtung mit Ziffer 5 meiner Motion, die vom Bundesrat ebenfalls abgelehnt wird: Das Instrument der Ausschaffungshaft soll verstärkt und auf alle Personen ausgedehnt werden, denen ein Wegweisungsentscheid eröffnet worden ist, aber auch auf solche Personen, die sich in einem Strafverfahren befinden oder rechtskräftig verurteilt sind, und die weder in der Untersuchungshaft noch im Strafvollzug behalten werden können. Alle diese Kategorien von abgewiesenen Asylbewerbern oder von Asylbewerbern, die mit einer Wegweisung zu rechnen haben, können heute nach Belieben untertauchen. Sie riskieren, auf die schiefe Bahn zu geraten. Hier muss durch den Gesetzgeber in einem weiteren Schritt Remedur geschaffen werden. Ich halte daher an den Ziffern 3 und 5 meiner Motion fest.

Zu Ziffer 7 schliesslich: Hier geht es um das Regime, welchem straffällige, gewalttätige und renitente Asylbewerber unterworfen werden sollen. Es handelt sich um Leute, welche die Voraussetzungen für ein Asylverfahren an sich erfüllen, sich indessen während dessen Dauer zu Disziplinlosigkeiten, Drohungen, Gewalt usw. gegenüber Betreuern und anderen Leuten hinreissen lassen. Sie sollen einem verschärften Aufenthaltsregime unter polizeilicher Aufsicht unterworfen werden können.

Der Bundesrat weist in seiner Stellungnahme zu dieser Forderung der Motion zu Recht auf die kantonale Kompetenz hin. Nachdem der Bundesrat die – heute allerdings aus finanzpolitischen Gründen theoretische – Möglichkeit hat, Kollektivunterkünfte vorzufinanzieren, d. h. den Kantonen Hilfeleistung zu bieten, lade ich den Bundesrat ein, diesen Punkt wenigstens als Postulat entgegenzunehmen. Sollte er nicht einwilligen, halte ich angesichts der gegebenen Bundeskompetenz an der Motion fest.

Zum Schluss: Mit der Motion wollte ich die in der Bevölkerung vorhandenen Ängste aufnehmen und den Bundesrat anhalten, entsprechende Massnahmen in die Wege zu leiten. Das kann Hand in Hand mit der Umsetzung der Ergebnisse aus der Arbeitsgruppe Bund/Kantone zur Verbesserung des Wegweisungsvollzuges geschehen.

Die Überweisung der Forderungen in Motions- bzw. Postulatsform würde zweifellos zur Beruhigung der Bevölkerung, insbesondere auch jener in meinem Kanton Aargau beitragen, den ja heute die meisten von Ihnen auf ihren Fraktionsausflügen besuchen werden. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an das Schreckenserlebnis des «Saubannerzuges» von Asylbewerbern durch zwei Ladengeschäfte in meiner Nachbargemeinde Oftringen vom vergangenen Februar. Das ist einer der Hintergründe meines Vorstosses.

Ich bitte Sie, entsprechend meinen heutigen Anträgen Beschluss zu fassen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es ist etwas schwierig, bei den vielen Punkten und Anträgen den Überblick zu behalten. Ich muss daher bei den Anträgen des Bundesrates bleiben.

Herr Loretan hat vor allem Bedenken in bezug auf die Wirksamkeit dieses dringlichen Bundesbeschlusses. Ich habe Ihnen aber gestern ausführlich dargelegt, dass dieser dringliche Bundesbeschluss nur eine Massnahme in einem ganzen Massnahmenpaket ist, das wir ergreifen. Zu diesem Massnahmenpaket gehört die Verstärkung der Grenzüberwachung, was bereits im Gang ist. Wir haben immer gesagt, dass als Ultima ratio – wie es übrigens im Militärgesetz ganz klar festgehalten ist – und wenn die zivilen Mittel nicht mehr ausreichen, auch eine Militärassistenten in Frage käme. Das war immer die Haltung des Bundesrates, aber dieser Zustand ist heute glücklicherweise sicher nicht erreicht. Zu diesem Massnahmenpaket gehört weiter die Verbesserung des Vollzugs. Hier handelt es sich um diese 73 Massnahmen, die die paritätische Arbeitsgruppe, geleitet von Herrn Regierungsrat Ritschard und Herrn Gerber, Direktor des BFF, erarbeitet hat, und die wir in der übernächsten Woche mit den Kantonen bereinigen wollen. Darunter hat es sehr wichtige Massnahmen.

Ich darf auf folgendes hinweisen: Bei einer dieser Massnahmen verpflichtet sich der Bund, künftig bei der Papierbeschaffung eine viel wichtigere Rolle zu spielen. Die Papierbeschaffung soll vom Bund für die Kantone organisiert werden. Auf der anderen Seite sind die Kantone bereit, einem Controlling im Bereich des Vollzugs zuzustimmen. Dieses Controlling ist eine sehr wichtige Massnahme, weil Vollzugsbereitschaft, -willigkeit und -konsequenz heute leider in den einzelnen Kantonen noch recht unterschiedlich gehandhabt werden. Wenn wir das über das gemeinsame Controlling offenlegen, werden wir im Vollzug zweifellos – übrigens auch mit weiteren Massnahmen – eine Chance haben, grosse Fortschritte zu machen. Ferner gehört zu diesem Massnahmenpaket die verbesserte internationale Zusammenarbeit. Ich habe ein entsprechendes Abkommen mit Frankreich bereits unterschrieben. Wir hoffen, in diesem Jahr mit allen anderen Nachbarstaaten gleiche Abkommen über die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit abzuschliessen.

Mit all diesen Massnahmen, Herr Loretan, können wir nach menschlicher Voraussicht davon ausgehen, dass dies im Asylbereich eine ganz wesentliche Effizienzsteigerung zur Folge haben wird. Hierzu kann ich immerhin auf die Vergangenheit verweisen: Der AVB war im Jahre 1990 sehr erfolgreich, als es uns gelungen ist, die Zahl der Asylgesuche um die Hälfte zu reduzieren. Das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht war mit der Schliessung von Letten und allen anderen offenen Drogenszenen in unserem Land und mit der Verbesserung des Vollzuges erfolgreich. Aus diesen Gründen bin ich überzeugt, dass wir mit diesem dringlichen Bundesbeschluss beispielsweise im Bereich der «Papierlosen» eine echte Chance haben, hier die neuen Missbräuche erfolgreich zu bekämpfen. Aus all diesen Gründen muss ich deshalb bei den Stellungnahmen des Bundesrates zu den einzelnen Ziffern der Motion bleiben.

Ich möchte mich nur noch zu einem besonders heiklen Punkt in Ihrem Vorstoss äussern: Die Internierung im geforderten Sinne würde eine klare Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellen. Ein derart schwerwiegender Eingriff in die persönliche Freiheit kann nicht statuiert werden, wenn nicht besondere Gründe vorliegen. Diese besonderen Gründe haben wir im Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht enumeriert, vor allem auch den besonderen Grund in Artikel 13a Litera e. Wenn die asylsuchende Person andere Personen «ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist», dann haben wir tatsächlich die Möglichkeit, die Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft anzuordnen. Aber generell alle Asylgesuchsteller in Internierungshaft zu nehmen, wenn ein negativer Entscheid vorliegt, wäre natürlich ein ganz schwerwiegender Eingriff in die persönliche Freiheit, der auch dem Verhältnismässigkeitsprinzip in keiner Weise genügen würde. Der Bundesrat muss daher an seinen Anträgen festhalten.

Ziff. 1 – Ch. 1

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Ziff. 2 – Ch. 2

Abgelehnt – Rejeté

Ziff. 3 – Ch. 3

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion

7 Stimmen

Dagegen

19 Stimmen

Ziff. 4 – Ch. 4

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Ziff. 5 – Ch. 5

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion

7 Stimmen

Dagegen

17 Stimmen

Ziff. 6 – Ch. 6

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Ziff. 7 – Ch. 7

**Loretan Willy** (R, AG): Ich habe hier den Bundesrat eingeladen, sich doch mit der Überweisung als Postulat einverstanden zu erklären. Die Bereitschaft dazu geht auch aus seiner Stellungnahme hervor. Er lässt hier durchaus eine Türe oder ein Türchen offen. Wenn Herr Bundesrat Koller erklärt, dass er an der Ablehnung der Überweisung als Motion festhalte, bitte ich Sie, ihr in diesem Punkt zuzustimmen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich bin versöhnlich und erkläre mich bereit, Ziffer 7 als Postulat entgegenzunehmen.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

96.091

## Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 503 hiervor – Voir page 503 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 8. Juni 1998

Décision du Conseil national du 8 juin 1998

#### A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

##### A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Heute beginnt das Differenzbereinigungsverfahren im Rahmen der Vorlage A1. Wir sind Erstrat bei der Präambel und den Artikeln 1 bis 126. Wir haben in diesem Bereich viele Differenzen abzutragen oder an Beschlüssen, die wir gefasst haben, festzuhalten. Bei der Beratung dieser ersten Hälfte der aktualisierten Verfassung sind rund 90 Differenzen entstanden. Davon ist etwa die Hälfte eher inhaltlicher, ein gutes Drittel eher redaktioneller und der Rest systematischer Natur.

Ich erwähne die 15 wichtigsten Artikel oder Sachbereiche, bei denen inhaltliche Differenzen entstanden sind, stichwortartig: Die Präambel, die Verankerung der Nachhaltigkeit, der Artikel über die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung, das Diskriminierungsverbot und parallel dazu das Gleichstellungsgebot betreffend die Behinderten, der Artikel über Kinder und Jugendliche im Grundrechtsteil der Verfas-

sung, das Redaktionsgeheimnis, der unentgeltliche Grundschulunterricht, die Entschädigungspflicht bei Eigentumsbeschränkungen ausserhalb einer formellen oder materiellen Enteignung, das Streikrecht, der Städteartikel, der Ordensartikel, der Umweltschutzartikel, die Unterstützung mehrsprachiger Kantone bei der Erfüllung spezifischer Aufgaben, der Bistumsartikel und der bezahlte 1. August. Das sind die wichtigsten Bestimmungen und Sachbereiche, bei denen sich die Räte nicht einig sind.

Daneben gibt es systematische Differenzen. In diesem Bereich hat ein Verständigungsausschuss getagt, der sich aus den Präsidenten der Verfassungskommissionen und Subkommissionen beider Räte zusammengesetzt hat, ergänzt durch einige Mitglieder der Kommission des Nationalrates. Dieser Verständigungsausschuss hat zuhänden der beiden Kommissionen Anträge formuliert, um das weitere Vorgehen zu erleichtern. Er beantragt, teilweise die Systematik des Ständerates und teilweise diejenige des Nationalrates zu übernehmen.

Die Kommission hat sich bei ihren Anträgen ans Plenum überall an diese Empfehlungen gehalten, auch dort, wo sie Lösungen des Nationalrates zu übernehmen hatte. Dementsprechend beantragt sie Festhalten an der Systematik bei den Bestimmungen über Bundesstaat und Föderalismus, über den Standort der Bürgerrechte – anschliessend an die Grundrechte –, bei der Integration der Amtssprachen in den Sprachenartikel, bei der Umstellung von Umweltschutzartikel und Raumplanungsartikel, bei der Aufteilung des 4. Abschnittes in einen Abschnitt «Öffentliche Werke und Verkehr» und einen Abschnitt «Energie und Kommunikation» sowie bei der Reihenfolge der Wirtschaftsartikel, der Artikel 85 bis 98; dort haben wir bekanntlich einige Umstellungen vorgenommen. Hingegen haben wir die nationalrätlichen Beschlüsse übernommen bei der Verankerung des Verantwortlichkeitsartikels im 1. Titel – nicht anschliessend an die Bürgerrechte – sowie bei der Aufteilung des Bildungsartikels in zwei Artikel. Soviel zu den systematischen Belangen.

Wir haben zusätzlich Abklärungen vorgenommen bezüglich der Begriffe Stimmrecht, Wahlrecht, politische Rechte, Volksrechte. Wir haben nun durchgängig eine einheitliche Begriffsbildung gewählt, wobei der Terminus «politische Rechte» nun überall als Oberbegriff verwendet wird.

Sachlich gesehen beantragen wir einige wichtige Differenzen zu bereinigen, indem wir uns dem Nationalrat angeschlossen haben. Ich komme darauf zurück. In 15 Fällen hat die Kommission Kompromissvorschläge erarbeitet, welche eine Annäherung an die Version des Nationalrates bedeuten.

Zustimmung zum Nationalrat beantragen wir insbesondere in drei Bereichen, nämlich bei der Anerkennung des Anspruches auf unentgeltlichen Grundschulunterricht – Artikel 16a im Grundrechtsteil –, bei der ausdrücklichen Gewährleistung des Redaktionsgeheimnisses – in Artikel 14a – sowie bei Artikel 51 Absatz 2: Danach haben die Kantone die von ihnen abgeschlossenen Verträge mit ausländischen Partnern dem Bund nicht mehr zur Genehmigung zu unterbreiten, sondern sie werden den Bund vor dem Abschluss von Verträgen nur noch zu konsultieren haben.

Kompromisse haben wir vorgenommen bei der Präambel, bei der Verankerung der Nachhaltigkeit, beim Diskriminierungsartikel, bei den Kinder- und Jugendrechten, bei der Verankerung des Streikrechtes und bei den Sozialzielen. Hier sind wir auf eine mittlere Lösung eingeschwenkt, um im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens den weiteren Fortgang zu erleichtern.

Zudem ist in zwei Fällen die Fahne nicht leicht zu lesen, und zwar weil die Beschlüsse des Nationalrates und des Ständerates zumindest redaktionell zum Teil weit auseinander liegen. Wir unterbreiten deshalb Kompromissvorschläge und haben dabei notgedrungen Textteile beider Fassungen übernommen. Es betrifft dies die Präambel und Artikel 33 über die Sozialziele. Ich habe deshalb veranlasst, dass Sie neben der gewohnten Fahne auf separaten Blättern auch die vollständigen Textfassungen der Präambel und des Sozialzielartikels erhalten. Damit soll die Lesbarkeit, die Übersichtlichkeit für unsere Beratungen verbessert werden.

Ich muss Sie sodann noch darüber orientieren, dass die ständerätliche Kommission in zwei Fällen Änderungen beschlossen hat, die bei diesem Stand des Verfahrens an sich nicht behandelt werden können, weil keine Differenzen mehr zum Nationalrat bestehen. Es handelt sich einerseits um eine erweiterte Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Berufsbildung, über die sogenannten Biga-Berufe hinaus, andererseits um die Aufnahme einer Zielbestimmung in die Verfassung im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik.

Wir sind hier der Meinung, dass wir den Entwurf nochmals ändern sollten, wir brauchen dafür aber die Zustimmung der nationalrätlichen Kommission. Dementsprechend haben wir diese Vorschläge an die Verfassungskommission des Nationalrates weitergeleitet. Wenn sie ebenfalls dieser Meinung ist, wird sie diese Artikel im Differenzbereinigungsverfahren noch einbringen können.

Das anspruchsvolle Unterfangen einer gleichzeitigen Behandlung der Vorlage A in beiden Räten setzt voraus, dass wir nun im Differenzbereinigungsverfahren mit gutem Willen und mit dem Willen zur Verständigung an die Arbeit gehen, sonst wird schlussendlich alles auf eine Einigungskonferenz aufgeschoben, was – so meine ich – kein sinnvoller Weg wäre.

Die Verfassungskommission Ihres Rates hat deshalb mit ihren differenzierten Lösungen – Festhalten bei einigen wichtigen Fragen, Entgegenkommen in anderen wichtigen Fragen – und mit Kompromisslösungen in doch recht beträchtlicher Zahl diesen guten Willen an den Tag gelegt. Ich möchte Sie im Namen der Kommission bitten, unseren Vorschlägen und Anträgen zuzustimmen.

#### Titel

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### Titre

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Ich äussere mich zum Titel; hier beantragt Ihnen die Kommission Festhalten. Der Bundesbeschluss lautet nach unserer Version: «Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung», während Nationalrat wie Bundesrat von «Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung» sprechen. Wir sind nach wie vor der Meinung, dass unsere Version besser ist und der Begriff der Nachführung wenig geeignet ist, als Titelbegriff in seiner doch nicht ganz klaren Bedeutung aufgenommen zu werden. Der Nationalrat hat im übrigen darüber nicht diskutiert; er hat davon nicht Kenntnis genommen.

Auch dies ist ein Grund, daran festzuhalten.

**Merz Hans-Rudolf (R, AR)**: Als Nichtmitglied der Kommission stelle ich einfach die Frage: Hat man geprüft, ob man der ganzen Vorlage nicht auch den Namen «Bundesbeschluss über die Reform der Bundesverfassung» geben könnte? Was wir vornehmen, ist ja eine Reform der Bundesverfassung. Das wäre vielleicht ein Kompromiss zwischen den beiden Auffassungen.

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Ich glaube, dass das nicht unbedingt sinnvoll wäre, weil unter «Reform der Bundesverfassung» auch die weiteren Vorlagen B und C verstanden werden können. Hier geht es eigentlich um die Aktualisierung der geltenden Bundesverfassung, und in den nächsten Phasen geht es um die weiteren, substantiellen Reformen. Wenn wir hier diesen Begriff aufnehmen, würden wir vielleicht Missverständnisse schaffen. Einen Anlass zu einem Kompromiss sehe ich insofern noch nicht, als der Nationalrat diese Frage ja noch nicht diskutiert hat. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass er sich unserem Titel anschliessen wird.

*Angenommen – Adopté*

**Präambel Abs. 2, 2a, 3, 4, 5, 5a, 5b, 6***Antrag der Kommission**Abs. 2*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)*Abs. 2a**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Gentil, Aeby, Cavadini Jean, Forster, Marty Dick)

Streichen

*Abs. 3*

.... erneuern und seinen Zusammenhalt zu festigen, um Freiheit, Demokratie, Unabhängigkeit ....

*Abs. 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 5*

Festhalten

*Abs. 5a, 5b*

Streichen

*Abs. 6*

Festhalten

**Préambule al. 2, 2a, 3, 4, 5, 5a, 5b, 6***Proposition de la commission**Al. 2*

Maintenir

*Al. 2a**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Gentil, Aeby, Cavadini Jean, Forster, Marty Dick)

Biffer

*Al. 3*

Résolus à renouveler leur alliance et à raffermir leur cohésion pour renforcer ....

*Al. 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 5*

Maintenir

*Al. 5a, 5b*

Biffer

*Al. 6*

Maintenir

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Die Präambel ist auf der Fahne leicht verwirrt dargestellt; sie ist in der Tat nicht leicht zu lesen, sie ist aber korrekt dargestellt, weil ja gemäss unserem Brauch die Änderungen immer aufzuführen sind, damit die einzelnen Schritte in den Räten nachvollzogen werden können. Aus diesem Grund liegt Ihnen der vollständige Text der Präambel auf einem separaten Blatt vor.

Ich möchte in drei Schritten erklären, wie wir zu unserer Lösung gekommen sind. Zuerst möchte ich ausführen, was der Nationalrat geändert hat, dann möchte ich seine Änderungen würdigen und schliesslich die Folgerungen der Kommission darlegen.

1. Was hat der Nationalrat getan? Er hat die Präambel beladen, wir meinen: sogar überladen. Er hat den Absatz 2a – «in der Verantwortung gegenüber der Schöpfung» – eingefügt. Darauf soll auch die Präambel Bezug nehmen, verlangt die Mehrheit des Nationalrates. In Absatz 3a hat er als zusätzliche Werte neben Freiheit, Unabhängigkeit und Frieden auch die Demokratie eingefügt. Er hat weiter das statische Wort «bewahren» durch das aktivere, kräftigere Verb «stärken» ersetzt.

In Absatz 4 hat der Nationalrat das Wort «Toleranz» durch den rein deutschen Begriff «Rücksichtnahme» ersetzt. In Absatz 5 hat er sich der Formulierung «im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften» entledigt, also die historische Verpflichtung aus der Präambel gekippt. Schliesslich hat er in

den Absätzen 5a und 5b Passagen aus der Muschgschen Formel aus den siebziger Jahren übernommen.

2. Wie stellen wir uns zu den Änderungen des Nationalrates? Vorab gilt festzustellen, was der Kommissionspräsident erwähnt hat: Der Nationalrat hat quasi in der Retorte beraten, ohne unsere Fassung überhaupt zu prüfen. Wir unsererseits haben uns mit der Fassung des Nationalrates genau auseinandergesetzt. Die Änderungen in den Absätzen 1 bis 4 erweisen sich nach unserer Beurteilung in der Tat als Verbesserungen, und zwar in bezug auf den Inhalt und auf die Sprache. Hingegen ist die Implantation der Muschgschen Elemente – wenn ich sie so bezeichnen darf –, auch wenn sie für sich eine sehr hohe Qualität haben, nicht sachgerecht. Erstens handelt es sich um ein fremdes Element, der Sprachfluss ist ein anderer, es ist kein einheitlicher Guss mehr. Zweitens bringen die Muschgschen Elemente eine Wiederholung der Absätze 3 und 4 und führen dazu, dass die Präambel nicht mehr überblickbar, nicht mehr konzis ist. Drittens glauben wir, dass die historische Verpflichtung, die wir in Absatz 5 normiert haben, durchaus ihre Berechtigung hat.

3. Aus diesen Gründen bitten wir Sie, wie folgt zu entscheiden: Wir möchten die Verbesserungen in Absatz 4 übernehmen und schliessen uns auch der sprachlichen Verbesserung des Nationalrates in Absatz 3 an; wir haben sie aufgrund der Verbesserung des Nationalrates neu gefasst, inhaltlich die Änderungen des Nationalrates aber übernommen.

Bei den Absätzen 5 und 6 bitten wir Sie, die Muschgschen Elemente nicht aufzunehmen und an unserer Fassung festzuhalten.

Soweit ist sich die Kommission vollständig einig.

Eine Differenz innerhalb der Kommission ergibt sich nur bei Absatz 2: Die Mehrheit glaubt, dass die Verantwortung gegenüber der Schöpfung durchaus in der Präambel Bestand hat; die Minderheit möchte darauf verzichten. In der Verfassungskommission wurde geltend gemacht, dass diese Verantwortung gegenüber der Schöpfung in der Anrufung Gottes, in der *Invocatio*, bereits enthalten sei. Trotzdem erachtet es die Mehrheit als gerechtfertigt, die Verantwortung gegenüber der Schöpfung in dieses Kurzprogramm – die Präambel ist ja ein Kurzprogramm: konzis, kurz, sprachlich prägnant gefasst – aufzunehmen.

*Abs. 2 – Al. 2**Angenommen – Adopté**Abs. 2a – Al. 2a*

**Präsident:** Auf der Fahne fehlt beim Antrag der Mehrheit der Hinweis auf Absatz 2a. Ich verweise Sie auf das separate Blatt, wo die vollständige Präambel aufgeführt ist.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** Comme l'a dit tout à l'heure M. Frick, rapporteur, en présentant l'ensemble du préambule, nous avons eu, en commission, une discussion qui consistait à savoir si ce préambule devait à lui seul contenir pratiquement l'ensemble des éléments que l'on retrouve ultérieurement dans la constitution. Nous avons estimé qu'il y avait, dans la version du Conseil national, une tendance à augmenter la longueur de ce préambule, sans que le contenu lui-même en soit considérablement enrichi.

C'est la raison qui pousse la minorité de la commission à vous proposer de rejeter cet alinéa 2a qui, de son point de vue, n'apporte rien au préambule. En effet, en mentionnant la responsabilité envers la Création, on défend deux idées: la première rappelle que, s'il y a création, il y a créateur, mais l'invocation à Dieu Tout-Puissant, à l'alinéa 1er, contient déjà cette idée. La deuxième idée fait allusion aux responsabilités qu'ont les citoyens envers le monde dans lequel ils vivent à l'égard des générations futures, ce qui est exprimé très clairement à l'alinéa 5.

En conséquence, nous estimons que cet alinéa 2a n'apporte absolument rien de nouveau et que, dans le fond, il ne constitue qu'une redite d'éléments mentionnés de manière plus ramassée et plus incisive aux alinéas 1er et 5.

Pour ces raisons, nous vous suggérons de biffer cet alinéa 2a.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Über die Präambel lässt sich natürlich trefflich streiten. Aber auch die Volksdiskussion hat gezeigt, dass für das Volk die Präambel vielleicht fast das Wichtigste ist, weil sie die Vision unseres Staates zum Ausdruck bringen soll.

Aus dieser Sicht – ich habe es schon im Nationalrat gesagt – ist es wichtig, dass eine Präambel aus einem Guss geschrieben ist und auch im Stil und in der Wortführung eine gewisse Höhe einhält. Deshalb muss aus der Sicht des Bundesrates der Versuch des Nationalrates, die glänzende Formel von Muschg aus dem Entwurf von 1977 mit jener unseres Entwurfs zu verbinden, als misslungen erachtet werden. Der Text ist auch eindeutig zu lang. Deshalb würde ich im Zweifel für eine möglichst kurze Fassung votieren.

Aus den Gründen, die Herr Gentil genannt hat, würde ich bei Absatz 2a eher dem Antrag der Minderheit zustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	17 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	14 Stimmen

#### Abs. 3 – Al. 3

**Präsident:** Dieser Absatz ist auf der Fahne als Absatz 3a bezeichnet; massgebend ist das Beiblatt.

#### Angenommen – Adopté

#### Abs. 4, 5, 5a, 5b, 6 – Al. 4, 5, 5a, 5b, 6

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 1

Antrag der Kommission  
Festhalten

#### Art. 1

Proposition de la commission  
Maintenir

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich spreche zugleich zum 1. Titel und zu Titel und Inhalt von Artikel 1. Nach der Sitzung des Nationalrates hat ein Verständigungsausschuss beider Verfassungskommissionen getagt. Dabei haben die Vertreter der nationalrätlichen Kommission erklärt, diese Differenz sei nicht bewusst geschaffen worden, sondern sie rühre daher, dass der Nationalrat die Beschlüsse des Ständerates gar nicht gewürdigt habe. Unser Präsident der Verfassungskommission hat gesagt, das sei kein böser Wille, aber ich stelle fest: Es ist vorsätzlich geschehen, offenbar vorsätzlich ohne bösen Willen. Wir hatten in der ersten Lesung als Erstrat begründet, weshalb wir die Bezeichnung des 1. Titels sowie den Titel und die Formulierung von Artikel 1 geändert haben. Wiederholungen sind überflüssig. Wir bitten Sie einstimmig, an unserem Beschluss festzuhalten.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 2 Abs. 2, 2bis, 3, 4

Antrag der Kommission

#### Abs. 2

#### Mehrheit

Sie fördert nachhaltig die gemeinsame Wohlfahrt, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

#### Minderheit

(Frick, Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Abs. 2bis

#### Mehrheit

Streichen

#### Minderheit

(Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Abs. 3

Festhalten

#### Abs. 4

Streichen

#### Art. 2 al. 2, 2bis, 3, 4

Proposition de la commission

#### Al. 2

#### Majorité

Elle favorise de façon durable la prospérité commune. Elle encourage la cohésion interne et la diversité culturelle du pays.

#### Minorité

(Frick, Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Al. 2bis

#### Majorité

Biffer

#### Minorité

(Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Al. 3

Maintenir

#### Al. 4

Biffer

#### Abs. 2 – Al. 2

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 2 erfährt in Absatz 1 keine Änderung; ich leite gleich zu Absatz 2 über.

In Absatz 2 wirft der Begriff der Nachhaltigkeit, den der Nationalrat eingeführt hat, Probleme auf. Was hat der Nationalrat getan? Er hat zum ersten die Reihenfolge der Begriffe umgestellt; damit haben wir keine Probleme. Er hat aber zusätzlich die Förderung der nachhaltigen Entwicklung als Staatszweck in Absatz 2 aufgenommen. Mit der Nachhaltigkeit an sich hat unsere Verfassungskommission ebenfalls keine Probleme.

Was verstehen wir unter Nachhaltigkeit? Nachhaltige Entwicklung bedeutet nach heutigem Verständnis die Pflicht, darauf zu achten, dass die Entwicklung unserer Gesellschaft harmonisch verläuft und dass wir auf das soziale und wirtschaftliche Element und auf die Lebensgrundlagen Rücksicht nehmen. Eine nachhaltige Entwicklung ist kontrollierbar, sie macht keine zu grossen Sprünge, die zu Schäden führen und nachher grosse Korrekturen erfordern; der Mensch setzt sich selber Grenzen. Er legt viel mehr Wert auf eine langfristig harmonische Entwicklung als auf eine kurzfristige Maximierung und auf eine kurzfristige Optimierung von Wohlstand und materiellem Erfolg. Damit ist nachhaltige Entwicklung also viel mehr als nur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gemäss Absatz 3. Im weiteren Sinn fallen nämlich unter den Begriff der Nachhaltigkeit auch ein auf Dauer ausgeglichener Finanzhaushalt und auf Dauer finanzierbare Sozialleistungen. So verstehen wir die Nachhaltigkeit in unserer Kommission.

Der Bundesrat, so liess er uns erklären, kann sich grundsätzlich nicht nur mit der Nachhaltigkeit in der Verfassung, sondern auch mit der Nachhaltigkeit, wie sie der Nationalrat normiert hat, anfreunden. Die Frage bleibt nur – darin unterscheiden sich in Absatz 2 die Anträge der Mehrheit und der Minderheit –: Soll gemäss der Mehrheit das Adverb stehen, «der Bund fördert nachhaltig», oder soll die Förderung der Nachhaltigkeit als separater Ausdruck normiert werden, wie es die Minderheit will?

Die Mehrheit glaubt, dass das Adverb genügt. Ich gehöre der Minderheit an und möchte, deren Haltung ebenfalls kurz begründen, da es um keine substantielle Änderung geht. Die Minderheit glaubt, dass die Lösung des Nationalrates aus zwei Gründen den Vorzug verdient:

1. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung ist fester Bestandteil der schweizerischen Politik geworden. Er darf darum auch in der Verfassung stehen.

2. Der Nationalrat hat seinen Beschluss mit so überwiegender Mehrheit gefällt, dass wir glauben, auf eine weitere Differenzbereinigung verzichten und der Fassung des Nationalrates zustimmen zu können, zumal ja inhaltlich kaum ein Unterschied zur Fassung der Mehrheit auszumachen ist.

**Aeby Pierre (S, FR):** Quelques mots, à l'article 2 alinéa 2, à propos des notions de «développement durable et de «prospérité commune».

Je ne sais pas ce qu'il en est du texte en allemand, mais en français on peut très bien imaginer une prospérité commune immédiate, contraire au principe du développement durable. Je ne sais pas si on peut dire la même chose en allemand. En fait, la transformation effectuée par la majorité de la commission – qui remplace la décision du Conseil national – ne prend plus du tout le même sens. A la rigueur, j'aurais compris que notre commission reprenne l'article 2 du projet du Conseil fédéral, un article 2 extrêmement traditionnel. L'alinéa 1er préciserait le rôle fondamental de la Confédération; l'alinéa 2 contiendrait les notions de «cohésion interne» et «prospérité commune»; ça, c'est ce à quoi nous sommes habitués. Dès l'instant où on admet le principe de compléter cet article – cela s'applique aussi bien à l'alinéa 2 qu'à l'alinéa 2bis que nous allons traiter tout à l'heure –, il faut aller au bout du raisonnement. Le développement durable est une notion non seulement environnementale, mais aussi sociale et économique, faut-il le rappeler? Il me paraît tout à fait intéressant, à cet article 2, de garder exactement le libellé voulu par le Conseil national, c'est-à-dire, d'un côté, la prospérité commune qui est un concept que nous connaissons bien et, de l'autre, le développement durable qui, en soi, n'a rien à voir avec la prospérité commune comme telle; on ne peut pas le ramener à la simple expression «de façon durable, la prospérité commune», ça ne veut en fait rien dire. En conséquence, je rejoins les propos de M. Frick et vous invite à adhérer à la décision du Conseil national à l'article 2 alinéa 2.

**Schmid Carlo (C, AI):** Die Verfassung verdient es schon, dass man auch mit Details genau umgeht. Ich habe Verständnis für die Kommissionsmehrheit, dass sie einen Kompromiss sucht, um den Begriff der Nachhaltigkeit, den die nationalrätliche Fassung in Artikel 2 Absatz 2 eingefügt hat, nicht einfach unter den Tisch fallenzulassen, sondern ihn auf irgendeine Art und Weise retten will. Immerhin zwei Bemerkungen dazu:

Zur Begriffsbestimmung, welche Herr Frick für den Begriff «nachhaltig» nun geliefert hat – dass sie im normalen deutschen Sprachgebrauch so nicht üblich sei, neu sei –: Der Begriff «nachhaltig» ist eine alte schweizerische Militärformel, es wird nachhaltig unterstützt, es wird nachhaltig Widerstand geleistet usw. Dann kann man aber «nachhaltig» mit «anhaltend» ersetzen. Wenn das aber nicht die Meinung der Mehrheit ist, wenn die Kommissionsmehrheit tatsächlich «nachhaltig» einfach als Adverb versteht, das den gesamten Begriffshof der Entwicklung, der Erhaltung, der Regenerationsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen beinhalten soll, dann machen wir, so meine ich, ein Hendiadyoin. Wir brauchen diesen Begriff nicht, denn wir haben ihn schon!

Lesen Sie Artikel 2 Absatz 3, der Antrag der Kommission lautet auf Festhalten. An was halten wir fest? Wir hatten beschlossen: gemäss Bundesrat. Lesen Sie die bundesrätliche Fassung: «Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ....» Das ist bereits drin, und alles andere ist überflüssig und stiftet Verwirrung. Daher meine ich, sollte man grundsätzlich beim Entwurf des Bundesrates bleiben. Wenn das der Comment dieses Hauses gestattet, so bin ich der Auffassung, dass wir in Artikel 2 Absatz 2 beim Entwurf des Bundesrates bleiben sollten.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Aufgrund der Ausführungen von Herrn Schmid möchte ich für die Kommission zwei Erklärungen nachliefern:

1. Das Wort «nachhaltig» ist in der Tat, Herr Schmid, kein neues. Es fand sich von alters her in militärischen Dokumenten, es findet sich aber seit langem auch in der Forstgesetz-

gebung. «Nachhaltig» hiess schon immer «langfristig wirksam, andauernd, ohne Unterbruch, stetig wirksam». Dies ist der Begriff der Nachhaltigkeit, wie er sich traditionell entwickelt hat. Aber seit einigen Jahren ist der Begriff der Nachhaltigkeit im politischen Leben mit klarem Inhalt angereichert, namentlich aufgrund der Konferenzen von Rio de Janeiro und Kyoto. Er betrifft mehr als nur die natürlichen Lebensgrundlagen. Er umfasst die stetige, ausgewogene Entwicklung der Wirtschaft, der Gesellschaft, des Staates an sich, auch seiner Finanzen und Sozialwerke. Das ist im wesentlichen der Begriff, wie er heute gängig ist und dem sich auch die Kommission in den Erklärungen aller ihrer Mitglieder, die sich geäußert haben, angeschlossen hat.

2. Die zweite Bemerkung betrifft Ihren Hinweis auf Absatz 3: Der Begriff «dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» deckt die Nachhaltigkeit ab. Ich glaube vorhin ausgeführt zu haben, dass die politisch verstandene Nachhaltigkeit eben weit über die blosser Schonung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen hinausgeht, weil sie zusätzlich auch das wirtschaftliche und kulturelle Leben und das gesamte Staatswesen umfasst. Aus diesen Gründen sind wir zur Überzeugung gekommen, dass die Nachhaltigkeit mit Absatz 3 nicht abgedeckt ist, sondern dass sich eine zusätzliche Normierung rechtfertigt.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Persönlich sehe ich hier eher ein Dilemma. Auf der einen Seite ist es tatsächlich so, wie ausgeführt worden ist: Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung ist seit den berühmten Konferenzen von Rio und Kyoto auch expressis verbis Bestandteil unserer Bundespolitik geworden. Ich verweise auf das Strategiepapier «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz», veröffentlicht im Bundesblatt (BBl 1997 III 1045–1057). Andererseits ist der Begriff «nachhaltig» wahrscheinlich – aber da werde ich subjektiv – auch ein Modewort. Es will ja zum Ausdruck bringen, dass die Politik und unser Denken nicht kurzfristig, sondern mittel- und langfristig angelegt sein sollen. Das, würde ich meinen, hätten unsere Verfassungsväter schon immer so verstanden. Deshalb neige ich rein intuitiv eher zur Auffassung, dass wir die Verfassung nicht mit einem solchen Modewort belasten sollten. Ich wäre daher eher für die ursprüngliche Fassung des Bundesrates.

Inhaltlich sind wir uns einig: Es ist eine Frage der Opportunität, ob Sie dieses neue Wort hier aufnehmen wollen oder nicht.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	7 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	20 Stimmen
Für den Antrag Schmid Carlo	16 Stimmen

#### Abs. 2bis – Al. 2bis

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Der Nationalrat hat in Absatz 2bis mit 86 zu 54 Stimmen die Chancengleichheit als Staatszweck eingeführt. Mit dem Bundesrat hat auch die Kommission Verständnis für das Anliegen. Wir haben uns aber von der konzisen Begründung des Bundesamtes für Justiz überzeugen lassen, dass die Chancengleichheit nicht in den Artikel betreffend den Staatszweck gehört. Ich möchte Ihnen diese Begründung zusammengefasst vortragen.

Die Chancengleichheit ist zunächst bereits durch Absatz 1 des Zweckartikels, der den Schutz der Freiheit, der Gleichheit und der Rechte unserer Bürger vorsieht, umfassend verankert. Zudem ist die Rechtsgleichheit der Menschen in der Schweiz konkret durch Artikel 7 der Verfassung gewährleistet. Auch Artikel 31 erinnert daran, dass die Grundrechte tatsächlich verwirklicht werden müssten. Wir sind uns auch durchaus einig, dass die Chancengleichheit in dem Sinne bestehen muss, dass in unserem Land, das eine offene Gesell-

schaft ist, allen Gelegenheit gegeben werden muss, sich aufgrund der eigenen Leistungen und Fähigkeiten zu entfalten. Auch die Möglichkeit eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Bildungsinstitutionen muss gegeben sein. Aber der Begriff der Chancengleichheit ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass wir mit unterschiedlichen Startchancen ins Leben treten. Wir glauben, der Staat würde sich übernehmen, wenn er diese ungleichen Startchancen zusätzlich kompensieren wollte.

Absatz 2bis würde unerfüllbare Erwartungen wecken. Wir bitten Sie, darauf zu verzichten. Die Kommission ist sich diesbezüglich in der grossen Mehrheit einig; die Minderheit Aeby beantragt, dem Nationalrat zu folgen.

**Aeby Pierre (S, FR):** A mon avis, deux positions sont défendables dans le débat:

1. la position de M. Schmid Carlo qui préfère en rester à un article 2 dépouillé et traditionnel. Cette position se défend tout à fait intellectuellement et dans cet exercice de réforme de la constitution;

2. l'autre position qui consiste à dire: «Faisons un pas vers le Conseil national!» On est ici de toute façon dans un chapitre déclaratif. On vient de voir le préambule, on vient de voir plusieurs dispositions, il y en aura d'autres où on est vraiment dans une partie très générale où ces déclaratifs sont en partie politiques.

Alors, dès l'instant où on a fait un pas vers la position du Conseil national et qu'on a accepté l'alinéa 2 tel que proposé, avec ces termes «de façon durable», ou en allemand «nachhaltig», je ne vois pas pourquoi on écarterait l'alinéa 2bis qui consacre un principe fondamental de notre Etat de droit. Tous les principes de l'alinéa 2, on les retrouve concrétisés ailleurs, aussi bien «la prospérité commune», que la notion de «développement durable», qui est tout de même là, que la «diversité culturelle» du pays. Toutes ces notions sont concrétisées à d'autres endroits de la constitution.

On a élargi l'article sur la non-discrimination. Je vous rappelle les discussions que nous avons eues sur les handicapés, sur l'âge, etc.; on a parlé des enfants, à un endroit ou à un autre; on a parlé de l'école primaire gratuite, etc. Ce sont tous des éléments concrets d'un principe fondamental de notre Etat de droit, et c'est pour ça que l'article 2bis se justifie, dès l'instant où on n'en reste plus à la version initiale du Conseil fédéral. Je ne crois pas qu'on puisse suivre les explications de M. Frick, car l'explication qu'il a donnée, il pourrait la donner pour n'importe laquelle des notions figurant maintenant dans l'article 2. Il y a des répétitions, que j'ai eu l'occasion de signaler, entre le préambule qui parle de «diversités culturelles», d'«obligations envers les générations futures», etc., et par exemple l'alinéa 2 déjà, où on n'hésite pas à reprendre de ces éléments qu'on retrouvera encore plus loin, dans d'autres dispositions de la constitution. Alors, si vraiment on veut faire un pas de rapprochement en direction du Conseil national, votons cet alinéa 2bis.

On maintient déjà notre décision concernant l'alinéa 4 qui vise à favoriser la paix et à contribuer à un ordre juste du monde. On peut estimer qu'il s'agit là d'une tâche fondamentale de la Suisse peut-être, mais extérieure à sa vie propre, extérieure à ce qui se passe au sein de nos frontières et on peut justifier ici une attitude assez dure. On peut aussi expliquer que nous n'ayons pas retenu l'alinéa 3, car le principe de «la conservation durable des bases naturelles de la vie» est contenu déjà dans le préambule, je l'ai dit, et on le retrouve dans un article très précis des chapitres sur la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Mais l'«égalité des chances» comme telle, qui est une notion extrêmement noble, c'est que chacun, à sa naissance, doit avoir les mêmes chances, et on l'a voulu, notamment pour les handicapés, en allant très loin. Et bien, on peut très bien l'exprimer ici à l'article 2.

Je vous invite donc à adhérer à la décision du Conseil national et à accepter l'alinéa 2bis.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Der Ansatzpunkt von Herrn Aeby leuchtet auch mir durchaus ein. Das war der Grund, weshalb

der Bundesrat sich im Rahmen der Nachführung für einen in diesem Sinne traditionellen Zweckartikel entschieden hat. Das ist auch der Grund, weshalb ich Ihnen empfehle, diesen Absatz 2bis nicht aufzunehmen.

Das Prinzip der Chancengleichheit als politisches Prinzip ist sicher unbestritten. Wir wollen alle, dass die Bürgerinnen und Bürger in diesem Land Aufstiegschancen haben. Ich glaube, dieses Land hat das auch bewiesen durch den unentgeltlichen Unterricht in den Primarschulen und durch den auch im Vergleich mit dem Ausland recht liberalen Zugang zu den Mittel- und Hochschulen, um ein sehr wichtiges Gebiet zu nennen. Dieses Prinzip ist unbestritten. Aber wenn Sie diesen Zweckartikel nun mit derartig politischen Aussagen überladen, sehe ich eine gewisse Gefahr, dass man mit Blick auf die Konkretisierung der klagbaren Rechte – Herr Aeby hat selber darauf hingewiesen – Versprechen in die Welt setzt, die wahrscheinlich nachher nur sehr schwer gehalten werden können.

Ich will Ihnen das an einem Beispiel zeigen: Auch Ihre Kommission hat jetzt das klagbare Sozialrecht auf unentgeltlichen Primarschulunterricht unbestritten in die Verfassung aufgenommen. Wenn Sie dieses Prinzip der Chancengleichheit als Auslegungshilfe dann mit dem klagbaren Recht auf unentgeltlichen Primarschulunterricht verbinden, stellen sich natürlich eminent wichtige Fragen: Was muss der Staat beispielsweise gegenüber den Ausländern im Primarschulunterricht tun? Da öffnen sich auch für die Rechtsprechung der Gerichte Tore, die meines Erachtens im Rahmen der Gesetzgebung zu überprüfen sind.

Herr Aeby, ich war beispielsweise sehr beeindruckt, als ich von Appenzell nach Bern kam. Meine Kinder hatten einen Nachteil: Sie hatten noch keinen Französischunterricht genommen. Die Stadt Bern hat grosszügigerweise solchen Zuzüglern zusätzliche Französischstunden angeboten. Das ist politisch sicher erwünscht. Aber wollen wir, dass derartige Massnahmen über diesen Zweckartikel in Verbindung mit den klagbaren Rechten in die Hand des Richters gegeben werden? Ist es nicht besser, wenn solche Fragen vom Gesetzgeber auf der jeweiligen Stufe – Bund, Kantone und Gemeinden – ad hoc entschieden werden? Das sind die Bedenken, die ich gegenüber einer derartigen Öffnung dieses Zweckartikels habe.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

#### Abs. 3, 4 – Al. 3, 4

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Der Nationalrat hat Absatz 3 der Vorlage des Bundesrates aufgeteilt. Unsere Kommission ist einhellig der Ansicht, dass er aus zwei Gründen zusammenbleiben muss:

1. Die Lebensgrundlagen und der Friede hängen in tieferem Sinn durchaus zusammen.
2. Die Aufzählung von drei Staatszwecken ist griffiger, klarer und übersichtlicher als eine Aufgliederung in vier Zwecke.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 3

##### Antrag der Kommission

Festhalten

##### Proposition de la commission

Maintenir

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** Je m'exprime comme rapporteur de la commission et je rappelle peut-être certaines remarques que le président de la commission, M. Rhinow, a faites d'entrée de cause. Il y a 90 divergences environ – cela a été dit – et la bonne moitié de celles-ci relève de la systématique ou de la rédaction. Chaque fois que je serai appelé à m'exprimer par la suite comme rapporteur sur différents articles, mes remarques seront extrêmement brèves concernant la systématique ou la rédaction. Je me bornerai, dans le fond,

à apporter des commentaires là où nous avons des divergences de fond, qu'elles soient importantes ou légères.

Concernant l'article 3, ce n'est pas simple, car si l'on veut avoir une vue d'ensemble, il faut se reporter aussi d'emblée à notre article 34a et aux articles 36 et 37, ces articles vers lesquels nous avons déplacé les alinéas 2 et 3 de la version du Conseil fédéral. Nous ne discutons donc ici en fait que de l'alinéa 1er du Conseil fédéral, que notre Conseil a modifié, ce qui vous donne l'article 3: «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.»

Nous considérons toujours, en commission, que nous devons maintenir à la fois la systématique et la rédaction de l'article 3 qui est le fondement de l'Etat fédéral. Les deux autres alinéas, nous les maintenons aux articles 34a, 36 et 37. C'est dire que nous ne nous rallions pas à la systématique du Conseil national qui a voulu réintégrer ces deux alinéas que nous avons expédiés – si vous me passez l'expression – dans un autre chapitre et qui, en plus, a voulu introduire à l'alinéa 2 l'adverbe «explicitement» qui paraît trop restrictif et inutile.

La commission vous propose donc, sans opposition, de maintenir notre texte, et le Comité de médiation – formé des présidents des six sous-commissions, les trois du Conseil des Etats et les trois du Conseil national –, vous propose d'adopter notre systématique. En principe donc, il ne doit pas y avoir de contestation à l'article 3.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3b**

*Antrag der Kommission*

Streichen

*Proposition de la commission*

Biffer

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Vor substantiell gelichteten Reihen möchte ich Sie im Rahmen der Beratung von Artikel 3b darauf hinweisen, dass wir bei der ersten Lesung im Januar mit zwei Anträgen unserer Kollegen Seiler Bernhard und Onken konfrontiert waren, die das Prinzip der Verantwortung, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, zum Ausdruck bringen wollten. Diese Anträge wurden abgelehnt, nicht weil man prinzipiell dagegen war, sondern weil die Sache offensichtlich für eine konkrete Formulierung noch nicht reif war. Wir wussten ja, dass die nationalrätliche Kommission dem Plenum des Nationalrates einen entsprechenden Artikel beantragen würde, so dass gesichert war, dass wir im Rahmen der Differenzbereinigung darauf zurückkommen könnten.

Im Gefolge der Beratung haben wir dann aber auf Antrag unseres Kollegen Danioth mit 23 zu 5 Stimmen einen Artikel 32e mit dem Marginale «Bürgerpflichten» angenommen. Der Nationalrat hat dann mit 50 zu 28 Stimmen Artikel 3b beschlossen, den Sie auf der Fahne haben.

Unsere Kommission beantragt Ihnen nun, Artikel 3b gemäss Fassung Nationalrat zu streichen, hingegen einen auf dem Artikel des Nationalrates aufbauenden Artikel 5a aufzunehmen, mit dem Wortlaut: «Neben der Verantwortung für sich selber trägt jede Person nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.»

Ich beantrage Ihnen also, der Kommission zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 5a**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Titel*

Verantwortung

*Wortlaut*

Neben der Verantwortung für sich selber trägt jede Person nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.

*Minderheit*

*(Aeby)*

*Titel*

Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung

*Wortlaut*

Jede Person soll ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln können, damit sie ihre persönliche Verantwortung gegenüber anderen und der Gesellschaft vollumfänglich wahrnehmen kann.

*Antrag Marty Dick*

*Titel*

Verantwortung

*Wortlaut*

Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.

#### **Art. 5a**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Titre*

Responsabilité

*Texte*

Responsable d'elle-même, toute personne contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'Etat et de la société.

*Minorité*

*(Aeby)*

*Titre*

Responsabilité individuelle et sociale

*Texte*

Toute personne doit pouvoir mettre en oeuvre ses capacités selon ses aspirations de manière à assumer pleinement sa responsabilité personnelle envers autrui et la société.

*Proposition Marty Dick*

*Titre*

Responsabilité

*Texte*

Chaque personne est responsable d'elle-même et contribue, dans la mesure de ses possibilités, à la vie publique et sociale.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Zum Minderheitsantrag Aeby zu Artikel 5a gestatte ich mir den Hinweis, dass es der Mehrheit darum ging, in erster Linie die Verantwortung in den Vordergrund zu stellen, die Verantwortung nicht nur im Sinne der Selbstverantwortung, sondern auch die Verantwortung gegenüber dem Staat und der Gesellschaft. Herr Aeby spricht auch von der Verantwortung, wobei die Verantwortung zur Voraussetzung hat, dass jede Person ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln kann. Uns ging es, wie gesagt, in erster Linie darum, die Verantwortung in den Mittelpunkt zu stellen.

Natürlich ist es so, dass Verantwortung insbesondere gegenüber Staat und Gesellschaft nur übernehmen kann, wer auch über einen entsprechenden Freiraum verfügt; aber nach unserer Auffassung kommt dieser Freiraum im Begriff der Selbstverantwortung zum Ausdruck.

Ich beantrage Ihnen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Aeby** Pierre (S, FR): D'un point de vue esthétique, vous me permettez de faire la remarque suivante: je considère que la proposition de minorité, c'est-à-dire la mienne en l'occurrence, n'est pas si mal réussie, que c'est une phrase qu'on comprend assez aisément et qui fait un pas dans le sens du Conseil national. Je considère que l'article 5a, voté sans grande conviction par la majorité de notre commission, n'est pas à même d'éliminer une divergence. Si on prend la peine de se référer au texte de l'article 3b du Conseil national, on a d'abord le titre: «Responsabilité individuelle et sociale». Cet article est visiblement le résultat d'un compromis droite/gauche au Conseil national. On a vraisemblablement fait un pas



dans le sens des sensibilités de gauche avec l'alinéa 1er et on a fait un pas en direction des gens plus libéraux qui insistent beaucoup plus sur la responsabilité individuelle, par tradition, par goût philosophique aussi, avec l'alinéa 2.

La version de la majorité de notre commission ne tient pas compte de cette dualité. J'ai la prétention, en une phrase, d'avoir précisément tenu compte de ces deux sensibilités. La première partie de ma phrase dit que chacun «doit pouvoir mettre en oeuvre ses capacités» et «selon ses aspirations» – reconnaissance individuelle de pouvoir s'épanouir dans la société – et, en contrepartie, grâce à cet épanouissement personnel, on assume pleinement une responsabilité personnelle, aussi bien envers ses contemporains qu'envers la société, pris comme corps abstrait vivant sur un territoire donné.

Je vous invite donc à soutenir ma proposition de minorité, pas seulement parce qu'à mon avis elle est mieux rédigée, mais aussi parce qu'elle a vraiment un sens dans l'optique d'une solution de compromis avec le Conseil national.

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

*Schluss der Sitzung um 11.20 Uhr  
La séance est levée à 11 h 20*

## Achte Sitzung – Huitième séance

Donnerstag, 18. Juni 1998

Jeudi 18 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.067

### Energiegesetz Loi sur l'énergie

*Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1010 – Voir année 1997, page 1010

Beschluss des Nationalrates vom 15. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 15 juin 1998

#### A. Energiegesetz A. Loi sur l'énergie

**Plattner** Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Das Energiegesetz hat in der Differenzvereinbarung eine relativ stark öffentlich gemachte Geschichte. Ich muss Ihnen nun kurz sagen, wo wir stehen: Sie erinnern sich, dass die Hauptdifferenz im Energiegesetz den Artikel 14bis betraf, also den Artikel, mit dem der Nationalrat Energieabgaben zur Förderung verschiedener erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz einführen wollte. Wie Sie der Fahne entnehmen können, ist dieser Artikel 14bis nun aus dem Gesetz verschwunden. Der Nationalrat hat diesen Teil seiner Ideen und Anstrengungen abgespalten und in einen separaten Bundesbeschluss gesteckt, das Energiegesetz also ohne die Energieabgaben verabschiedet. Ich lege Wert darauf, hier festzuhalten, dass beide Geschäfte im Moment beim Ständerat liegen – sowohl der neue Bundesbeschluss über eine ökologische Energieabgabe, der vom Nationalrat verabschiedet worden und an den Ständerat gegangen ist und der jetzt unserer Kommission vorliegt, als auch das Energiegesetz, wie es heute zur Differenzvereinbarung – der letzten vor der Einigungskonferenz – vorliegt.

Im Teil, den wir heute beraten, bestanden noch vier Differenzen. Unsere Kommission gab bei drei Differenzen nach, war also gegenüber dem Nationalrat sehr grosszügig. Sie hielt aber an einer Differenz fest.

#### Art. 2 Abs. 1

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 2 al. 1

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Plattner** Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Die erste Differenz bestand bei Artikel 2, beim Zweckartikel dieses Energiegesetzes. Dort wollte der Nationalrat die Zusammenarbeit mit den Kantonen etwas stärker verankern, als der Bundesrat und der Ständerat dies vorgesehen hatten. Unsere Kommission beantragt Ihnen, hier dem Nationalrat zu folgen. Die Formulierung des Nationalrates ist mit den Absichten des Bundesrates und des Ständerates durchaus verträglich.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 10 Abs. 3, 4

*Antrag der Kommission*

*Abs. 3*

*Mehrheit*

.... in Neubauten und über die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung in bestehenden Gebäuden. Auf die Massnahmen dieses Absatzes kann bei energieeffizienten bestehenden Bauten verzichtet werden.

*Minderheit*

(Bisig, Cavadini Jean, Leumann, Schallberger)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 10 al. 3, 4

*Proposition de la commission*

*Al. 3*

*Majorité*

.... dans les bâtiments neufs et sur le décompte individuel des frais de chauffage dans les bâtiments existants. Là où ceux-ci ont de bonnes caractéristiques énergétiques, on peut négliger les mesures prescrites dans le présent alinéa.

*Minorité*

(Bisig, Cavadini Jean, Leumann, Schallberger)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Abs. 3 – Al. 3*

**Plattner** Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Bei Artikel 10 ist jene Differenz zu finden, bei der Ihnen die Mehrheit der Kommission beantragt, einem Kompromissvorschlag zuzustimmen. Wir wollen also nicht festhalten, sondern dem Nationalrat einen Schritt entgegenkommen, aber dennoch nicht ganz auf seine Linie einschwenken.

Es geht hier um einen sachlichen Punkt, nämlich um die Frage, ob die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung (VHKA) nur in Neubauten vorzuschreiben sei oder ob sie durch die Kantone auch in Altbauten vorgeschrieben werden soll.

Ich bitte den Präsidenten, zuerst dem Vertreter der Minderheit, Herrn Bisig, das Wort zu geben, damit er begründet, warum er dafür plädiert, die Altbauten von der VHKA auszunehmen.

**Bisig** Hans (R, SZ): Zusammen mit der knappen Minderheit der Kommission beantrage ich Ihnen, dem Beschluss des Nationalrates zu folgen und den Kantonen wenigstens bei den bestehenden Bauten die Kompetenz zu belassen, ob und wie sie Vorschriften über die VHKA festlegen. Die Kantone benötigen für ihr verantwortungs-, energie- und umweltbewusstes Handeln unseren Beistand sicher nicht. Sie kennen ihre spezifische Situation besser als wir und sind durchaus in der Lage, die ihnen sinnvoll und wirksam erscheinenden Massnahmen selber anzuordnen. Wenn sie wollen, können sie sogar weiter gehen, als dies unsere Kommissionmehrheit vorsieht. Ich werde den Eindruck nicht los, dass sich in dieser Frage einige kantonale Amtsstellen hinter dem «breiten Rücken» des Bundes verstecken wollen.

Die Meinungen über die VHKA in Altbauten bleiben kontrovers, daran wird auch unsere Diskussion nichts ändern. Bezüglich des Ziels, der Ausschöpfung des Energiesparpotentials, sind wir uns grundsätzlich einig. Der Weg ist es, der uns trennt. Es ist naheliegend, dass Altbauten ein grösseres Energiesparpotential aufweisen als Neubauten. Mit einem sensibilisierten, aktivierten Benutzerverhalten wird die ungenügende Isolation aber nicht besser, und die Heizungsinstallationen werden damit auch nicht effizienter. Hier ist nämlich meines Erachtens der Hebel anzusetzen. Hier sind die Gelder erfolgversprechend einzusetzen. Bei lediglich mit einfachen Erfassungsgeräten nachgerüsteten Altbauten hat der Mieter erfahrungsgemäss jährlich etwa 250 Franken Mehrkosten zu berappen.

Mit diesem Geld – kapitalisiert rund 5000 Franken pro Wohnung – könnte die Haustechnik modernisiert und so ein wesentlich besseres Sparergebnis erzielt werden. Die Ihnen verteilte Grafik von Basel-Stadt beweist meine Feststellung klar. Sie ersehen daraus, dass im Haustechnikbereich – und nicht an anderen Orten – mit Abstand am meisten gewonnen wird. Es darf auch nicht übersehen werden, dass bei den vielen schlecht konzipierten Altbauten ein noch so energiebewusstes Benutzerverhalten nicht vor Benachteiligungen schützt. Ich denke dabei vor allem an die unterschiedlich orientierten Wohnungen – nord-, süd-, west- oder ostseitig, mit entsprechend unterschiedlichen Kälteeinwirkungen – oder auch an unverhältnismässig grosse Aussenhüllen, worüber der Benutzer nicht selber bestimmen kann.

Es muss doch auffallen, dass in den letzten Jahren enorme Summen in Gebäudesanierungen mit wärmetechnischen, energiesparenden und ablufverbessernden Massnahmen investiert worden sind, dabei aber in aller Regel – dort, wo es nicht vorgeschrieben war – auf die Installation einer individuellen Wärmemessung verzichtet wurde. Die Akzeptanz fehlt vor allem, weil diese Massnahme vielerorts als unverhältnismässig gilt und damit das Übel nicht an der Wurzel angepackt wird. Zum Kreis der Gegner einer Pflicht zur VHKA für Altbauten zählen darum u. a. auch der Schweizerische Gewerbeverband, der Schweizerische Verband für Wohnungswesen – das ist der Dachverband aller Unterverbände, die sich mit dem Wohnungswesen befassen –, das Energieforum Schweiz, der Verband liberaler Baugenossenschaften, der Schweizerische Hauseigentümerverband, der Schweizerische Verband der Immobilien-Treuhänder sowie verschiedene Mieterverbände und Baugenossenschaften.

Der Antrag der Mehrheit der Kommission tönt ein wenig nach Vermittlungsantrag, und der Kommissionssprecher hat ihn auch so angekündigt. Er ist es aber eben nicht. Er verhindert die erwähnte Fehlinvestition, das Missverhältnis zwischen dem Mitteleinsatz und dem Energiesparergebnis, nicht.

Vor allem würde dieser Antrag aber nichts daran ändern, dass wir ohne Not in einen Zuständigkeitsbereich der Kantone eingreifen – ausgerechnet wir Standesvertreter, nicht etwa der Nationalrat. Artikel 24octies Absatz 4 der Bundesverfassung besagt unmissverständlich, dass Massnahmen betreffend den Verbrauch von Energie in Gebäuden vor allem von den Kantonen getroffen werden. Zu den Massnahmen betreffend den Verbrauch von Energie in Gebäuden gehört zweifellos auch die VHKA; mindestens das ist keine Glaubensfrage. Nachdem die VHKA-Pflicht für Neubauten trotz Kompetenzzweifeln unbestritten blieb, verdienen die Kantone wenigstens im Falle der bestehenden Gebäude etwas mehr Vertrauen und dementsprechend mehr Selbständigkeit. Was in Basel-Stadt richtig ist, muss für den Kanton Schwyz noch lange nicht stimmen. Das Energiegesetz bezweckt nicht nur eine sparsame, sondern auch eine rationelle Energienutzung sowie die verstärkte Nutzung von einheimischen und erneuerbaren Energien. Hier sind vor allem die Kantone angesprochen.

Ich bitte Sie darum, dem Minderheitsantrag zuzustimmen, die VHKA-Pflicht in bestehenden Bauten den Kantonen zu überlassen und bei dieser letzten Differenz dem eindeutigen Nationalratsbeschluss zu folgen, damit die Beratungen abgeschlossen werden können und das Gesetz fristgerecht in Kraft treten kann.

**Plattner Gian-Reto (S, BS),** Berichterstatter: Ich danke dem Sprecher der Minderheit für seine Darlegungen, möchte aber doch deutlich gegen seine Ausführungen Stellung nehmen. Sie haben in Ihrem Fach einen Brief aus dem Nationalrat vorgefunden, unterschrieben von den Vertretern eben jener Verbände, die Herr Bisig aufgezählt hat: Hauseigentümerverband, Liegenschaftsverwalter und ähnliche. Eine neue Art der Differenzbereinigung scheint hier um sich zu greifen: Der Nationalrat – oder mindestens Interessenvertreter im Nationalrat – schreiben dem Ständerat einen Brief und sagen ihm, wie er stimmen solle. Diese Herren haben über die Art des Politisierens im Ständerat noch eine etwas zu geringe Ausbildung genossen.

Es geht um eine relativ grundsätzliche Frage. Wir haben in diesem Rat das CO<sub>2</sub>-Gesetz verabschiedet; auch der Nationalrat hat ihm vor kurzem zugestimmt. Dieses Gesetz macht die Vorgabe, dass ab 2004 eine Abgabe auf CO<sub>2</sub>-Emissionen erhoben werden soll, wenn freiwillige und andere Massnahmen bis dann nicht erkennen lassen, dass sich der Ausstoss an CO<sub>2</sub> bis ins Jahr 2010 um etwa 10 Prozent verringern lässt. Gleichzeitig schlagen nun diese Interessenvertreter der Hauseigentümer vor, dass man auf eine jener Massnahmen, die auf diesem Gebiet am meisten bringt, verzichten solle – dass man mindestens darauf verzichten solle, sie flächendeckend in der ganzen Schweiz vorzuschreiben. Das ist sehr widersprüchlich, wenn man es genau durchdenkt: Gerade die Anträge dieser Herren hätten zur Folge, dass die CO<sub>2</sub>-Abgabe tatsächlich eingeführt werden müsste. Dies ist der erste Punkt, den ich hier zu bedenken bitte.

Es ist unbestritten, dass der private Heizölverbrauch einer der grössten CO<sub>2</sub>-Emittenten in der Schweiz ist, und es ist ebenso unbestritten – auch Herr Bisig hat dies nicht bestritten –, dass zum einen der Feuerungsbereich selber, zum anderen die VHKA die beiden grössten Einsparpotentiale für CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Schweiz aufweisen.

Herr Bisig hat Sie schon auf die Grafik des Amtes für Energie und technische Anlagen meines Kantons hingewiesen. Ich habe sie Ihnen ausgeteilt, und Sie sehen, dass die Feuerungskontrolle – man muss sie auch dann durchführen, wenn man eine VHKA hat, schon allein aus Gründen der lokalen Luftverschmutzung – in der Tat weitaus am meisten bringt, dass dann aber das zweite die VHKA ist. Dagegen bringen alle anderen Massnahmen, in die wir zum Teil sehr viel Subventionsgeld stecken, relativ wenig. Es wäre also ein Schildbürgerstreich erster Güte, diese billige Massnahme der VHKA, die auch für die öffentliche Hand ausgesprochen günstig ist, wegzulassen.

Ich habe Ihnen auf der Rückseite des ausgeteilten Blattes eine Zusammenstellung von 5500 Wohnungen aus der Nordwestschweiz, die verschiedensten Besitzern gehören, aufgeführt und Ihnen dargetan, was die Erfolge der VHKA waren. Es wurde nur diese VHKA untersucht, es wurde darauf geachtet, dass im gleichen Zeitraum keine weiteren Energiesparmassnahmen an diesen Gebäuden durchgeführt wurden. Sie sehen, dass bei einer durchschnittlichen Wohnung – diesen Durchschnitt kann man erst bestimmen, wenn man einige tausend Wohnungen anschaut – jährliche Einsparungspotentiale weit jenseits dessen resultieren, wozu sich die Schweiz in Kyoto verpflichtet hat. Also wird allein diese Massnahme, wenn sie nun auf die ganze Schweiz ausgedehnt werden kann, dazu führen, dass die Schweiz im Bereich Wohnen und Heizen die Vorgaben von Kyoto einhalten kann und deshalb auf die CO<sub>2</sub>-Abgabe vielleicht verzichten kann. Es geht um Einsparungen zwischen 10 und 30 Prozent, je nach Art und Bauweise der Wohnung; das ist ein ganz erhebliches Einsparungspotential.

Herr Bisig hat damit argumentiert, dass das Geld schlecht angelegt sei, und man hört und liest – auch im Brief der fünf Interessenvertreter aus dem Nationalrat – immer wieder schreckliche Geschichten von Einzelfällen, in denen offenbar – ich kann das nicht überprüfen – in einer Wohnung nach sieben Jahren festgestellt wurde, dass in Franken gerechnet sehr wenig Heizenergie gespart wurde und dass das relativ teuer gewesen sei. Gemittelt über den Altbaubestand in der Schweiz stimmt diese Darstellung nicht. Diese Investitionen lohnen sich durchaus – bescheiden zwar, mit einer Rendite von vielleicht einigen Prozenten. Die Frage ist ja nicht, ob man hier nun Geld sparen kann, sondern ob man CO<sub>2</sub>-Emissionen sparen soll. Es geht um die Frage: Geld oder Umwelt – was stellt man bei den Betrachtungen in den Vordergrund? Es wundert mich natürlich nicht, dass die Vertreter der Eigentümer von Liegenschaften eher dazu tendieren, Geld zu sparen. Aber ich glaube, wir als Parlamentarier eines Landes, das internationale Abkommen unterschreibt und CO<sub>2</sub> sparen will, sollten das Gewicht vor allem auf die Einsparung von CO<sub>2</sub> legen.

Ich bitte Sie also, bei dieser Differenz dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Wie sind wir dem Nationalrat entgegengekommen? Wir haben nicht darauf verzichtet, die Altbauten aufzuzählen. Sie machen selbstverständlich den wesentlichen Teil des Gebäudebestandes aus, d. h. des Bestandes aller bestehenden Gebäude. In der Schweiz sind bereits rund die Hälfte aller Gebäude mit Geräten für VHKA ausgerüstet; es geht also nun um die zweite Hälfte. Wir haben aber gesagt, dass es Altbauten gebe, die heute schon energieeffizient sind; bei diesen können die Kantone darauf verzichten, diese Vorschrift einzuführen.

Es wurde in der Kommission kritisiert, dass das Wort «energieeffizient» für sich allein nicht justitiabel sei; das ist natürlich richtig. Aber Sie wissen, wie das dann läuft. Der Bund macht Musterverordnungen, und die Kantone schliessen sich diesen an. Sie können in diesen Verordnungen ohne weiteres festlegen, was als energieeffizient gelten kann. Nach Meinung der Fachleute geht es um eine Grössenordnung von 500 Megajoule pro Jahr und Quadratmeter beheizter Fläche. Darauf wird man sich ohne weiteres einigen können. Es existieren bereits entsprechende SIA-Vorschriften für neuere Bauten.

Mit diesem Zusatz und diesem Entgegenkommen der Kommission an den Nationalrat kann verhindert werden, dass dort Geld investiert werden muss, wo wenig Chancen bestehen, dass es viel bringt: dort, wo die Energieeffizienz schon hoch ist. Aber es wird gewährleistet, dass dort, wo es eben viel bringen kann – zwischen 10 und 30 Prozent des Erdölverbrauches –, die Kantone verpflichtet sind, eine geeignete Verordnung zu erlassen.

Ich erinnere Sie noch einmal daran, dass wir bei den anderen drei Differenzen dem Nationalrat folgen. Es ist also durchaus fair, auch in einer letzten Runde der Differenzbereinigung an einer Differenz festzuhalten. Wir räumen drei Viertel der bestehenden Differenzen auch aus, wenn Sie der Kommissionmehrheit zustimmen. Ich bitte Sie, dies zu tun.

**Wicki Franz (C, LU):** Ich spreche hier als Ständerat und nicht etwa als Interessenvertreter der einen oder anderen Seite. Als Berichterstatter der GPK habe ich Sie vorgestern über den Bericht unserer GPK betreffend den Vollzug von Bundespolitiken orientiert. Sie wissen, dass unsere GPK im November des letzten Jahres einen Bericht vorgelegt hat. Sie hat mit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle die ganze Situation betreffend Vollzug unserer Erlasse bei den Kantonen durchforstet. Wir sind dort auf die Probleme gestossen, die ich Ihnen aufgezählt habe. Der Bundesrat hat dann in seiner Stellungnahme meines Erachtens zu Recht geschrieben: «Bei den Bemühungen um einen effizienteren Vollzug von Bundespolitik durch die Kantone kommt auch dem Parlament eine wichtige Rolle zu. Es stellt sich vor allem das Problem der Vollzugstauglichkeit der vom Parlament vorgenommenen Änderungen an bundesrätlichen Vorlagen.» Dann wird auf das Beispiel der Krankenversicherung hingewiesen.

Was uns hier die Mehrheit der Kommission vorschlägt, ist genau so ein Fall; es wird hier wiederum eine Klausel eingebaut, die nicht vollzugstauglich ist. Lesen Sie einmal diesen Text: «Auf die Massnahmen dieses Absatzes kann bei energieeffizienten bestehenden Bauten verzichtet werden.» Um das vollziehen zu können, muss ein Verfahren eingeleitet werden; es geht ja um ein Ausnahmeverfahren. Es muss abgeklärt werden, welche Bauten energieeffizient sind. Ich nehme an, das ist ein gutes Auftragsvolumen für Ingenieure. Es muss ein Verfahren eingeleitet werden, und daher bin ich der Überzeugung: Mit dieser Klausel tun wir genau das, was wir im Parlament eben nicht machen sollten, nämlich irgend etwas in eine Vorlage einzubauen, was sich im Vollzug als nicht tauglich erweist.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit Bisig zuzustimmen.

**Rhinow René (R, BL):** Ich möchte Sie bitten, der Mehrheit zu folgen. Herr Plattner hat an sich die Gründe dafür ausgebreitet; ich habe seinen Argumenten nichts Neues beizufügen. Ich möchte sie aber unterstützen.

Ich spreche als Vertreter eines Kantons, der diese Abrechnung kennt und sie weiterhin aus Überzeugung beibehalten

möchte, weil sie sich bewährt hat. Deshalb ist es auch sinnvoll, dass wir sie gesamtschweizerisch einführen, weil sie wirklich etwas bringt. Ich habe immer Verständnis dafür, dass man geteilter Meinung sein kann, aber ich habe wenig Verständnis, wenn man sagt – namentlich wenn es Vertreter von Kantonen sagen, die diese Abrechnung nicht kennen –, die HKA sei unverhältnismässig. In den Kantonen, die sie kennen, sind andere Erfahrungen gemacht worden.

Ich möchte noch kurz auf das Votum von Herrn Wicki eingehen. Es ist an sich richtig, dass wir die Vollzugstauglichkeit im Einzelfall prüfen und dies besser tun müssen, als wir das bis anhin getan haben. Ich habe das ja auch mit meinem Vorstoss ausdrücklich unterstützt. Aber ich verstehe hier die Zweifel nicht ganz. Denn wenn die Mehrheit vorschlägt, dass bei energieeffizienten bestehenden Bauten auf die Massnahmen gemäss diesem Absatz verzichtet werden kann, dann setzt sie damit ja nicht eine Prüfung im Einzelfall voraus, sondern will, dass in den Kantonen Kriterien festgelegt werden, was darunter zu verstehen ist. Diese Kriterien können aufgrund der Erfahrung – wie wir Juristen sagen – generell-abstrakt festgelegt werden, so dass der Vollzug nachher handhabbar ist. Mit gutem Willen ist der Antrag der Mehrheit ebenso vollziehbar, wie das in anderen Fällen bereits getan worden ist.

Ich möchte Sie deshalb bitten, den guten Kompromiss, den die Mehrheit gefunden hat, zu unterstützen.

**Bisig Hans (R, SZ):** Die Ausführungen von Kollege Rhinow zwingen mich, noch einmal zu antworten.

Genau die Freiheit, die er für seinen Kanton verlangt, möchte ich für meinen auch haben. Er sagt, der Kanton Baselland möchte die Freiheit behalten, die VHKA weiterzuführen. Ich möchte, dass mein Kanton die Freiheit behalten kann, diese wenigstens bei bestehenden Bauten nicht einführen oder durchsetzen zu müssen.

Auch zu Kollege Plattner muss ich etwas sagen: Er hat das CO<sub>2</sub>-Gesetz als Musterbeispiel dargestellt. Das CO<sub>2</sub>-Gesetz ist auch für mich ein Musterbeispiel. Ich habe mich dazu in der Presse geäussert und es als Mustergesetz dargestellt. Aber der entscheidende Unterschied zwischen diesen beiden Gesetzen ist der, dass im CO<sub>2</sub>-Gesetz die Freiwilligkeit, die Subsidiarität, wegleitend ist. Bei der vorliegenden Bestimmung wird Zwang ausgeübt – und erst noch in einem Bereich, in dem die Kantone aufgrund der Verfassung selbständig handeln können sollten. Wir wissen auch nicht mehr als die anderen und haben entsprechend zu legiferieren. Das finde ich völlig daneben.

Ich bitte Sie, der Minderheit zuzustimmen.

**Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter:** Die wahre Rechtsunsicherheit, Kollege Wicki, kommt folgendermassen zustande: Zuerst legiferiert das Parlament in Bern und schreibt im Energienutzungsbeschluss die VHKA vor; dann setzt der Vollzugsapparat ein. Die etwas rascheren Kantone wie meiner und der von Herrn Rhinow und viele andere machen das. Mittlerweile sind es über die Hälfte der Kantone; es gibt gewisse Kantone, die ihre Füsse beim Vollzug dieses Bundesgesetzes ein bisschen hinter sich herziehen. Einige Jahre später hebt das gleiche Parlament diesen Beschluss wieder auf.

Wir belohnen damit jene Kantone, die das Bundesrecht nicht vollziehen. Das ist viel schlimmer, als wenn man einmal eine etwas lockere Bestimmung in ein Gesetz schreibt und den Kantonen Spielraum für die Interpretation lässt.

Zu Ihrer zweiten Behauptung, das Wort «Energieeffizienz» töne nach Aufträgen für Ingenieurbüros: Es geht um bestehende Bauten, Herr Kollege. Da weiss man, was verheizt wird. Sie können vom Besitzer die Rechnungen der Heizölfirma der letzten vier Jahre verlangen; dann wissen Sie, wie viele Megajoule pro Quadratmeter und Jahr er verbraucht, denn das Gebäude ist im staatlichen Kataster, so dass man weiss, wie gross es ist und welche Quadratmeterzahl es hat. Es gibt nichts Simpleres, als eine solche Kennzahl festzustellen, denn sie ist global. Dazu braucht es keinen Ingenieur, sondern einen Buchhalter, der Rechnungen lesen kann, und

das gibt es überall. Dann können Sie ohne weiteres sagen: In diesem Gebäude wird heute schon so wenig Heizöl verbraucht; für dieses Gebäude gelten die kantonalen Vorschriften nicht. Probleme gibt es hier keine. Es entstünde höchstens Rechtsunsicherheit, wenn Sie jetzt eine Vorschrift wieder aufheben würden, die wir erst vor einigen Jahren eingeführt haben.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

**Wicki Franz** (C, LU): Herr Plattner, Sie haben wunderbar aufgezeigt, welchen Aufwand das gibt. Es muss eine Aufnahme hinsichtlich der Energieeffizienz der bestehenden Bauten gemacht werden; die Heizkostenabrechnung ist einzureichen, und es muss an Ort und Stelle kontrolliert werden. Sehen Sie sich diesen Aufwand an, der hier zu Lasten der Mieter getrieben wird! Das ist das eine.

Das zweite ist: Ihre Grundargumentation mit Bezug auf die Bestimmungen ist an sich richtig, aber heute geht es nur noch um den Beschluss des Nationalrates oder um den Antrag der Mehrheit der Kommission. Die Formulierung gemäss Antrag der Mehrheit ist vollzugsuntauglich.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Es handelt sich in der Tat noch um die letzte, aber auch fast um die wichtigste Differenz im ganzen Energiegesetz. Sie haben das letzte Mal einen Beschluss gefasst, und der Bundesrat hätte Sie unterstützt, falls Sie an Ihrem damaligen Entscheid festgehalten hätten. Sie haben in der Kommission jetzt einen weiteren Kompromiss gefunden, der in Richtung der Anliegen des Nationalrates geht. Der Bundesrat verzichtet darauf, hier selbst zu beantragen, sie sollten an Ihrem ursprünglichen Beschluss festzuhalten, der dem Bundesrat folgte. Wir können uns dem Kompromiss Ihrer Kommissionsmehrheit anschliessen, bitten Sie aber, sich dann tatsächlich dieser Mehrheit und nicht dem Nationalrat anzuschliessen.

Ich kann es kurz machen: Die Kantone haben bis heute im Bereich der bestehenden Gebäude sehr vieles erreicht. Natürlich haben das nicht alle Kantone getan, aber sehr viele. Die Kantone unterstützen auch ganz ausdrücklich den Beschluss des Ständerates vom Oktober 1997: Sie wollen, dass ihnen auch im Bereich der bestehenden Gebäude ein verpflichtender Auftrag erteilt wird.

Beachten Sie noch etwas anderes: Rund 40 Prozent der ausrüstbaren bestehenden Gebäude sind heute mit Geräten zur VHKA ausgerüstet. Wenn nun ein Beschluss kommt, wonach das nicht mehr notwendig ist, ist dieser ganze Aufwand auch vergeblich gemacht worden. Es wäre nicht nur energiepolitisch, sondern auch volkswirtschaftlich ein Unsinn, wenn die Gebäude ausgerüstet sind, aber dann nicht mehr verbrauchsabhängig abgerechnet wird.

Ich muss hier sagen: Es steht nicht die Frage zur Diskussion, ob es die Hauseigentümer oder die Mieter sind, die jetzt unter dieser VHKA-Pflicht leiden. Sie haben in der Liste der Organisationen, die sich pro und kontra geäussert haben, sowohl verschiedene Mieterverbände als auch verschiedene Hauseigentümerversände, die je auf der einen oder anderen Seite stehen. Es geht nicht um die Mieter einerseits und die Hauseigentümer andererseits, sondern darum, ob die Umwelt geschont wird oder nicht. Das ist eine Massnahme zugunsten der Umwelt. Es gibt sowohl Mieterverbände als auch Hauseigentümerversände, die sich mit dieser Abrechnungspflicht nicht nur befreunden, sondern sie auch ausdrücklich verlangen.

Durch dieses Hin und Her – das muss ich auch sagen – wird die Rechtsunsicherheit gefördert. Das kommt beim Nationalrat besonders augenfällig zum Ausdruck, indem man dort einerseits die parlamentarische Initiative Steinemann ablehnt, die die VHKA abschaffen will, umgekehrt aber hier im Energiegesetz die entsprechende Bestimmung wieder streicht. Bei den Kantonen herrscht also mehrfache Ungewissheit darüber, was jetzt gelten soll. Im Energienutzungsbeschluss war die VHKA vorgesehen, und ich bitte Sie, auf dieser Linie zu bleiben, damit diese Politik weitergeführt werden kann.

Bezüglich der Frage, ob die Ausdrucksweise in Absatz 3, wie sie die Mehrheit nun formuliert hat, justitiabel sei oder nicht,

habe ich keine Bedenken. In Zahlen ausgedrückt würde das etwa einer Energiekennzahl von 450 Megajoule pro Quadratmeter pro Jahr entsprechen. Diese Präzisierung, was man unter dieser abstrakten Formulierung etwa verstehen soll, kann ich Ihnen hier durchaus geben und kann Sie auf die SIA-Empfehlung 380/1 «Energie im Hochbau» verweisen, damit Sie auch hier, falls künftig die Kantone tatsächlich Schwierigkeiten haben sollten, diesen Absatz 3 justitiabel ausgestalten – was ich nicht glaube –, einen Anhaltspunkt hätten.

Ich ersuche Sie also, der Mehrheit zu folgen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit	25 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	12 Stimmen

#### *Abs. 4 – Al. 4*

**Plattner Gian-Reto** (S, BS), Berichterstatter: Bei Artikel 10 Absatz 4 geht es um die Frage, ob die Kantone das Recht haben, ortsfeste Elektroheizungen einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Die Kommission hat festgestellt, dass diese Bewilligungsberechtigung schon aufgrund des Energieartikels – Artikel 24octies der Bundesverfassung – besteht und dass es deshalb nicht notwendig ist, sie in diesem Gesetz explizit festzuschreiben.

Die Kommission schliesst sich deshalb bei dieser Differenz dem Nationalrat an.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Auch wenn ich keinen Antrag stelle, muss ich hier noch zuhanden der Materialien hinterlegen, dass sich der Bundesrat der Interpretation Ihrer Kommission anschliesst, wonach nämlich die Kantone künftig trotzdem das Recht haben, solche Installationen einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Als dieser Absatz nämlich im Nationalrat zur Diskussion stand, habe ich gesagt, ich könne mir kaum vorstellen, dass die Kantone dieses Recht trotzdem hätten, wenn der Absatz nun gestrichen würde.

Nach gewalteter Diskussion in Ihrer Kommission muss ich nun namens des Bundesrates ausdrücklich erklären: Doch, diese Kompetenz bleibt gemäss Artikel 24octies der Bundesverfassung tatsächlich gewahrt.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 22 Abs. 3**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 22 al. 3**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Plattner Gian-Reto** (S, BS), Berichterstatter: Bei der letzten Differenz geht es um die Frage der Pflicht des Bundesrates zur Berichterstattung: Die Kommission fand, es sei nicht sinnvoll, an dieser Differenz festzuhalten. Sie beantragt Ihnen auch hier, dem Nationalrat zu folgen, womit nach gewalteter Diskussion hier im Plenum das Energiegesetz bereinigt wäre.

#### *Angenommen – Adopté*

#### *An den Nationalrat – Au Conseil national*

96.091

## Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 678 hiervoor – Voir page 678 ci-devant

*A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)*

*A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)*

**Cavadini Jean** (L, NE): C'est au titre de président de la sous-commission de rédaction de langue française que j'interviens ici en propos liminaires. La commission a repris la question de la formulation non sexiste du projet de mise à jour de la Constitution fédérale. Ce principe pose des problèmes beaucoup plus difficiles aux francophones et aux italo-phones qu'à nos collègues allemands. Mais chaque fois qu'on a pu, sans léser la langue française, donner une double formulation, nous l'avons fait. Nous nous sommes interdit par contre toute création ridicule ou provocatrice qui aurait été contraire à l'esprit de cette même langue.

Les travaux que nous avons conduits font l'objet d'un bref rapport à l'intention des Conseils. Nous remarquons, avec un léger sourire d'ailleurs, que ce rapport risque de poser quelques problèmes de traduction en allemand, mais à ce moment-là notre responsabilité sera déchargée!

Disons que nous avons tourné certaines propositions lourdes et insupportables par la fonction qu'elles définissent. Ainsi, nous évitons de répéter, comme on le fait assez aisément en allemand, «le président ou la présidente de la Confédération», «le vice-président ou la vice-présidente du Conseil fédéral» pour parler simplement de «la fonction», «la présidence» ou «la vice-présidence». Par contre, nous avons gardé les notions du masculin générique pour quelques termes – «les réfugiés», «les étrangers» – sans recourir à des artifices que la langue française ne supporte que très malaisément.

Par contre, et ce sera l'ultime satisfaction que nous pouvons donner à celles et à ceux qui tiennent beaucoup à cette approche non sexiste de la constitution, nous proposerons une considérable création dans le terme de «la chancelière», même si aujourd'hui une chancelière est la femme d'un chancelier ou un coussin dont on réchauffe ses pieds. Dieu reconnaîtra les siens et les siennes! (*Hilarité*)

**Präsident:** Wir nehmen Kenntnis von dieser Erklärung und warten gespannt auf diesen Bericht.

*Art. 5a (Fortsetzung) – Art. 5a (suite)*

**Marty Dick** (R, TI): La discussion d'hier a été intéressante et M. Aeby a eu le mérite de soulever le problème. Cela nous a permis de constater que la proposition de la majorité de la commission présentait certaines faiblesses dans sa rédaction. La proposition que je vous présente est une tentative d'améliorer le concept et la rédaction. Il n'y a pas grand-chose de plus à dire, si ce n'est qu'il me semble que ce libellé est plus clair du point de vue rédactionnel, et donc pourrait trouver un consensus plus grand.

**Inderkum Hansheiri** (C, UR), Berichterstatter: Ich glaube, Herr Marty hat es gesagt: Sein Antrag enthält keine materiellen Änderungen, aber doch eine redaktionelle Verbesserung, so dass ich namens der Kommission sagen kann: Wir könnten uns diesem Antrag anschliessen.

**Aeby Pierre** (S, FR): Je remercie M. Marty de sa contribution à ce débat, mais si nous acceptons sa proposition nous n'allons pas accepter la même chose en allemand et en français. Le texte original est peut-être du français, mais la traduction allemande ne reflète pas la même chose. On parle en allemand des devoirs de chaque personne dans l'Etat et dans la société; en français, on dit simplement qu'il s'agit de contribuer dans la mesure du possible à la vie publique et sociale. Ce sont deux textes fondamentalement différents à mes yeux. On ne peut pas se prononcer sur ces deux propositions, il s'agit en fait de deux versions différentes, l'une formulée en allemand et l'autre en français, qui n'ont pas du tout la même signification.

Je profite de rappeler ici les deux arguments fondamentaux de la proposition de minorité: c'est la mise en oeuvre des capacités de chaque personne, qui ne doit pas être entravée, de manière à parvenir à un épanouissement qui permette alors seulement à la société de demander à chaque personne d'assumer pleinement ses responsabilités personnelle et sociale.

Dans le sens du compromis que nous cherchons avec le Conseil national, je vous invite à soutenir la proposition de minorité.

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: In der Tat – Herr Aeby hat recht – gibt es hier eine gewisse Differenz zwischen der deutschen und der französischen Fassung des Antrages Marty Dick.

Der Passus «trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei» ist auf der Fahne im bisherigen Antrag der Kommission nicht gleich übersetzt worden wie jetzt im Antrag Marty Dick. Ich gehe davon aus, dass der deutsche Text massgebend ist und die Übersetzung ins Französische entsprechend angepasst werden müsste. Das ist jedenfalls meine Interpretation aufgrund des Werdeganges dieser Bestimmung.

**Marty Dick** (R, TI): On peut discuter très longuement sur ce problème de traduction. Je pense que les traductions littérales sont apparemment meilleures, mais souvent trompeuses. Il y a certains concepts qui ne peuvent pas être traduits littéralement. Je suis d'accord de dire que la version allemande est la version de base. Je précise que la traduction en français a été effectuée par le Service de traduction. Donc, ce libellé n'est pas seulement le fruit de ma fantaisie. Je propose que le soin de résoudre le problème soit laissé à la Commission de rédaction.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es handelt sich hier um einen Artikel über die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung, der in den Kommissionen und jetzt in den Räten in die nachgeführte Verfassung eingebracht worden ist. Der Bundesrat ist noch von der klassisch-liberalen Auffassung ausgegangen, wonach jedem Menschen als Person die menschliche Würde zukommt, dass er als Subjekt handlungsfähig ist und dafür und auch für die Gesellschaft, also für die soziale Seite seines Wesens, die Verantwortung übernehmen kann. Der Bundesrat wehrt sich aber nicht gegen eine solche neue Bestimmung, denn es ist jetzt offenbar auch in der Uno ein gewisser Trend festzustellen, dass man sich bemüht, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte allenfalls eine Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten gegenüberzustellen. Deshalb wehren wir uns nicht gegen eine solche Bestimmung.

Wir überlassen Ihnen auch die Auswahl der Formulierung, denn auch verfassungsrechtlich haben wir hier international wenig Erfahrung. Ich würde meinen, im Zweifel sei die kürzeste Formulierung die beste.

**Präsident:** Die Kommissionsmehrheit zieht ihren Antrag zugunsten des Antrages Marty Dick zurück.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Marty Dick

33 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

3 Stimmen

**Art. 4 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 4 al. 3**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Wir haben noch eine kleine Differenz in Artikel 4 Absatz 3. Ich kann mich hier aber kurz fassen. Wir hatten nebst den staatlichen Organen und Privaten noch die Behörden aufgenommen; dies aus der Überlegung heraus, dass zwar wohl alle staatlichen Organe Behörden, nicht aber umgekehrt alle Behörden staatliche Organe sind. Der Begriff der staatlichen Organe ist im Rahmen von Artikel 4, der ja die Rechtsstaatlichkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Ausdruck bringen soll, zu eng. Wir beantragen daher Festhalten an den Beschlüssen unseres Rates.

*Angenommen – Adopté*

**2. Titel**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Titre 2**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 7 Abs. 2–4**

*Antrag der Kommission*  
Abs. 2

.... der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache ....

Abs. 3

Festhalten

Abs. 4

Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen der Behinderten vor.

**Art. 7 al. 2–4**

*Proposition de la commission*  
Al. 2

.... de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue ....

Al. 3

Maintenir

Al. 4

La loi prévoit des mesures en vue de l'élimination des inégalités existantes touchant les personnes handicapées.

*Abs. 2 – Al. 2*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Wir kommen jetzt zu Artikel 7 – nicht gerade zu einem Schicksalsartikel, aber doch zu einer der wichtigsten Differenzen. Ich würde Ihnen eine absatzweise Behandlung beliebt machen.

In Absatz 2 hat unser Rat in der ersten Lesung nach einer längeren Diskussion den Antrag Spoerry mit 29 zu 14 Stimmen zum Beschluss erhoben und auf eine exemplarische Aufführung von Diskriminierungskriterien verzichtet. Der Nationalrat hat sich grundsätzlich für den Entwurf des Bundesrates ausgesprochen, also für eine Anreicherung des Diskriminierungsgrundsatzes mit Beispielen. Er hat diese Diskriminierungskriterien jedoch mit «Lebensform» und bei der Behinderung mit «psychische Behinderung» ergänzt.

Unsere Kommission beantragt Ihnen nun, bei Absatz 2 auf die Linie des Nationalrates einzuschwenken, jedoch bei den Diskriminierungskriterien nach dem Geschlecht zusätzlich noch das Alter zu erwähnen.

Es gilt in diesem Zusammenhang folgendes zu bedenken: Je mehr mögliche Diskriminierungskriterien bzw. mögliche diskriminierte Gruppen aufgeführt werden, desto mehr kann der

Anschein erweckt werden, dass diejenigen diskriminiert werden könnten, die nicht erwähnt sind. Daher muss nach Auffassung der Kommission zumindest das Alter ebenfalls aufgeführt werden. Man mag zwar dagegen einwenden, dass das Alter keinen Abgrenzungswert habe. Das gleiche liesse sich aber auch für die Sprache und das Geschlecht sagen. Ich beantrage Ihnen, bei Absatz 2 dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich danke Ihrer Kommission hier sehr für das Einlenken gegenüber den Fassungen von Bundesrat und Nationalrat. Denn natürlich kann man juristisch argumentieren und sagen, diese nicht abschliessende Aufzählung von Diskriminierungskriterien sei juristisch nicht entscheidend. Aber es wäre gegenüber der geltenden Verfassung doch eine Verarmung, wenn wir auf die heute aktuellsten Kriterien der Diskriminierung verzichten würden. Denn Sie wissen, schon Artikel 4 der geltenden Bundesverfassung hat die damals wichtigsten Diskriminierungskriterien aufgeführt, nämlich die Vorrechte des Ortes, der Geburt, der Familie oder der Person. Jetzt müssen wir diese Beispiele aktualisieren.

Ich bin auch damit einverstanden, dass man das Alter noch zusätzlich in diesen Katalog aufnimmt.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Absatz 3 geht es um die Lex specialis der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Der Nationalrat beschloss, dass der Gesetzgeber nicht nur für die rechtliche, sondern auch für die «tatsächliche Gleichstellung» zu sorgen habe. Wenn wir aber die tatsächliche Gleichstellung in die Verfassung aufnahmen, würde der Verfassungsgeber unseres Erachtens in unzulässiger Weise in die gesellschaftlichen Verhältnisse eingreifen. Wir beantragen Ihnen, beim Beschluss des Ständerates zu bleiben.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich stimme zu.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: In Absatz 4 hat der Nationalrat beschlossen, folgendes in die Verfassung aufzunehmen: «Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung der Behinderten, es sieht Massnahmen zum Ausgleich oder zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen vor.» Diese Formulierung geht nach Auffassung der Kommission über die Nachführung hinaus. Zwar werden dadurch keine direkten Ansprüche und auch keine Drittwirkung verankert wie bei Absatz 3, der Gleichstellung zwischen Mann und Frau; es wird dem Gesetzgeber aber doch ein Auftrag erteilt, für die Gleichstellung der Behinderten zu sorgen.

Nach Auffassung der Kommission leidet die Fassung des Nationalrates insofern an einem Konstruktionsfehler, als eben nicht gesagt wird, was unter Gleichstellung der Behinderten zu verstehen ist. Man wird nicht ernsthaft bestreiten können, dass zwischen der Gleichstellung der Geschlechter und der Gleichstellung der Behinderten ein Unterschied besteht. Zweifelsohne gehört es aber zu den Aufgaben des Staates, durch seine Gesetzgebung Massnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen. In der Kommission hat sich daher – wenn auch relativ knapp – die Auffassung durchgesetzt, es bestehe ein verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf, in der Nähe der Grundrechte eine Bestimmung aufzunehmen, wonach sich der Gesetzgeber für die Anliegen der Behinderten einzusetzen hat. Der Antrag der Kommission für einen Absatz 4, wonach das Gesetz «Massnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen der Behinderten» vorsieht, ist verhältnismässig und gibt wohl das wieder, was vernünftigerweise

als Rechtsetzungsauftrag in eine Verfassung kommen soll. Wir dürfen allerdings nicht verkennen, dass es sich hier um eine rechtspolitische Neuerung handelt, wobei aber die Kommission insgesamt – es liegt ja kein Minderheitsantrag vor – davon ausgeht, dass auf der Ebene, die wir Ihnen hier beantragen, ein Konsens bestehen dürfte.

**Brändli** Christoffel (V, GR): Die Gleichstellungsfrage nimmt heute bei den Behindertenorganisationen eine sehr zentrale Stellung ein. Das Ziel ist dabei klar: Man möchte rasch Massnahmen zur Beseitigung von bestehenden Benachteiligungen durchsetzen. Ich muss Ihnen auch sagen, dass diese Organisationen gegenwärtig eine Initiative vorbereiten, um diesem Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Ich meine, dass die Fassung des Nationalrates oder auch die Fassung des Ständerates durchaus eine gute Grundlage darstellt, um hier eine Lösung für diese gegensätzlichen Standpunkte zu finden, weil eben die Gleichstellung angestrebt wird. Vor allem aber wird angestrebt, dass man auf gesetzgeberischem Wege Benachteiligungen beseitigt. Dabei geht es – das möchte ich deutlich festhalten – nicht darum, Unmögliches zu verlangen, sondern das zu tun, was mit vernünftigem Aufwand getan werden könnte. Es gibt sehr viele Möglichkeiten; deshalb sollte man dies eben anstreben. Ob in der Fassung des Nationalrates oder des Ständerates – in der Differenzvereinbarung lassen sich die kleinen Unebenheiten noch ausbügeln –: Absatz 4 stellt meines Erachtens durchaus eine Brücke dar, um diese gegensätzlichen Standpunkte zusammenzuführen. Wenn es zu diesem Thema einen «runden Tisch» geben würde, dann würde man auch etwa zu einer solchen Lösung kommen. Ich möchte aber doch deutlich sagen: Entscheidend ist nicht dieser Verfassungsartikel, sondern dass der Gesetzgeber dann auch handelt und die Problematik rasch angeht.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Zunächst ist aus der Sicht des Konzeptes der Nachführung ganz klar, dass die Aufführung der körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung als eines der heute sehr aktuellen Diskriminierungsmerkmale in Absatz 2 reine Nachführung ist.

Demgegenüber geht Absatz 4 sowohl in der Fassung des Nationalrates wie in derjenigen des Ständerates ganz klar über die Nachführung hinaus. Dieser Gesetzgebungsauftrag ist neu. Er ist aber ein wichtiges politisches Signal an die Behinderten jeder Art, und der Bundesrat geht daher – offenbar mit Ihnen – von der Meinung aus, dass es sich hier um eine konsensfähige Neuerung handelt.

Nicht konsensfähig wären sicher Vorschläge gewesen, wie sie im Nationalrat vorgetragen wurden und wie sie jetzt zum Teil auch in einer parlamentarischen Initiative Suter (95.418) im Nationalrat weitergeführt werden, wonach die Gleichstellung der Behinderten durch ein direktes Klagerecht, also durch eine unmittelbare Drittwirkung dieses Anspruchs, realisiert werden sollte. Denn nach Auffassung des Bundesrates wäre eine solche unmittelbare Drittwirkung, wo ein Behinderter gegen die öffentliche Hand, aber möglicherweise sogar auch gegen Private klagen könnte, beispielsweise auf eine behindertengerechte Ausstattung von Bauten, sicher ein falscher Weg. Denn damit wären die Richter natürlich total überfordert. Es muss eine Aufgabe der Gesetzgebung bleiben, die Gleichstellung der Behinderten mit den übrigen Bürgerinnen und Bürgern auf den Stufen Bund und Kantone tatsächlich voranzutreiben.

Insofern steht es dieser nachgeführten Verfassung sicher gut an, wenn Sie hier eine derartige konsensfähige Neuerung einführen. Ob es dann schlussendlich Ihre Fassung ist oder jene des Nationalrates, scheint mir nicht so entscheidend zu sein.

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 9 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung.

### **Art. 9 al. 3**

*Proposition de la commission*

Les enfants et les adolescents ont droit à une protection particulière quant à leur intégrité et leur développement.

### **Art. 11a**

*Antrag der Kommission*

Streichen

### **Art. 11a**

*Proposition de la commission*

Biffer

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Die Kommission beantragt Ihnen bei Artikel 9 einen neuen Absatz 3, den Sie auf der Fahne haben. Es besteht ein Konnex zu Artikel 11a, der vom Nationalrat beschlossen wurde. Das ist ein separater Artikel mit dem Marginale «Rechte der Kinder und Jugendlichen».

Wir befinden uns ja bekanntlich bei den Grundrechten, und es ist aus der Sicht der Kommission nicht einzusehen, was ein justitiabler, d. h. beim Richter durchsetzbarer Anspruch «auf eine harmonische Entwicklung» von Kindern und Jugendlichen bedeuten sollte. Das ist nach unserer Auffassung verfassungsmässig so nicht legiferierbar. Daher schlagen wir Ihnen in Artikel 9 einen Absatz 3 vor: «Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung.» Diese Bestimmung wäre an sich rein verfassungsrechtlich gesehen nicht notwendig, denn wir haben ja Artikel 9 Absatz 2, der für jeden Menschen, also auch für die Kinder und Jugendlichen, das Recht auf persönliche Freiheit, zu der insbesondere die körperliche und geistige Unversehrtheit gehören, verbrieft. Auch der besondere Schutz der Entwicklung verbrieft an sich keine zusätzlichen Ansprüche. Seine Bedeutung besteht lediglich – aber immerhin – darin, dass der Gesetzgeber beim Erlass neuer Gesetze auf die besonderen Schutzbedürfnisse der Kinder und Jugendlichen Rücksicht zu nehmen hat. Im übrigen möchte ich in diesem Zusammenhang einfach noch darauf hinweisen, dass die Kinder und Jugendlichen auch noch in anderen Bestimmungen erwähnt sind. Sie sind zumindest indirekt bei der Präambel erwähnt, indem es dort heisst, es sei auf die künftigen Generationen Rücksicht zu nehmen; sie sind bei den Sozialzielen erwähnt, in Artikel 81 usw.

Ich beantrage Ihnen, der Kommission zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich ersuche Sie, Artikel 9 Absatz 3 zuzustimmen. Ich habe ja Artikel 11a im Nationalrat vehement bekämpft, weil er in diesem Katalog der klagbaren Grundrechte einfach keinen Platz hat. Er passt auch nicht in die ganze Systematik der Grundrechte. Grundrechte stehen grundsätzlich allen Menschen zu und nicht nur einer besonderen Kategorie, also den Kindern und den Jugendlichen. Deshalb bin ich froh, dass man jetzt diese Lösung über Artikel 9 Absatz 3 gefunden hat, denn jetzt handelt es sich einfach um eine Konkretisierung des Rechtes auf persönliche Freiheit, und damit sind – wie der Berichterstatter auch im Zusammenhang mit den Sozialzielen ausgeführt hat; dort haben wir ja zwei Literae der Jugendpolitik gewidmet – die begründeten Anliegen der Jugendverbände genügend in die nachgeführte Verfassung eingeflossen.

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 12**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

### **Art. 12**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 12 haben wir seinerzeit dem Entwurf des Bundesrates zugestimmt. Der Nationalrat hat beschlossen, diesen Artikel im Ti-



tel und im Text zu ändern: «Recht auf Ehe und Familie», und dementsprechend heisst es im Text nun «Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet».

Wir beantragen Ihnen, bei der Fassung, die von unserem Rat beschlossen worden ist, zu bleiben, und zwar mit folgender Begründung: Anders als in Artikel 11, wo die Privatsphäre geschützt wird, handelt es sich bei Artikel 12 um eine sogenannte Institutsgarantie, des Inhaltes, dass der Staat die Instrumente zur Verfügung stellt, dass sich zwei nicht gleichgeschlechtliche Personen verheiraten können. Die Fassung des Nationalrates könnte zu falschen Erwartungen und Auslegungen führen. Es könnte nicht ausgeschlossen werden, dass auch unverheiratete Paare daraus ein Recht auf Familie ableiten würden, einschliesslich des Rechtes auf eine Adoption. Der Schutz des Familienlebens und der freien Wahl der Lebensform ist durch Artikel 11 abgedeckt. Das Recht auf Ehe dagegen beschränkt sich auf das Institut der Ehe und darauf, im Rahmen einer Ehe auch Kinder haben zu können.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 14a Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 14a al. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Wir haben seinerzeit die Formulierung «Der Gesetzgeber bestimmt den Umfang des Redaktionsgeheimnisses» beschlossen. Der Nationalrat beschloss die Formulierung: «Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.»

Wir können feststellen, dass der Nationalrat unserem Konzept insofern gefolgt ist, als er der Ausgestaltung der Medienfreiheit in einem separaten Artikel zugestimmt hat. Wie bereits bei der ersten Lesung ausgeführt wurde, ist aufgrund des Entscheides Goodwin des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sowie der neuesten Praxis des Bundesgerichtes davon auszugehen, dass das Redaktionsgeheimnis grundsätzlich gewährleistet ist, dass aber der Gesetzgeber dieses grundsätzlich gewährleistete Recht des Journalisten bzw. der Journalistin auf Schutz seiner bzw. ihrer Informationsquelle relativieren bzw. einschränken kann.

Die Möglichkeit des Gesetzgebers, den Grundrechten Schranken entgegenzustellen, besteht für alle Grundrechte ganz allgemein; ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 32. Die Fassung des Ständerates könnte insofern zu Missverständnissen Anlass geben, als der Gesetzgeber hier beim Redaktionsgeheimnis punktuell ermächtigt würde, dieses Grundrecht gleichsam nach seinem Belieben zu gewährleisten, einzuschränken oder zu verweigern.

Daher beantragt Ihnen die Kommission, hier dem Nationalrat zuzustimmen.

Ich möchte aber klar darauf hinweisen, dass das Redaktionsgeheimnis kein Freipass ist, sondern vernünftigen Beschränkungen zugänglich sein muss, wie dies auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anerkannt worden ist.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich danke Ihrer Kommission erneut für das Einlenken. Nach dem Entscheid Goodwin des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und nach zwei neueren Entscheiden des Bundesgerichtes vom 4. November 1997, die bisher nicht publiziert wurden, wäre es nicht angegangen, das Redaktionsgeheimnis einfach in die Disposition des Gesetzgebers zu stellen. Im übrigen ist klar, dass auch das Redaktionsgeheimnis den allgemeinen Schranken von Artikel 32 unterliegt. Ich darf auch festhalten, dass diese verfassungsrechtliche Gestaltung auch mit dem neuen Medienstrafrecht, das wir letztes Jahr erlassen haben, vollständig in Übereinstimmung steht.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 16**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 16a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

#### **Art. 16a**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Droit à un enseignement de base

*Texte*

Le droit à un enseignement de base suffisant ....

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Hier gibt es materiell keine Differenzen, es gibt aber insofern eine Differenz, als wir beantragen, bei Artikel 16a, beim Anspruch auf den Grundschulunterricht, dem Nationalrat zu folgen, und das hat dann entsprechende Konsequenzen für die Reihenfolge der Artikel.

Hierzu kurz einige Ausführungen: Wie bereits erwähnt, beantragen wir Ihnen, bei Artikel 16a dem Nationalrat zuzustimmen. Ich darf darauf hinweisen, dass der Verfassungsentwurf des Bundesrates die Pflicht der Kantone, für ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, in Artikel 78 verankert hat. Wir haben dann beschlossen, diese Pflicht bei Artikel 57a aufzunehmen, und wir beantragen Ihnen nun, dem Nationalrat zu folgen. Es macht nach unserer Meinung Sinn, den Anspruch auf Grundschulunterricht bei den Grundrechten unterzubringen. Grundschulunterricht ist gleichbedeutend mit obligatorischer Schulzeit, und was als ausreichender obligatorischer Grundschulunterricht gilt, wird demzufolge durch die Kantone festgelegt.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ist einverstanden, dass der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht als eines der wenigen klagbaren Sozialrechte hier aufgenommen wird. Es ist in Lehre und Rechtsprechung anerkannt, dass der Anspruch auf unentgeltlichen, ausreichenden Grundschulunterricht ein direkt einklagbares Sozialrecht darstellt.

Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass sich aus diesem Recht kein Anspruch ableiten lässt, eine Privatschule unentgeltlich zu besuchen. Dies ist nur in jenen seltenen Fällen möglich, in denen eine Gemeinde beschliesst, keine öffentliche Schule zu führen und diese Aufgabe einer Privatschule zu übertragen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 17a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 17a haben wir, wie ich bereits erwähnt habe, keine Änderungen. Diese Neunummerierung ergibt sich, weil wir Artikel 16 gestrichen haben. Aber materiell bleiben wir bei der ursprünglichen Fassung: «Die Freiheit der Kunst ist gewährleistet.»

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 18 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 18 al. 3***Proposition de la commission*

Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 18 haben wir eine Differenz bei Absatz 3. Wir haben seinerzeit dem Bundesrat zugestimmt; der Nationalrat hat Absatz 3 gestrichen.

Worum geht es hier? Es geht um die Möglichkeit, Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund von einer Bewilligung abhängig zu machen. Nun gibt es zwei Betrachtungsweisen: Die sogenannte Sachenrechtstheorie geht davon aus, dass eine Bewilligungspflicht aufgrund der Hoheit des Gemeinwesens über den öffentlichen Grund und Boden auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage eingeführt werden kann. Demgegenüber muss nach der Grundrechtstheorie die Bewilligungspflicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Das Bundesgericht tendiert nun offenbar in seiner neueren Rechtsprechung dazu, von seiner bisherigen Praxis – eben von der sogenannten Fiskustheorie oder Sachenrechtstheorie – zugunsten der Grundrechtstheorie abzuweichen. Aufgrund dieser Tendenz in der Praxis des Bundesgerichtes und aufgrund der Lehre hat der Nationalrat beschlossen, Absatz 3 zu streichen.

Unsere Kommission beantragt Ihnen, am Beschluss des Ständerates festzuhalten. Wir würden mit einer Streichung eher Unsicherheit denn Klarheit schaffen. Insbesondere sollte durch eine Streichung von Absatz 3 nicht der Eindruck erweckt werden, es würde am Status quo etwas geändert.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Nachdem das Bundesgericht seine Praxis noch nicht geändert hat, sondern eher erste Zeichen ausgesendet hat, es überlege sich eine Praxisänderung, stehen Sie als Verfassungsgeber natürlich über dem Bundesgericht. Wir haben ja selber auch diese Fassung vorgeschlagen, und deshalb gibt es keinen zwingenden Grund, Absatz 3 zu streichen.

*Angenommen – Adopté***Art. 22 Abs. 2***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 22 al. 2***Proposition de la commission*

Maintenir

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: Cet article traite de la garantie de la propriété. L'article 22 du projet du Conseil fédéral reprend en fait les principes constitutionnels actuellement en vigueur pour ce qui concerne la garantie de la propriété, c'est-à-dire que la propriété est garantie; une pleine indemnité est due en cas d'expropriation; et dans le cas d'une restriction qui restreint de telle façon l'usage et la jouissance de la propriété qu'elle correspond à une expropriation matérielle, dans ce cas aussi, une indemnité est due.

Le Conseil national, d'une façon, je dirais, surprenante et inattendue, a complété cet article 22 en disant que «les autres restrictions à la propriété donnent lieu – aussi – à une compensation appropriée». Cette proposition est certainement intéressante, mais va bien au-delà de ce qu'est une mise à jour et constitue un changement très important par rapport à ce qui se passe actuellement. Actuellement, nous avons donc le principe de la pleine indemnité en cas d'expropriation. Mais pour les autres restrictions, il n'y a pas d'indemnité. Ce principe du tout ou rien est en fait adouci par l'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire, qui permet aux cantons de prévoir des solutions plus flexibles et des compensations selon l'intensité de la restriction de la propriété. Mais si nous suivons la décision du Conseil national, nous changeons complètement le système actuel. Cela pourrait avoir des conséquences financières qui sont difficilement calculables mais qui seraient très importantes, et l'on risquerait surtout de bloquer tout un travail d'aménagement du territoire.

Bref, la décision du Conseil national va bien au-delà de la mise à jour de la constitution.

Votre commission vous recommande, à l'unanimité, de maintenir la décision de notre Conseil.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich habe im Namen des Bundesrates den Nachsatz bei der Eigentumsgarantie – «Für andere Eigentumsbeschränkungen ist ein angemessener Ausgleich vorzunehmen» – schon im Nationalrat bekämpft, dort allerdings ohne Erfolg. Ich möchte hier nicht verlängern und auf die Begründung dort verweisen. Es handelt sich ganz klar um eine rechtspolitische Neuerung, zudem in einem sehr sensiblen verfassungsrechtlichen Bereich.

Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn Sie an Ihrer Fassung und damit an der Fassung des Bundesrates festhalten.

*Angenommen – Adopté***Art. 24 Abs. 3, 4***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 3*

Streik und Aussperrung sind nur zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen, verhältnismässig sind, von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen getragen werden und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

*Abs. 4*

Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

*Minderheit I*

(Aeby, Gentil)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit II*

(Reimann, Cavadini Jean, Cottier, Leumann, Spoerry)

Festhalten

*Minderheit III*

(Marty Dick, Inderkum)

*Abs. 3*

Streik und Aussperrung sind nur zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

*Abs. 4*

Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

*Antrag Inderkum**Abs. 3*

Streik und Aussperrung sind zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen, verhältnismässig sind und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

*Abs. 4*

Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

**Art. 24 al. 3, 4***Proposition de la commission**Majorité**Al. 3*

La grève et le lock-out ne sont licites que s'ils se rapportent aux relations de travail, qu'ils sont adaptés aux circonstances, qu'ils sont soutenus par des organisations d'employeurs ou de travailleurs et que s'ils sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.

*Al. 4*

La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.

*Minorité I*

(Aeby, Gentil)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité II*

(Reimann, Cavadini Jean, Cottier, Leumann, Spoerry)

Maintenir

*Minorité III*

(Marty Dick, Inderkum)

*Al. 3*

La grève et le lock-out ne sont licites que s'ils se rapportent aux relations de travail et que s'ils sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.

*Al. 4*

La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.

*Proposition Inderkum**Al. 3*

La grève et le lock-out sont licites quand ils se rapportent aux relations de travail, ils sont adaptés aux circonstances et conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.

*Al. 4*

La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Die Kommission hat nach dem Beschluss des Nationalrates und unserem Beschluss aus der ersten Runde, auf die Aufnahme von Streik und Aussperrung zu verzichten, eine ausführliche Diskussion geführt. Wir haben, gestützt auf Anträge aus unserer Mitte, diesen Passus, der schon das letzte Mal als Minderheitsantrag vorlag (Minderheit Marty Dick), ergänzt, und zwar gestützt auf die Lehre und auf die heutige Rechtsprechung. Zusätzlich sind nämlich das Kriterium der Verhältnismässigkeit und das Kriterium, dass Streik und Aussperrung von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen getragen werden müssen, eingefügt worden. Es handelt sich also bei der Fassung der Mehrheit um eine ergänzte Version der Fassung der Minderheit III, die bereits in der ersten Beratung unseres Rates eine Minderheit war. Wir meinen, dass wir in der Mehrheitsfassung damit die geltende Rechtslage korrekt zum Ausdruck gebracht haben.

Nun kann man über Einzelheiten diskutieren. Man kann beispielsweise einwenden, der Begriff «Arbeitgeberorganisation» sei nicht hundertprozentig korrekt, man kann sagen, eigentlich handle es sich um tariffähige Organisationen – jedenfalls auf Arbeitnehmerseite –, aber im geltenden Recht werden diese Voraussetzungen grundsätzlich anerkannt. Ich möchte Sie deshalb bitten, im Sinne des Kompromisses – also Verzicht auf die ausdrückliche Verankerung der Formulierung «Recht auf ...», Erwähnung des geltenden Rechtes bei den Schranken – der Mehrheit zu folgen.

**Brunner** Christiane (S, GE): Je m'exprime au nom de la minorité I (Aeby). Je suis soulagée que la majorité de la commission de notre Conseil soit revenue sur la mauvaise décision que nous avons prise lors de notre première délibération sur cet article. Je ne veux pas développer encore une fois l'importance que revêt l'ancrage du droit de grève dans la constitution pour les organisations de travailleuses et de travailleurs et pour les travailleuses et les travailleurs eux-mêmes.

Toutefois, je ne peux pas me rallier à la proposition de la majorité de notre commission.

La majorité a apporté deux amendements au texte proposé par le Conseil fédéral et adopté par le Conseil national. D'une part, la version de la majorité ne fait plus état d'un droit de grève et d'un droit de lock-out, mais elle se contente de stipuler les conditions qui doivent être remplies pour que la grève et le lock-out soient licites. C'est une manière de ne pas prendre position sur la question controversée de savoir

si le droit de grève représente effectivement un droit collectif ou non.

Personnellement, j'estime qu'il s'agit là d'une argutie qui ne change strictement rien au fond de la question. Car, si la grève et le lock-out sont licites, nécessairement ils constituent bel et bien un droit. Je trouverais donc plus honnête et plus simple de le déclarer ainsi, plutôt que de recourir à ce genre de circonlocution qu'on utilise de peur d'appeler un chat un chat. Qui plus est, cette formulation négative «La grève et le lock-out ne sont licites que ...» détonne dans ce chapitre 1er entièrement dédié aux droits fondamentaux. La version du Conseil fédéral – que je défends depuis le début – est meilleure parce qu'elle reste dans la logique des libertés et des droits fondamentaux de cette série d'articles et qu'elle exprime clairement la notion de droit collectif.

La majorité de la commission propose ensuite d'ajouter des conditions supplémentaires pour que la grève et le lock-out soient licites, à savoir qu'ils soient adaptés aux circonstances et qu'ils soient soutenus par des organisations d'employeurs ou de travailleurs. Je suis un peu étonnée des craintes qui semblent habiter la majorité de la commission. Nous avons en Suisse une tradition et une culture de négociations entre partenaires sociaux et aussi une culture de modération dans les conflits qui fait que la grève est utilisée uniquement en dernier ressort, lorsque tous les autres moyens ont échoué. Ce ne sont pas les arguties juridiques d'un article constitutionnel qui décideront les travailleuses et les travailleurs à déclencher une grève ou à y renoncer. Les éléments décisifs resteront toujours les situations auxquelles les gens sont confrontés dans le monde du travail, et notamment aussi la présence ou l'absence d'un dialogue entre partenaires sociaux. Je ne pense pas que la constitution soit le bon endroit pour régler toutes les questions de détail concernant les limites posées au droit de grève, surtout une constitution mise à jour que l'on voulait par ailleurs aussi lisible que possible.

Quel décalage par exemple entre cet article sur la liberté syndicale, auquel on se croit obligé d'ajouter un garde-fou après l'autre, et la simplicité lapidaire de l'article sur la liberté économique!

Les limites au droit de grève sont posées, d'une part, dans l'article 32 de la constitution, comme pour les autres droits fondamentaux, d'autre part, dans les dispositions du droit collectif du travail et dans les lois sur le statut des fonctionnaires. Les conditions posées dans la version du Conseil fédéral, adoptées par le Conseil national, constituent des limites spécifiques qui méritent, elles, d'être réglées dans notre loi fondamentale. Les conditions ajoutées par la commission sont superfétatoires et inutilement limitatives. Il n'est pas digne de notre constitution de comprendre par exemple une clause aussi vague et aussi peu claire que celle qui prévoit qu'une grève doit être «adaptée aux circonstances».

Si une grève éclate, c'est qu'il y a un conflit avec évidemment deux opinions divergentes, celle des employeurs estimant qu'il est légitime d'imposer leur diktat et celle des travailleuses et des travailleurs concernés qui estiment légitime de recourir à des moyens de lutte pour s'opposer à la pression patronale.

Et pour parler de l'actualité: dans le cadre des négociations de la convention collective de l'industrie des machines, les employeurs veulent imposer une durée annuelle du temps de travail et une flexibilité totale. Mais ils refusent de discuter en contrepartie d'une réduction suffisante de la durée annuelle du travail. Si, dans cette situation de conflit, mon syndicat appelait les travailleuses et les travailleurs à utiliser des moyens collectifs de lutte, cette mesure serait-elle «adaptée aux circonstances» ou non? Du point de vue des travailleuses et des travailleurs concernés, certainement. Du point de vue des patrons, probablement pas.

Quant à la deuxième condition introduite, que la grève et le lock-out doivent être soutenus par les organisations d'employeurs et de travailleurs, laissez-moi vous dire qu'elle est particulièrement absurde. Apparemment, on a voulu instituer une symétrie, une égalité de traitement entre employeurs et travailleurs, comme si d'ailleurs les deux groupes se battaient à armes égales.

Il est tout à fait logique et pas contesté qu'une grève doit être soutenue par une organisation de travailleuses et de travailleurs, car il faut pouvoir négocier au nom des personnes en grève et, bien sûr, mettre fin à une grève.

Mais on sombre dans le ridicule lorsqu'on stipule que le lock-out doit être soutenu par une organisation d'employeurs. Le lock-out, c'est-à-dire la fermeture de la porte d'une entreprise aux travailleuses et aux travailleurs, est un instrument de riposte. Il sert d'ailleurs à briser une grève ou un mouvement de protestation. En ce sens-là, ce n'est évidemment pas un instrument qui doit être soutenu par une organisation d'employeurs. Il n'est d'ailleurs jamais utilisé en Suisse depuis des décennies, mais il pourrait l'être individuellement par chaque entreprise.

Ce sont là les raisons qui m'amènent à vous inviter à soutenir fermement la proposition de minorité I – donc le projet du Conseil fédéral –, car elle est la seule qui nous donne à la fois l'affirmation d'un droit et qui pose, à nos yeux, des limites qui sont justes. Il n'y a aucune raison de s'éloigner du projet du Conseil fédéral en la matière.

Je vous invite à soutenir la proposition de minorité I.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich bitte Sie namens einer starken Minderheit II, in welcher Mitglieder aller bürgerlichen Fraktionen vertreten sind, an unserem ursprünglichen Beschluss festzuhalten. Dieser Entscheid ist seinerzeit mit einem recht deutlichen Mehr von 24 zu 16 Stimmen zustande gekommen und besagt, das Streikrecht gehöre nicht in unsere Verfassung hinein. Das Streikrecht und die Aussperrung waren bis heute kein geschriebenes Verfassungsrecht; das steht ausser Zweifel. Es ist aber auch umstritten – um nicht zu sagen: höchst umstritten –, ob dem Streikrecht wirklich ungeschriebener Verfassungscharakter zukommt.

Da wir in der Nachführungsphase stehen und die Vorlage im Blick auf die Volksabstimmung nicht mit unnötigen Hürden gefährden sollten, ist es wohl die weiseste Lösung, auf unserer ursprünglichen Linie zu verbleiben und den Streik nicht im Zug dieser Verfassungsreform auf Verfassungsstufe zu regeln. Es bleibt den Anhängern einer verfassungsmässigen Regelung des Streikrechts aber unbenommen, ihr Ziel im Rahmen einer Partialrevision oder in Form einer Variante anzuvisieren. Wir beschreiten in analogen Fällen ja ähnliche Wege; ich denke an die Kantonsklausel bei der Bundesratswahl oder auch an den Bistumsartikel.

Grundsätzlich meinen wir also, man sollte es beim Ist-Zustand belassen und den Streik nicht verfassungsmässig aufwerten. Die abschreckenden Streikbeispiele in unseren Nachbarländern mit Rückwirkungen auch auf die Schweiz sprechen doch für sich: Der Pilotenstreik der Air France im Vorfeld der Fussball-WM – um nur ein einziges Beispiel aufzugreifen – wäre im Sinne der Kommissionsmehrheit völlig verfassungskonform. Wollen wir das? Wollen Sie solche verfassungsmässig garantierten Zustände wirklich auch bei uns? Soviel zur materiellen Seite.

Abschliessend aber auch noch eine Bemerkung zum politischen Werdegang dieser Materie bzw. zur Frage, wie die bürgerliche Mehrheit in unserem Land einmal mehr aus den Angeln gehoben werden soll: Gegen den ursprünglichen Beschluss des Ständerates – er kam mit 24 zu 16 Stimmen zustande, ich wiederhole es – haben Linke und Gewerkschaften sofort mit der Drohung aufgewartet, gegen die ganze Vorlage die Neinparole zu beschliessen, falls der Ständerat nicht zurückkrebse. Wie reagiert man bürgerlicherseits? Man gibt nach und kommt den Forderungen von links auf halbem Wege entgegen.

So geschehen auch hier: Die Anträge der Mehrheit, der Minderheit III und nun auch der Einzelantrag Inderkum sind doch lebendiges Zeugnis für dieses Prozedere. Dass die Kollegen Aeby und Gentil – soeben eloquent vertreten durch Kollegin Brunner Christiane – an der Maximalforderung von Bundesrat und Nationalrat festhalten, versteht sich von selbst. Aber mit Nachführung hat diese «Vollvariante» nichts mehr gemeinsam, und sie würde sich in der Volksabstimmung mit grösster Wahrscheinlichkeit auch als unbezwingbare Hürde erweisen.

Ich bitte Sie also: Halten Sie an unserer ursprünglichen Version fest! Sie entspricht dem Ist-Zustand und erfüllt das Gebot der Nachführung am besten. Wünsche und Forderungen, die weiter gehen, sind sicher diskussionswürdig; sie mögen aber in Form einer Variante oder auf dem Weg einer Partialrevision weiterverfolgt und somit dem Souverän gesondert zur Stellungnahme unterbreitet werden.

**Marty Dick (R, TI):** La proposition de minorité III exprime la volonté de trouver une solution de conciliation.

Il n'est pas pensable de ne rien dire dans la constitution quant au droit de grève: ce droit existe, c'est un droit constitutionnel non écrit. Dans la mesure où vous ne dites rien, comme le voudrait la minorité II, vous laissez une liberté complète au Tribunal fédéral. Je crois que c'est même une provocation de ne rien dire, alors que les restructurations, on l'a déjà dit, font que des milliers de personnes perdent leur travail. Décider en plus aujourd'hui que le droit de grève, constitutionnellement, ce n'est pas un sujet de discussion est une provocation inutile.

C'est aussi tout à fait faux, je dirais même ridicule, de penser que, si nous avons eu tellement peu de grèves dans notre pays jusqu'à présent, c'est parce que ce droit n'était pas inscrit dans la constitution. Il est de même faux et ridicule de penser que, dès lors qu'on règle ce droit dans la constitution, il y aura plus de grèves dans notre pays. Non, c'est simplement regarder la réalité en face, et la proposition de minorité III essaye d'être une proposition de conciliation entre ceux qui ne veulent rien du tout et ceux qui veulent en revenir au projet du Conseil fédéral.

M. Inderkum, qui fait partie de la minorité III, nous soumet maintenant une nouvelle proposition qui améliore celle de la minorité III. Je me rallie par conséquent à la proposition Inderkum.

**Inderkum Hansheiri (C, UR):** Ich danke Herrn Kollege Marty, dass er sich meinem Antrag anschliesst. Wir dürfen wohl ohne Übertreibung feststellen, dass wir es bei diesem Artikel 24 nun wirklich mit einem der Schicksalsartikel zu tun haben. Wenn wir die Position des Nationalrates betrachten und den Antrag der Minderheit II, soeben vorgetragen von Kollege Reimann, so müssen wir doch feststellen, dass wir weit auseinander sind. Wir müssen in dieser Frage zu einem Konsens finden – nicht zu einem billigen Kompromiss, Herr Kollege Reimann, sondern wirklich zu einem Konsens, zu dem wir stehen können. Der modifizierte Antrag der Minderheit III ist von diesem ehrlichen Willen getragen, zu einem verantwortungsvollen Konsens zu kommen. Die rechtlichen Argumente sind auf dem Tisch, sie sind uns immer wieder überzeugend dargelegt worden. Es ist nun einmal so, dass der Streik, ob wir es wollen oder nicht, zum Ordre public des Arbeitsvertrages gehört. Wie gesagt, wir sollten uns jetzt in dieser Frage – ich meine: möglichst schnell – einigen können. Vielleicht könnte dieser modifizierte Antrag hierzu einen Beitrag leisten.

**Forster Erika (R, SG):** In der Januarsession 1998 gehörte ich zu denjenigen, welche die Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung im Sinne eines Grundrechtes abgelehnt haben. Ich war und bin im Grunde genommen auch heute noch der Auffassung, dass mit der Streichung der Absätze 3 und 4 dem Nachführungsauftrag am besten Nachachtung verschafft würde, denn am Ist-Zustand würde sich nichts ändern. Streik und Aussperrung würden bei einer Weglassung keineswegs verboten. Es würde sich, wie Kollege Rhinow hier in der Januarsession ausführte, nicht um ein qualifiziertes Schweigen handeln, und es würde keinesfalls bedeuten, dass wir hinter die geltende Ordnung zurücktreten möchten. Nur würde der Rechtsprechung Gelegenheit gegeben, anhand konkreter, strittiger Fälle das zu regeln, was heute umstritten ist.

Wenn sich indessen im Nationalrat und nun auch in unserer Kommission die Auffassung abzeichnet, dass mit der Streichung der Absätze 3 und 4 ein noch unglücklicheres Signal gesetzt würde als mit der ausdrücklichen Erwähnung von

Streik und Aussperrung in der Verfassung, so finde ich, dass man wenigstens versuchen sollte:

1. der gegenwärtigen Rechtswirklichkeit so nahe als möglich zu kommen;
2. diese so präzise wie möglich auszudrücken;
3. einen nachfolgenden Gesetzgebungsprozess über das Streikrecht unnötig werden zu lassen.

Wenn man in diesem Sinn einen Kompromiss sucht, welcher für alle Seiten annehmbar ist – das, Kollege Reimann, hat mit einem Kniefall der bürgerlichen Mitglieder der Kommission nichts zu tun –, so hat sich die Formulierung in der Verfassung an unbestrittene Grundsätze zu halten, welche die heutige Situation wiedergeben. Das ist der Kommissionsmehrheit mit dem vorliegenden Antrag gelungen. Er enthält folgende vier Elemente, welche bereits in der heutigen Rechtswirklichkeit gelebt werden:

1. Der Streik und dessen Gegenstück, die Aussperrung, sind die Ultima ratio, also die Ausnahme und damit nicht ein Grundrecht im positiven Sinn. Deshalb ist die Nur-Formulierung wichtig. Natürlich, Kollege Inderkum, könnte man das «nur» im Text auch weglassen, ohne dass als Folge dieser Auslassung materiell etwas geändert würde, so wie Sie das in Ihrem Antrag tun. Das «nur» hat aber eine psychologische Bedeutung, und deshalb möchte ich mit der Mehrheit daran festhalten.
2. Streik und Aussperrung müssen Arbeitsbeziehungen betreffen. Ein politischer Streik ist demnach nicht zulässig.
3. Ein Streik muss von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen getragen werden. Dies bedeutet, dass normalerweise eine gesamtarbeitsvertragliche Regelung Voraussetzung für einen Streik ist. Für die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen sowie Ausrufung und Durchführung eines Streiks auf demokratischer Basis müssen tariffähige Organisationen – Arbeitgeber oder deren Organisationen einerseits und eine oder mehrere Arbeitnehmerorganisationen andererseits – garantieren.

Der Begriff «Arbeitnehmerorganisation» ist weit gefasst zu verstehen. Das kann auch eine Betriebskommission sein. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen braucht es in der Regel aber auch, um ein Ende des Arbeitskampfes herbeizuführen, indem professionell verhandelt wird. Wir machen somit mit der Formulierung der Kommissionsmehrheit deutlich, dass wir wilde Streiks nicht dulden wollen. Sie gehören nicht zur heutigen Rechtswirklichkeit in dem Sinn, dass sie legal wären. Wir möchten hier keine Missverständnisse aufkommen lassen. In diesem Sinne kommt auch der Sozialpartnerschaft die ihr gebührende Beachtung zu. Diese Regelung ist vor allem auch für die kleinen und mittleren Unternehmungen wichtig, wo oft keine gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen und nicht einmal Arbeitnehmervertretungen bestehen, oder für Fälle, in denen ein Streikbeschluss nicht im Rahmen eines demokratischen Prozesses zustande kommt oder fremdgelenkt ist, wie etwa im Fall Gasser behauptet wurde. Die Befürchtung in KMU-Kreisen, dass mit der ausdrücklichen Erwähnung der Arbeitnehmerorganisationen den Gewerkschaften in die Hände gearbeitet würde, kann ich nicht teilen, ist doch eine Arbeitnehmerorganisation nicht in jedem Fall eine grössere oder kleinere, überbetrieblich wirkende Gewerkschaftsorganisation. Es kann – wie erwähnt – auch eine Betriebskommission sein. Hingegen ginge die Anerkennung von De-facto-Gemeinschaften von Arbeitnehmern und Ad-hoc-Koalitionen ausserhalb des gewerkschaftlichen Rahmens eindeutig über den heutigen Stand der Lehre hinaus. Die Erwähnung der Arbeitnehmerorganisationen ist also deshalb wichtig, weil sich sonst ein weites Feld von Interpretationen über die Zulässigkeit von Streiks auftun würde.

Aus Gründen der Klarheit hätte mir persönlich der Begriff «tariffähige Organisationen» im Verfassungstext besser gefallen als die jetzt vorliegende Formulierung. Denn erstens ist jeder Arbeitnehmer tariffähig, braucht also nicht Mitglied einer Arbeitnehmerorganisation zu sein, und zweitens ist in der Lehre und Praxis der Begriff der tariffähigen Arbeitnehmerorganisationen ausreichend geklärt. Ich kann aber mit der Formulierung der Mehrheit leben.

Der vierte und letzte Punkt betrifft die Anforderung der Verhältnismässigkeit: Es ist dies ebenfalls ein Stichwort, das Herr Bundesrat Koller in seinem Votum am Schluss der nationalrätlichen Debatte – nach heutiger bundesgerichtlicher Praxis – als Voraussetzung für einen Streik erwähnt hat. Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit schliesst die Wesentlichkeit von Differenzen sowie – nach meiner Auffassung – ein demokratisches Zustandekommen eines Streikbeschlusses ein. Zum Streik soll also nicht wegen eines momentanen Ärgers als Ultima ratio gegriffen werden können. Kollege Inderkum hat die Verhältnismässigkeit ja in seinem eben eingereichten Antrag mit eingeschlossen. Das zeigt, dass diese anscheinend eine Mehrheit findet.

Mit diesen präzisen Formulierungen kann ich mit der Erwähnung von Streik und Aussperrung in der Verfassung leben. Es kann uns dann niemand vorwerfen, dass wir Blinden spielen. Es kann uns auch niemand sagen, wir seien bei der Nachführung über Lehre und Rechtsprechung hinausgegangen, und man kann uns, Frau Kollegin Brunner – guten Willen vorausgesetzt –, vor allem nicht vorwerfen, dass wir durch vage Formulierungen Interpretationen zulassen würden, die neuen Konfliktstoff mit sich brächten.

Ich bitte Sie, im Interesse einer möglichst unverfälschten Nachführung dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Bei Artikel 24, wo wir ausdrücklich die Koalitionsfreiheit und als ein Instrument der Koalitionsfreiheit Streik und Aussperrung regeln, handelt es sich zweifellos um eine sehr wichtige Differenz zwischen den beiden Räten – und das in einem politisch sehr sensiblen Bereich. Deshalb bin ich natürlich der Mehrheit Ihrer Kommission sehr dankbar, dass sie sich jetzt in der zweiten Runde doch in Richtung Bundesrat und Nationalrat bewegt hat, wenn auch noch gewichtige Unterschiede bestehen, auf die ich nachher eingehen möchte.

Zunächst aber zum Festhalten am Streichungsantrag: Herr Marty hat zu Recht gesagt: Ein Streichen dieses Passus über Aussperrung und Streik wäre ein Abdanken des Verfassungsgebers gegenüber den Gerichten. Man kann doch nicht ständig sagen, die Gerichte würden zu mächtig, sie würden immer mehr politische Fragen entscheiden, und dann gleichzeitig in einem Moment, wo wir die Verfassung nachführen, hingehen und gleichsam so tun, als ob es Streik und Aussperrung in unserem Land nicht gäbe. Ich habe im Nationalrat den etwas harten Ausdruck gebraucht: Wir dürfen doch nicht Blinden spielen vor einem Faktum, das tatsächlich besteht.

Das Bundesgericht hat in einem Entscheid aus dem Jahr 1985 ganz klar gesagt, es gehe nicht an – wie das die Vorinstanz gemacht hatte – zu sagen, das Streikrecht, ja, das Recht auf kollektive Arbeitskampfmassnahmen habe noch keinen Eingang in das schweizerische Arbeitsrecht gefunden. Es gibt mehrere Bundesgerichtsentscheide und noch mehr Entscheide unterer Instanzen, wo sich die Gerichte ständig mit der Rechtmässigkeit von Streik und Aussperrung auseinandersetzen mussten. Sonst müssten Sie den Antrag stellen, man müsse Streik und Aussperrung verbieten. Aber das will vernünftigerweise niemand, denn wir möchten ja nicht, dass der Staat in die Regelung der Arbeitskonflikte eingreift, sondern man hat die Regelung der Arbeitsbeziehungen und damit auch der möglichen Konflikte ganz bewusst über den Weg der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie den Sozialpartnern überlassen. Also müssen wir hierzu Stellung nehmen.

Ich möchte Sie daher dringend bitten, den Streichungsantrag abzulehnen. Das wäre wirklich ein Abdanken des Verfassungsgebers vor der Rechtswirklichkeit.

Wenn man sich dafür entscheidet, diese Fragen hier in der nachgeführten Verfassung zu regeln, dann gibt es einmal die Möglichkeit, die der Bundesrat und der Nationalrat Ihnen vorgeschlagen haben, wo man ausdrücklich anerkennt, dass es sich hier um ein Recht auf Streik und Aussperrung handelt. Ich will aber auch hier, weil es sich um einen derartig sensiblen Bereich handelt, vollständige Transparenz. Die Begrün-

derung, weshalb der Bundesrat das vorgeschlagen hat, war folgende: Wir haben zwar ausdrücklich anerkannt, was das Bundesgericht im gleichen Entscheid auch gesagt hat, dass es die Frage offenlässt, ob es sich hier um ein Grundrecht auf Verfassungsstufe handle.

Wir waren der Meinung, dass es Aufgabe der Nachführung der Bundesverfassung sei, derartige offengelassenen Fragen zu klären. Weil die überwiegende Mehrheit in der Lehre davon ausgeht, dass es sich um ein Verfassungsrecht handelt, haben wir Ihnen diese Klärung vorgeschlagen.

Wir sind hier im Differenzbereinigungsverfahren. Sie möchten offenbar nicht so weit gehen, sondern möchten bei diesem Stand der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bleiben, wo offengelassen ist, ob das ein Verfassungsrecht, ein eigenständiges Grundrecht sei. Damit kann der Bundesrat im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens sicher auch leben, weil es dem Bundesrat wichtig scheint, dass wir – ich wünschte mir wirklich: heute – zu einer konsensfähigen Lösung kommen.

Wenn jetzt diese Frage des Streikrechtes noch ein paarmal – wie die Romands so schön sagen – die «navette» macht, vom Ständerat zum Nationalrat, so wird das Problem zum Schicksalsartikel hochstilisiert. Deshalb haben wir wirklich alles Interesse daran, heute eine Formulierung zu finden, die dann auch im Nationalrat akzeptiert wird. Deshalb gebe ich hier im Namen des Bundesrates das Einverständnis, dass man diese Frage des Verfassungsrechtes offenlässt, wie das auch das Bundesgericht gemacht hat. Damit verfolgen wir – das sei immerhin noch gesagt – anders als bei anderen Themen eine sehr strikte, eher restriktive Auffassung des Nachführungskonzeptes.

Nachdem dies gesagt ist, müssen wir nun die einzelnen Formulierungsvorschläge miteinander vergleichen. Ich gebe gegenüber der Mehrheit und damit ihrer Wortführerin, Frau Forster, zu, dass diese Voraussetzungen, wie sie im Antrag der Mehrheit enthalten sind, sich klassischerweise auch in den arbeitsrechtlichen Lehrbüchern finden und auch im genannten Entscheid des Bundesgerichtes.

Uns ist bei näherer Analyse aufgefallen, dass eine dieser Voraussetzungen für die Rechtmässigkeit eines Streiks oder einer Aussperrung zu eng gefasst ist. Die Lehrbücher sprechen zwar immer von den Organisationen, vor allem im Zusammenhang mit dem Streikrecht. Es ist heute aber auch klar und unbestritten – wenn Sie eine Firma wie die Novartis nehmen –, dass nicht nur eine Arbeitgeberorganisation, sondern auch eine einzelne Firma dieses Recht hat. Insofern ist dieses Kriterium der Arbeitgeberorganisation einfach zu eng. Hingegen stimme ich mit Ihnen vollständig überein, dass wilde Streiks anerkanntermassen unzulässig und unrechtmässig sind; das haben wir in der Botschaft auch ausdrücklich festgehalten. Aber dieses Kriterium, dass die Arbeitgeberorganisation der Träger einer Aussperrung sein muss, ist eindeutig zu eng, und deshalb sollte es nach Meinung des Bundesrates nicht in die Verfassung aufgenommen werden. Diese Fassung hat aus Sicht des Bundesrates einen weiteren Mangel: Es geht um das Wort «nur», das für den Nationalrat natürlich ein Reizwort sein wird. Sie haben selber gesagt, dass dieses «nur» keinerlei rechtliche Bedeutung hat, sondern von rein psychologischer Bedeutung ist, und es wird natürlich für den Nationalrat ein Reizwort sein. Das ist der Grund, warum ich die Minderheit III in der bereinigten Fassung gemäss Einzelantrag Inderkum als die klar beste Lösung sehe, und ich bin überzeugt: Wenn Sie heute dem Antrag Inderkum zustimmen, dann haben wir dieses Problem gelöst; ich bin überzeugt, dass der Nationalrat dann auch zustimmen wird.

Es ist ganz entscheidend, Frau Forster, dass der Antrag Inderkum das Verhältnismässigkeitsprinzip aufgenommen hat. Dieses Prinzip spielt auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Rechtmässigkeit von Streik und Aussperrung eine ausserordentlich wichtige Rolle. Wir haben vielleicht den Fehler gemacht, dass wir das Verhältnismässigkeitsprinzip in unserer Formulierung nicht ausdrücklich genannt haben, weil wir von der Vorstellung ausgingen, es gelte ja allgemein im Recht. Ich habe die Sache überprüft; in den Einleitungsarti-

keln ist es nur für das staatliche Handeln vorgeschrieben. Deshalb haben wir sicher allen Grund, dieses Verhältnismässigkeitsprinzip hier ausdrücklich zu nennen. Im genannten Bundesgerichtsentscheid war die Verhältnismässigkeit sehr entscheidend: Das Bundesgericht hat dort festgehalten, der Streik sei übereilt beschlossen worden, ohne dass der Verhandlungsweg ausgeschöpft worden sei; er sei daher nicht rechtmässig, und die fristlosen Entlassungen seien grundsätzlich begründet. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip kommt damit eine ganz zentrale Bedeutung zu.

Aus all diesen Gründen bin ich überzeugt, dass Sie der Sache wirklich einen grossen Dienst tun, wenn Sie heute eine Formulierung beschliessen, die dann auch im Nationalrat Bestand haben wird; das wird bei der Formulierung gemäss Antrag Inderkum sicher der Fall sein. Die einzigen beiden Unterschiede betreffen ja dieses Wörtchen «nur» und die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, die nicht genannt werden.

**Aeby Pierre** (S, FR): Monsieur le Conseiller fédéral, excusez-moi de reprendre la parole après que vous vous soyez exprimé, mais vous nous avez donné maintenant une interprétation assez nouvelle de la part du Conseil fédéral qui, jusqu'à présent, a défendu sa disposition initiale.

Celle-ci consistait à parler d'un droit de grève – un droit fondamental – et de lock-out qui avait son corollaire à l'alinéa 4 qui disait tout à fait normalement: «La loi peut régler l'exercice de ces droits et interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.» Nous faisons ici presque du travail de commission, mais compte tenu de cette nouvelle interprétation la question se pose, ou en tout cas elle se posera de façon très précise à la commission du Conseil national, de savoir si, dans la proposition de majorité ou de minorité III modifiée par la proposition Inderkum, l'alinéa 4 a encore une justification.

A mon avis, l'alinéa 4 n'a plus de raison d'être parce qu'on parle dans les deux textes d'obligation de préserver la paix du travail. On n'a plus la notion très forte de droit. Une obligation de préserver la paix du travail peut être contractuelle ou légale. Cette nouvelle interprétation que vous donnez maintenant à propos du droit de grève qu'on n'est plus obligé de reprendre comme notion dans la constitution pose incontestablement le problème de l'alinéa 4 qu'il faudrait, à mon avis, biffer, mais je ne fais pas de proposition ici. Je laisse le soin à l'administration et à la commission du Conseil national, pour le cas où nous adopterions la proposition de majorité ou de minorité III, d'examiner cette question de façon approfondie.

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Ich möchte doch noch kurz auf die verschiedenen Minderheitsanträge und auch auf die Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller eingehen.

Es war unser Anliegen, dem Nachführungsauftrag gerecht zu werden. Wir haben versucht, das ohne politische Demonstration zu tun, ohne die Gelegenheit zu benützen, anhand dieses Artikels auf der einen oder anderen Seite Positionen markieren zu wollen.

Wenn ich nun die Anträge der verschiedenen Minderheiten näher betrachte, komme ich zum Schluss oder habe zumindest die Vermutung, dass sich sowohl die Minderheit I (Aeby) als auch die Minderheit II (Reimann) weniger um Nachführung bemühen denn um das Markieren einer politischen Position.

Der Minderheit I muss ich sagen, dass die Lösung der Kommissionsmehrheit davon ausgeht, dass Streik und Aussperrung in diesem Land unter gewissen Voraussetzungen zulässig sind. Wenn wir hier von den Schranken sprechen, setzen wir voraus, dass es diese Zulässigkeit gibt, was ich im Namen der Kommissionsmehrheit auch klar festhalten möchte.

Uneinigkeit in der Lehre besteht heute darin, woraus dieses Recht abgeleitet wird; Herr Bundesrat Koller hat zu Recht darauf hingewiesen. Die einen sagen, es leite sich aus der Koalitionsfreiheit ab, die anderen, es könne anderen Verfas-

sungsbestimmungen betreffend die Arbeit entnommen werden, Dritte sagen, es sei nur auf gesetzlicher Stufe gewährleistet. Wir lassen diese Frage bewusst offen, weil sie auch heute offen ist. Deshalb fahren wir korrekt auf dem Geleise der Nachführung, anerkennen aber, dass es diese Zulässigkeit im Grundsatz gibt. Man kann der Kommissionsmehrheit nicht vorwerfen, sie würde nur Schranken regeln und offenlassen, ob es in diesem Land überhaupt Streik und Aussperrung geben könne.

Der Minderheit II möchte ich sagen – auch hier kann ich mich Herrn Bundesrat Koller anschliessen –: Sie verhindern den Streik nicht, wenn Sie nichts sagen. Sie lassen nur zusätzlich alle Kriterien offen und überlassen es dem Gericht, sie dann im Einzelfall festzulegen. Sie tun auch nichts für die Rechtssicherheit, wenn Sie alles offenlassen und erst nach gehabtem Streik dann post festum beim Bundesgericht feststellen müssen, was zulässig war oder was nicht.

Wir versuchen, hier Klarheit zu schaffen, ohne auch nur einen Schritt von dem abzuweichen, was heute bereits geltendes Recht ist. Wir haben auch nicht einfach «der Linken nachgegeben»; das muss ich ganz klar unterstreichen. Wir haben uns bemüht, jenseits dieser politisch aufgeladenen Stellungnahmen dem Nachführungsauftrag gerecht zu werden.

Was die Minderheit III (Marty Dick) angeht, so ist vor allem eine wichtige Differenz zur Mehrheit vorhanden: Das «nur» – das gebe ich zu – ist nicht eine rechtliche Differenz, sondern eine politisch-psychologische. Die wichtigere Differenz zur Minderheit III – auch in der Fassung von Herrn Inderkum, der die Verhältnismässigkeit jetzt aufnimmt – ist die, dass hier von den tariffähigen Organisationen nicht die Rede ist. Das ist der wesentliche Unterschied, auf den Herr Bundesrat Koller, wenn ich richtig zugehört habe, nicht hingewiesen hat. Es geht nicht nur um die Arbeitgeberorganisationen, sondern es geht ja – was den Streik angeht – vor allem um die Arbeitnehmerorganisationen.

Ich stimme auch der Auffassung zu – ich unterstreiche das im Namen der Kommission –, dass der wilde Streik in unserem Land verboten ist. Die Mehrheit der Kommission möchte just dieses Verbot in ihre Fassung aufnehmen. Denn das Verbot des wilden Streiks fehlt im Antrag der Minderheit III. Jetzt kann man sicher zu Recht sagen, dieses gelte weiterhin aufgrund von Lehre und Rechtsprechung. Aber warum regeln wir denn drei Voraussetzungen und sagen just von dieser vierten nichts, schweigen diesbezüglich? Zumindest der unbefangene Leser könnte aufgrund der Fassung der Minderheit III meinen, dass über die Zulässigkeit von Streik und Aussperrung ein abschliessender Katalog geschaffen worden sei und die tariffähigen Organisationen bewusst nicht aufgenommen worden seien. Aber das wollen wir ja nicht. Und das ist ja auch nicht die Meinung von Herrn Inderkum und von Herrn Marty, aber ohne diese Vorkenntnisse könnte man auf diese Idee kommen. Deshalb sehe ich nicht ein, weshalb wir die Schranke der tariffähigen Organisation nicht aufnehmen können.

In der Fassung der Mehrheit der Kommission ist allerdings nicht von tariffähigen Organisationen, sondern von «Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen» die Rede. Es stimmt: Eine kleine Unebenheit in der Mehrheitsfassung ist die, dass ein einzelner Arbeitgeber auch tariffähig sein kann. Es braucht nicht eine zusätzliche Organisation. Für den Streik braucht es aber eine Arbeitnehmerorganisation. Ursprünglich haben wir in der Kommission eine Fassung diskutiert, die den Begriff der tariffähigen Organisation verwendet hat, aber wir haben diesen Begriff auf Rat der Verwaltung fallenlassen. Hinterher bereue ich, dass wir die Formulierung «tariffähige Organisationen» nicht aufgenommen haben. Dann hätten wir diese terminologischen Unebenheiten bereinigen können.

Ich möchte Sie als Kommissionspräsident bitten, trotzdem dem Antrag der Mehrheit der Kommission oder allenfalls dem Antrag der Minderheit III – mit der Ergänzung «von tariffähigen Organisationen» – zuzustimmen und sowohl den Antrag der Minderheit I als auch den Antrag der Minderheit II im Rahmen dieses Differenzbereinigerungsverfahrens abzulehnen, im

Interesse der Nachführung der Verfassung und unter Verzicht auf politische Demonstrationen.

**Brunner Christiane** (S, GE): Je vous prie de m'excuser de reprendre la parole maintenant, mais il y a deux points qui m'interpellent:

1. D'une part, la traduction de «verhältnismässig» en français. «Verhältnismässig», c'est en quelque sorte «proportionnel»; une grève doit être proportionnelle. Mais en français, c'est traduit par «doit être adapté aux circonstances». (*Remarque intermédiaire Cavadini Jean: «Proportionnée».*) «Proportionnée», mais ce n'est pas adapté aux circonstances. Tout à l'heure, je n'ai lu que le texte français. C'est avec la proposition Inderkum et l'explication de M. le conseiller fédéral que j'ai compris que «verhältnismässig» ne correspondait pas. La traduction correcte est «proportionnée», comme le dit très justement M. Cavadini. La grève doit être proportionnée. Toute la jurisprudence et la doctrine a toujours admis que la grève devait être proportionnée, les moyens collectifs de lutte proportionnés. Déjà là, il y a à mon avis une erreur de traduction en français, et une erreur qui n'est pas de détail.

2. Par rapport à la proposition de minorité III et à la proposition de la majorité, malgré les explications de Mme Forster et de M. le conseiller fédéral, on ne peut pas dire qu'une organisation de travailleurs «tariffähig» – c'est d'ailleurs un terme utilisé en Allemagne, qui n'existe pas dans notre pays – peut être une commission d'entreprise. Vous ne pouvez pas étendre la notion d'organisation à une commission d'entreprise par exemple ou un petit groupe, à une représentation de travailleurs ou travailleuses dans une entreprise. Ce serait d'ailleurs contraire à ce qui a été admis jusqu'à présent par la doctrine en Suisse à juste titre, c'est-à-dire qu'une grève devait être portée par une organisation de travailleurs pour pouvoir négocier ou pour pouvoir y mettre fin et pour pouvoir y mettre en quelque sorte aussi l'avoir en main.

Il y a donc ce problème là. En outre, la majorité de la commission introduit vraiment quelque chose d'absurde, je l'ai déjà dit tout à l'heure: on ne peut pas introduire la notion de soutien «par une organisation d'employeurs». Un conflit collectif peut surgir dans une entreprise. La discussion va se faire, de la part du syndicat, avec la direction de l'entreprise. Un lock-out («Aussperrung»), il n'y a pas besoin non plus qu'une organisation d'employeurs le soutienne. C'est une décision d'une entreprise, un instrument de riposte, qui n'est pas utilisé certes, mais un instrument de riposte contre les travailleurs qui se mettent en grève dans l'entreprise. Il n'y a pas besoin de la bénédiction d'une association d'employeurs, surtout s'il n'y a peut-être pas d'association d'employeurs dans la branche en question.

C'est une absurdité qu'on introduirait dans la constitution. Je dois dire que ou bien on reprend le tout en commission, et on regarde de manière plus différenciée les choses, ou alors dans tous les cas il faudrait adopter la proposition Inderkum, qui ne contient pas toutes ces erreurs et tous ces illogismes, en adaptant toutefois le texte français à l'expression exacte «verhältnismässig».

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich nehme noch kurz zu drei Problemen Stellung:

1. Eine Bemerkung zu jenen, die gesagt haben, wir würden nun von unserer Position abrücken: Ich habe Ihnen ganz transparent gemacht, was der Hintergrund unseres Entwurfes war. Wir waren der Meinung, dass im Rahmen der Nachführung auch offene Fragen geklärt werden sollten. Ich nehme zur Kenntnis und befürworte sogar, dass jetzt im Rahmen der Differenzbereinigung in einem so sensiblen Bereich eine eher restriktive Auffassung der Nachführung Platz greift. Deshalb verzichtet der Bundesrat auf seine ursprüngliche Fassung und sucht heute einen möglichst tragfähigen Kompromiss.

2. Zum Antrag der Mehrheit: Ich bin überzeugt, dass er wegen des unschönen Wörtchens «nur», und weil der Begriff «Arbeitgeberorganisation» einfach zu eng ist, im Nationalrat nicht konsensfähig ist. Wir sollten nicht etwas aufnehmen,

was eindeutig zu eng ist. Demgegenüber bin ich überzeugt, dass der Antrag der Minderheit III in der Fassung von Herrn Inderkum im Nationalrat mehrheitsfähig sein wird, und ich werde im Nationalrat auch dafür kämpfen, dass er in der nächsten Runde durchgeht.

3. Auf Absatz 4 können wir nicht verzichten, denn es gibt wichtige Bereiche, wo im eminenten öffentlichen Interesse ein Streikverbot bestehen muss.

**Präsident:** Der Antrag der Minderheit III ist zugunsten des Antrages Inderkum zurückgezogen worden.

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag Inderkum	22 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	17 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag Inderkum	32 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	4 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag Inderkum	23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	15 Stimmen

**Art. 27 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 27 al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Marty Dick** (R, TI), rapporteur: Il s'agit ici des droits des personnes privées de liberté. Il y a une petite divergence à l'alinéa 2.

L'alinéa 2 deuxième phrase dispose que la personne qui s'est vue privée de sa liberté «doit être mise en état de faire valoir ses droits». Le Conseil national a ajouté une autre phrase: «Notamment elle a le droit de faire informer ses proches parents.»

Nous estimons que la différence n'est pas importante et surtout qu'elle ne mérite pas une divergence. Néanmoins, nous pensons que la version du Conseil national n'est pas très heureuse parce qu'on peut peut-être imaginer que le fait de faire avertir immédiatement un médecin est tout aussi important. Mais dans l'esprit de conciliation qui caractérise notre commission et avec la volonté de ne pas créer de divergences inutiles, nous vous proposons d'adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 30**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Garantie der politischen Rechte

*Abs. 1*

Die politischen Rechte sind gewährleistet.

*Abs. 2*

Die Garantie der politischen Rechte schützt ....

**Art. 30**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Garantie des droits politiques

*Al. 1*

Les droits politiques sont garantis.

*Al. 2*

La garantie des droits politiques protège la libre formation de ....

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Nous entrons ici dans une partie où nous aurons, surtout par la suite, passablement de divergences de systématique. Comme je l'ai dit hier – je préfère le répéter aujourd'hui –, je n'insisterai pas sur ces diver-

gences de systématique, notamment lorsque nous serons dans la série des articles 32a et suivants, qui tous se rapportent aux articles 45 et suivants de la version du Conseil national, ce qui oblige chacun à une certaine gymnastique pour pouvoir avoir le texte chaque fois sous les yeux.

En ce qui concerne l'article 30 «Garantie des droits politiques», il n'y a rien à signaler de particulier. C'est une adaptation rédactionnelle qui résulte de ce que nous dirons plus loin, à l'article 32a notamment, ainsi qu'aux articles 32c et 32d.

*Angenommen – Adopté*

**Kapitel 1a Titel**

*Antrag der Kommission*

Bürgerrecht und politische Rechte

**Chapitre 1a titre**

*Proposition de la commission*

Nationalité, droit de cité et droits politiques

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32a**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Bürgerrechte

*Abs. 1*

Festhalten

*Abs. 2*

.... benachteiligt werden. Ausgenommen sind Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen sowie über den Mitanteil an deren Vermögen, es sei denn, die kantonale Gesetzgebung sieht etwas anderes vor.

**Art. 32a**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Nationalité et droit de cité

*Al. 1*

Maintenir

*Al. 2*

Nul ne doit être privilégié ou désavantagé en raison de son droit de cité. Il est possible de déroger à ce principe pour régler les droits politiques dans les bourgeoisies et les corporations ainsi que la participation aux biens de ces dernières si la législation cantonale n'en dispose pas autrement.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: C'est en fait ici, d'après le document que j'ai reçu, que commence mon rapport au nom de la commission. Mais c'est volontiers que j'ai rapporté sur l'article 30 de façon tout à fait spontanée.

En ce qui concerne l'article 32a «Nationalité et droit de cité», le Comité de médiation s'est rallié sans difficulté, après une courte discussion, à la systématique de notre Conseil, si bien que nous maintenons celle-ci, bien qu'elle ait été écartée dans un premier temps par le Conseil national.

A l'alinéa 1er, nous maintenons notre décision. A l'alinéa 2, nous avons une meilleure formulation, notamment concernant la capacité des cantons de régler les corporations et les bourgeoisies.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32b**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 32b**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: A l'article 32b, nous maintenons également notre formulation qui est meilleure, à notre sens. Je signale simplement que, dans le texte français, nous



avons choisi une formulation neutre, celle de «personnes étrangères».

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32c**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Ausübung der politischen Rechte

*Abs. 1*

Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone diejenigen in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.

*Abs. 2*

Die politischen Rechte werden am Wohnsitz ausgeübt ....

*Abs. 3*

Niemand darf in mehr als einem Kanton die politischen Rechte ausüben.

*Abs. 4*

Festhalten

**Art. 32c**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Exercice des droits politiques

*Al. 1*

La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.

*Al. 2*

Les citoyens exercent les droits politiques au lieu de leur domicile ....

*Al. 3*

Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton.

*Al. 4*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Ici, le titre change. «Exercice des droits politiques». Il change également dans le texte en allemand, c'est le fameux «Oberbegriff» de «Bürgerrechte». Je fais juste une remarque à propos de l'alinéa 2 de l'article 32c: dans le texte en français, nous changeons également un peu la formulation pour éviter de nouveau la question de la problématique des sexes. Je vous propose d'ailleurs de ne plus signaler toutes les modifications en langue française qui résultent des explications données par le président de la Commission de rédaction de langue française, M. Cavadini Jean, en ouverture de séance.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32d**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Festhalten

*Abs. 2*

Der Bund erlässt Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, namentlich über die Ausübung der politischen Rechte im Bund, die Erfüllung der Wehrpflicht und die Unterstützung.

*Abs. 2bis*

Festhalten

**Art. 32d**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Maintenir

*Al. 2*

La Confédération édicte des dispositions sur les droits et les devoirs des Suisses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, l'accomplissement des obligations militaires et l'octroi de l'aide sociale.

*Al. 2bis*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Ici, de nouveau, la commission vous propose, après avoir réexaminé cette question, de maintenir la décision de notre Conseil. Je rappelle qu'elle se distingue de la décision du Conseil national, que vous trouvez à l'article 48, par le fait qu'elle impose à la Confédération d'édicter des dispositions sur les droits et devoirs des Suisses de l'étranger, et non pas seulement la «Kann-Vorschrift» telle que l'a laissée passer le Conseil national.

En résumé, pour l'article 32d: maintien et, de nouveau, utilisation de l'«Oberbegriff» non pas de «Bürgerrechte», comme je l'ai dit tout à l'heure, mais de «politische Rechte», en français, «des droits politiques».

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32e**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 32e a été réglé tout à l'heure par notre discussion sur l'article 5a. En discutant sur cet article 5a, nous avons également admis que celui-ci soit déplacé où il l'a été.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 33 Abs. 1aa, 1a, 1, 1bis, 1ter**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1aa, 1a*

Streichen

*Abs. 1*

Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

a. Streichen

....

e. Festhalten

....

*Abs. 1bis*

Sie setzen sich dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwitwung gesichert ist.

*Abs. 1ter*

Bund und Kantone streben die Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an.

**Art. 33 al. 1aa, 1a, 1, 1bis, 1ter**

*Proposition de la commission*

*Al. 1aa, 1a*

Biffer

*Al. 1*

La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que:

a. Biffer

....

e. Maintenir

....

*Al. 1bis*

Ils s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage.

*Al. 1ter*

La Confédération et les cantons s'engagent en faveur des buts sociaux dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: La commission n'a pas eu à voter sur la proposition de compromis que nous vous présentons. Je vous invite à prendre la feuille qui vous a été distribuée séparément pour que vous puissiez avoir sous les yeux

l'ensemble de l'article 33 qui nous a beaucoup occupé dans les discussions précédentes. Il semble que nous nous acheminons aujourd'hui vers une solution de compromis qui sera acceptée par le Conseil national.

Je passe en revue les différents points importants de cet article.

Nous biffons l'alinéa 1a introduit par le Conseil national, car nous avons déjà traité cette question à l'article 5a.

Nous biffons également l'alinéa 1a, car nous le retrouvons formulé de façon plus claire et plus précise aux alinéas 1bis et 1ter. L'alinéa 1er fixe l'engagement de la Confédération et des cantons en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée. La lettre a est biffée. La seule divergence qui risque peut-être de faire difficulté avec le Conseil national, c'est la disposition prévoyant que «toute personne ait part à la sécurité sociale», parce qu'elle disparaît. Notre commission considère que cette question est reprise à la lettre bbis qui dispose que les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants sont protégées et encouragées, ainsi que lorsqu'on fixe très clairement que chacun a le droit (al. 1bis) à ce qu'il soit assuré «contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage». C'est en fait ici que nous retrouvons la notion de sécurité sociale, qui n'est dès lors plus reprise telle que décidée par le Conseil national.

Ensuite, l'alinéa 1er est suivi par les alinéas 1bis et 1ter où nous reprenons le début de l'article décidé par le Conseil national. Nous en avons suffisamment discuté lors du premier débat.

L'alinéa 2 reste en l'état; il n'est pas contesté non plus.

Je vous invite, avec notre commission qui l'a fait à l'unanimité, à adopter cet article dans sa présente version.

*Abs. 1aa, 1a – Al. 1aa, 1a*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 – Al. 1*

**Koller Arnold**, Bundesrat: Zur Streichung von Absatz 1 Litera a: Sowohl der Bundesrat wie der Nationalrat hatten das Prinzip verankert, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat. Das sollte unser Erachtens beibehalten werden, denn dieser Artikel richtet sich ja nicht nur an den Bund, sondern er richtet sich auch an die Kantone. Insofern muss natürlich die öffentliche Fürsorge neben den Sozialversicherungen mit abgedeckt sein. Deshalb wäre ich Ihnen dankbar – wenn ich ausnahmsweise einmal vom Antragsrecht Gebrauch machen darf –, wenn Sie Litera a doch beibehalten würden. Im übrigen bin ich mit Ihrer Fassung einverstanden.

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Kommission 11 Stimmen  
Für den Antrag des Bundesrates 9 Stimmen

*Abs. 1bis, 1ter – Al. 1bis, 1ter*  
*Angenommen – Adopté*

### 3. Titel

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Titre 3

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

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Le Conseil national a simplement voulu inclure les communes dans le titre. Nous nous sommes ralliés à cette solution. Nous n'y voyons pas d'obstacle, d'autant plus que les communes, tout au long de nos débats, se sont battues pour être mieux reconnues dans la constitution.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 34**  
*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 34**  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 34a**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*  
Festhalten  
*Abs. 2*  
Er übernimmt diejenigen Aufgaben, ....

**Art. 34a**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 1*  
Maintenir  
*Al. 2*  
Elle assume les tâches qui réclament une réglementation uniforme.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Nous avons ici une divergence, notamment concernant l'alinéa 2 où nous proposons le maintien de notre version, en ce sens que nous souhaitons que la compétence de la Confédération de s'occuper des tâches qui réclament une réglementation uniforme doit être exprimée de façon positive. Nous renonçons au «ne .... que», au «nur» en allemand, pour dire que la Confédération, elle, assume les tâches qui réclament une réglementation uniforme.

A cet article, nous maintenons notre version et nous ne suivons pas ici la systématique du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 35a**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1, 2*  
Festhalten  
*Abs. 3*  
Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund werden nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt.

**Art. 35a**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 1, 2*  
Maintenir  
*Al. 3*  
Les différends entre les cantons ou entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Nous maintenons la section 2a qui change la systématique du projet du Conseil fédéral et à laquelle le Conseil national ne s'est pas rallié, mais nous considérons tout de même que cette amélioration doit être maintenue.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 37 Abs. 1, 3**  
*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 37 al. 1, 3**  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: A l'article 37, les divergences sont plutôt d'ordre rédactionnel. Nous vous proposons de maintenir la décision de notre Conseil.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 41**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Festhalten*

*Minderheit*

(Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Loretan Willy*

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Der Bund nimmt Rücksicht auf die besondere Situation der Städte sowie der Agglomerationen und Berggebiete.

**Art. 41**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Maintenir*

*Minorité*

(Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Loretan Willy*

*Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

La Confédération prend en considération la situation particulière des villes ainsi que des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Je m'exprimerai ici comme rapporteur de la commission qui a considéré qu'elle devait maintenir sa formulation initiale, c'est-à-dire, à l'alinéa 1er, la compétence des cantons de déterminer l'organisation et l'autonomie des communes; à l'alinéa 2, une nouveauté, mais qui entre dans la notion de réforme et de mise à jour, consistant dans le fait que «dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les intérêts particuliers des communes, dans les agglomérations urbaines et les régions de montagne tout spécialement». Je rappelle que nous avons eu tout un débat où il a été décidé, plus par opportunité politique que par raisonnement systématique, de faire une seule sphère avec, d'une part, les agglomérations urbaines et, d'autre part, les régions de montagne. Cette formulation avait obtenu une assez large majorité au sein de notre Conseil – 31 voix contre 8.

Le Conseil national, quant à lui, est revenu à une proposition que j'avais d'ailleurs moi-même déposée dans les travaux de la sous-commission, tout au début de nos travaux, et qui consiste, notamment à l'alinéa 3, à dire exactement ce que l'on veut, c'est-à-dire que dans notre pays les villes et les agglomérations urbaines peuvent constituer des entités sociales, politiques et culturelles qui méritent une attention particulière à la fois des cantons et de la Confédération, pas d'une façon générale, mais sous l'angle de l'organisation de la commune. Ici, vous l'aurez remarqué, je parle en tant que porte-parole de la minorité qui défend la version du Conseil national. Il est en effet artificiel de vouloir intégrer dans l'article 41, tout à coup, les régions de montagne, non pas que l'on ne veuille pas tenir compte des régions de montagne – on les retrouve d'ailleurs dans bien d'autres dispositions de la constitution, notamment dans toute la politique structurelle de la Confédération –, mais celles-ci, comme telles, n'ont simplement pas grand-chose à voir avec la structure communale. Il y a peut-être une imprécision à l'alinéa 3 qui a pu effrayer certaines ou certains d'entre vous, c'est que quand on dit que «la Confédération et les cantons prennent en considération la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines», il

s'agit naturellement de leurs villes et de leurs agglomérations urbaines et non pas de toutes les villes ou agglomérations urbaines de la Suisse. Peut-être bien aurait-il fallu dire ici «leurs villes et agglomérations urbaines», de manière à être très clair.

C'est une question de structure, c'est une question d'échelonnement du pouvoir politique dans notre pays et, en ce sens, je serais assez heureux si nous pouvions nous rallier à l'article 41 dans la version du Conseil national.

**Loretan Willy** (R, AG): Der neue Gemeinde- und Städteartikel steht – so oder so, ob in der Fassung des Ständerates oder jener des Nationalrates –; das ist als erfreuliche Tatsache festzuhalten. Beide Fassungen entsprechen in den Grundzügen unseren Vorstellungen. Ich habe mich – zusammen mit der Kommission unseres Rates – schon in der ersten Runde für die Schaffung eines solchen Artikels eingesetzt.

Wir sind im Differenzbereinigungsverfahren und müssen uns daher bemühen, dass sich die Räte aufeinander zu bewegen. Daher mein Antrag: Er kombiniert und optimiert die beiden Varianten zu einer Formulierung, die mir in beiden Räten mehrheitsfähig zu sein scheint oder es werden könnte.

Die Fassung des Nationalrates ist in ihrer Gesamtheit und in der Gliederung in drei Absätze – im Gegensatz zur Gliederung in zwei Absätze in der Fassung des Ständerates – klarer und weniger verschachtelt.

Zu den einzelnen Absätzen: In Absatz 1 wird in beiden Varianten – Ständerat und Nationalrat – die Gemeindeautonomie festgeschrieben. In der Fassung des Nationalrates wird sie von Bundesrechts wegen gewährleistet; allerdings werden für die genauere Ausgestaltung die Kantone in die Pflicht genommen bzw. wird ihnen die genauere Ausgestaltung dieser Gemeindeautonomie, bezogen auf ihre besonderen Verhältnisse, überlassen. In der Fassung des Ständerates ist, genau gesehen, eine Festlegung von Bundesrechts wegen nicht vorhanden. Die Kantone werden über eine Muss-Bestimmung verpflichtet, die Autonomie der Gemeinden zu definieren. Ich ziehe hier die Fassung des Nationalrates vor, dass nämlich die Gemeinden ihre Autonomie von Bundesrechts wegen haben, aber deren Definition – wie gesagt – durch die Kantone vorzunehmen ist.

In Absatz 2, so vorhanden nur in der Fassung des Nationalrates, werden die Gemeinden in einer Formulierung explizit genannt und herausgehoben, die eigentlich besser läuft als der Einbezug der Gemeinden in Absatz 2 gemäss Ständerat. Ich weiss von verschiedenen Kollegen und Kolleginnen, dass Wert darauf gelegt wird, insbesondere von Vertretern von Kantonen mit vielen kleinen Gemeinden – dazu gehört auch der Kanton Aargau –, dass die Gemeinden in einem eigenen Absatz explizit als solche erwähnt werden – obschon Städte, rechtlich gesehen, ebenfalls Gemeinden sind.

Zum bedeutungsvollen Absatz 3: Die nationalrätliche Fassung zählt hier Sonderfälle im Bereich der Kommunen auf, nämlich die Städte mit ihren besonderen Problemen – die wir in der ersten Runde hier im Rat breit erörtert haben – und die Agglomerationen im Bereich von Städten. Nicht erwähnt sind in der Fassung des Nationalrates, wohl aber in unserer Fassung, die Berggebiete. Trotz den Bedenken von Kollege Aeby, die Berggebiete seien ohnehin bereits Objekt verschiedenster Gesetzgebungen, muss ich sagen, dass die Aufnahme der Berggebiete in den Katalog, der vorschreibt, es sei hier besondere Rücksicht zu nehmen, politisch und psychologisch von Bedeutung ist.

Deshalb ziehe ich hier die Fassung des Ständerates vor, möchte aber die Erwähnung der Berggebiete in die Formulierung des Nationalrates übertragen und damit den Katalog des Nationalrates mit den Berggebieten ergänzen, nebst den Städten und Agglomerationen.

Was ich aber in der Fassung des Nationalrates weglassen möchte, ist der Hinweis auf die Kantone. Bei uns fehlen die Kantone in der Einleitung zu Absatz 2. Die Konferenz der Kantonsregierungen wehrt sich gegen die Einbindung der Kantone in die Pflicht, auf die besondere Situation der Städte, Agglomerationen und Berggebiete Rücksicht zu nehmen. Es sei ihre Sache zu bestimmen, wie sie das machen

wollten. Dass sie ihre Pflichten vernachlässigen wollen, ist damit nicht gesagt.

Ich verstehe diese Vorbehalte der Kantone und beantrage daher, das Wort «Kantone» am Anfang von Absatz 3 der Fassung des Nationalrates wegzulassen. Wir wollen in der neuen Verfassung des Bundes keine Frontstellung zwischen Kantonen einerseits und Städten und Gemeinden andererseits heraufbeschwören. Es empfiehlt sich daher, die Kantone wegzulassen.

Ich bitte Sie, meinem Vermittlungsantrag zuzustimmen. Ich glaube, dass wir so die Brücke für den Handschlag mit dem Nationalrat bauen können.

**Uhlmann Hans** (V, TG): Sie mögen sich erinnern: Ich bin bei der ersten Beratung auf den Entwurf des Bundesrates eingeschwenkt. Ich war damals der Meinung, dass das besser sei, als wenn besondere Aufgaben für Agglomerationen, Städte und Berggebiete genannt werden. Nun, die Abstimmung ist dann so verlaufen, wie wir wissen. Nun glaube ich, der Antrag Loretan Willy ist richtig. Seine Überlegungen sind mehrheitsfähig, wenn den Kantonen nicht eine besondere Vorschrift gemacht wird. Es ist im Abschnitt zu den Gemeinden diktiert, deshalb könnte ich mich im Sinne des Antrages Loretan Willy mit Bezug auf Absatz 1 und 2 dem Nationalrat anschliessen. Mit Bezug auf Absatz 3 würde ich mich auch Herrn Loretan anschliessen. Es ist ein kleiner Unterschied. In der Fassung unseres Rates steht (Abs. 2): «Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen ....» Der Nationalrat schreibt (Abs. 3): «.... Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen», und jetzt nennt der Antrag Loretan Willy auch die Berggebiete. Anliegen zu haben ist ja schön und recht. Man kann auch Wünsche haben. Aber ich glaube, der Bund hat Rücksicht zu nehmen auf die besonderen Situationen. Deshalb scheint mir der Antrag Loretan Willy richtig zu sein. Ich stimme ihm zu und bitte Sie, dies ebenfalls zu tun.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es ist richtig, wie Herr Loretan gesagt hat: Wir haben nun hier einen Gemeinde- und Städteartikel, und das ist im Rahmen der nachgeführten Verfassung doch eine wichtige Neuerung; das wollen wir zunächst festhalten.

Andererseits zeigt die Vorgeschichte dieses Artikels, dass es sich um einen sehr sensiblen Bereich handelt. Das haben vor allem die Gespräche mit den Vertretern der Kantone gezeigt: Die Konferenz der Kantonsregierungen hat immer gesagt, sie könnte mit der Fassung des Ständerates leben. Hingegen hatte sie Bedenken gegenüber der Fassung des Nationalrates, vor allem bei Absatz 2, wo festgehalten ist: «Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.» Hier befürchten die Kantone, dass der Bund plötzlich über die Köpfe der Kantone hinweg Direktkontakte mit den Gemeinden suchen könnte; das ist der sensible Punkt. Andererseits ist aber insofern ein Durchbruch gelungen, als jetzt auch die Konferenz der Kantonsregierungen eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit den Städten eingerichtet hat, um die besondere Situation der Städte auch in ihrer Politik künftig berücksichtigen zu können.

Das sind die Gründe, weshalb ich Ihnen in diesem Stadium des Verfahrens eher empfehle, bei Ihrer Meinung zu bleiben. Was den Antrag Loretan Willy betrifft, gebe ich zu, dass er das grösste Übel der Fassung des Nationalrates ausmerzt, indem er die Kantone weglässt. Denn es geht nicht an, dass wir hier den Kantonen noch vorschreiben, was sie gegenüber den Gemeinden zu tun hätten; in diesem Sinn ist er sicher ein Fortschritt. Aber der Antrag hat den Nachteil, dass er sich sonst dem Nationalrat anschliesst.

Weil es eine sehr sensible Materie ist, empfehle ich Ihnen eher, an Ihrem Beschluss festzuhalten.

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag Loretan Willy 20 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit 13 Stimmen  
Für den Antrag Loretan Willy 13 Stimmen

*Mit Stichentscheid des Präsidenten wird der Antrag der Mehrheit angenommen*  
*Avec la voix prépondérante du président la proposition de la majorité est adoptée*

**Art. 43 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 43 al. 2**

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

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Ici, il s'agit plutôt d'une divergence rédactionnelle. Le cas couvert par l'alinéa 2 concerne l'intervention de la Confédération lorsque l'ordre d'un canton est troublé. Dans la version du Conseil fédéral on ajoutait «... est troublé ... par un danger émanant d'un autre canton». Nous considérons qu'il n'a y pas besoin d'apporter ce genre de précision sur la provenance du danger, et que la Confédération intervient lorsque l'ordre d'un canton est troublé. Peu importe d'où vient le danger. Il peut venir du canton lui-même, là où la Confédération intervient, simplement parce que ses forces de police et d'ordre public ne sont plus suffisantes.

Donc ici, nous vous proposons d'adhérer à la décision du Conseil national.

*Adopté*

**Art. 44 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 44 al. 2**

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

*Adopté*

**Art. 45–48**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 45–48**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Jusqu'à l'article 48 inclusivement, il n'y a que des divergences de nature systématique. Il n'y a pas de remarques.

*Adopté*

**Art. 49 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 49 al. 2**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Nous avons, en première délibération, ajouté la notion de «préservation du milieu naturel» dans le programme d'engagement de la Suisse en matière de droit international et dans sa politique étrangère. Je rappelle que le projet du Conseil fédéral parlait des «efforts entrepris (par la Confédération) pour promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coexistence paci-

fique des peuples». Nous avons ajouté à cette trilogie «la préservation du milieu naturel», sous-entendu sur l'ensemble de la planète et même dans l'univers, au besoin. Le Conseil national ne s'est pas rallié à notre façon de voir les choses.

Nous vous proposons de maintenir cette notion de préservation du milieu naturel, notamment en attendant, peut-être, la liquidation des divergences aussi sur l'emplacement final de la notion de «Nachhaltigkeit», de développement durable. Le Conseil national l'a ancrée à l'article 2, nous l'avons dans le chapitre sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement. Il y a une certaine incertitude.

Je vous propose, au nom de la commission unanime, de maintenir notre décision.

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 50 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

### **Art. 50 al. 3**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: La divergence est plutôt rédactionnelle. Mais, comme on l'a tout de même dit lorsqu'on a commencé cet exercice, il s'agit de faire de notre constitution non seulement un texte qui reflète la réalité constitutionnelle actuelle, mais également un texte rédigé si possible de façon simple et cohérente.

Nous vous proposons de maintenir la divergence car il est incontestable que ce qui est dit ici, à l'article 50 alinéa 3 que nous biffons, est déjà contenu intégralement dans l'article 37. Donc, maintenons cette divergence à l'article 50.

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 51 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### **Art. 51 al. 2**

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

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Une fois n'est pas coutume, la commission, sans opposition, vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national et de préciser, à la fin de l'alinéa 2 qui concerne les relations des cantons avec l'étranger – c'est le titre global de l'article 51 –, d'écrire noir sur blanc la phrase «Avant de conclure les traités, les cantons doivent informer la Confédération.»

Nous n'avons pas de problème philosophique particulier à nous rallier à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 52**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

### **Art. 52**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 52 concerne les dons et les distinctions octroyés par des autorités étrangères. Le Conseil national a maintenu la version du Conseil fédéral qui interdit, je le rappelle, l'acceptation, la possession de dons ou de distinctions octroyés par un gouvernement étranger, considérant notamment que ceci est incompatible avec l'exercice d'une fonction au sein d'une autorité fédérale, d'un parlement ou d'un gouvernement cantonal et avec la fonction d'agent de la Confédération.

Nous avons estimé que cette disposition était largement couverte, en ce qui concerne notamment les forces de police, les forces des douanes et d'autres secteurs dans notre administration, par les dispositions ordinaires des différentes lois et règlements qui règlent les statuts des catégories de fonctionnaires, et qu'une telle disposition était en somme peu digne de figurer dans une constitution, dans la charte fondamentale d'une nation. Nous l'avons donc biffée.

La commission unanime vous propose de maintenir ce point de vue et de biffer cet article sur les cadeaux et les distinctions dans cette constitution mise à jour.

*Angenommen – Adopté*

## **2. Abschnitt Titel**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

### **Section 2 titre**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Je veux juste signaler que, dans le titre de la section 2, «Sécurité, défense nationale, protection civile», le Conseil national a ajouté la paix, avec l'idée que la paix était l'objectif général, l'objectif fondamental de toute activité de sécurité, de défense nationale et de protection civile. Notre commission n'a pas été d'une même sensibilité et, en fait, pour une raison plutôt technique, considérant qu'il s'agit ici de régler des compétences, a estimé peut-être de façon un peu rigoureusement juridique qu'il n'y avait pas compétence de paix. S'il y a des compétences en termes de sécurité, de défense nationale, de protection civile, la paix ne se laisse pas traiter sur un même plan et nécessite un engagement qui ne peut se régler par des compétences. On ne peut pas légiférer en disant: «Il y aura la paix.»

C'est dans ce sens que la commission n'a pas souhaité souscrire à ce qui est un peu déclaratif ici, il faut bien le dire, soit la mention de la paix dans le titre de la section 2.

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 54 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*

Die Schweiz hat eine Armee. Diese ist grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert.

*Minderheit*

(Aeby)

Festhalten

### **Art. 54 al. 1**

*Proposition de la commission*  
*Majorité*

La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée selon le principe de l'armée de milice.

*Minorité*

(Aeby)

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Je vais essayer de rapporter de façon extrêmement objective.

La version du Conseil fédéral à l'article 54 porte le titre «Armée», et l'alinéa 1er stipule: «La Suisse a une armée de milice.» Les premiers débats dans notre sous-commission et également en commission plénière nous ont amenés à biffer cet alinéa. Pourquoi le biffer? D'abord, parce que dire que la Suisse a une armée de milice peut empêcher la professionnalisation de certains secteurs de cette armée, professionnalisation qui est précisément en cours aujourd'hui, et d'autant plus qu'il n'y avait pas de disposition de ce type dans la constitution actuelle. Donc, nous avons biffé l'alinéa 1er.

En fait, et de façon assez claire, l'alinéa 2, selon lequel «l'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population; elle apporte

son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exceptions ....», est suffisant pour consacrer le principe d'une armée et on peut se poser la question de savoir s'il faut y intégrer des questions de structures et la notion de «milice».

La commission, en deuxième lecture, s'est ralliée au Conseil national qui, lui, tout en modifiant la version initiale du Conseil fédéral, a maintenu la phrase: «La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée selon le principe de l'armée de milice.» Je vous laisse le soin de juger de cette proposition faite à l'alinéa 1er. Quant à moi, comme porte-parole de la minorité maintenant, je considère que, ou bien on supprime l'alinéa 1er ou alors, si on veut le maintenir, il suffit de dire que «l'armée suisse est organisée selon le principe de l'armée de milice». Je ne comprends pas très bien le sens de ces deux phrases, je ne comprends pas très bien non plus quel besoin nous avons aujourd'hui de faire une phrase de cinq mots en français pour dire: «La Suisse a une armée.» Je considère cette déclaration comme superfétatoire, compte tenu notamment des débats politiques passés, anciens, aujourd'hui réglés, que nous avons déjà eus dans ce pays à ce propos.

Je vous invite, au nom de la minorité, à maintenir notre version initiale, soit biffer l'alinéa 1er. La majorité de la commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national et de maintenir l'alinéa 1er dans une forme modifiée.

**Wicki Franz** (C, LU): Ich kann mich kurz fassen, ich muss nur für die Mehrheit sprechen.

In der Mehrheit sind wir der Auffassung, dass – wenn wir dazu stehen – der Verfassung die Aussage, die Schweiz habe eine Armee, gut ansteht. Das wird im ersten Satz zum Ausdruck gebracht. Im zweiten Satz sagen wir, wie die Armee organisiert ist. Diesbezüglich haben wir den Grundsatz des Milizprinzips festgelegt. Wir sagen, unsere Armee sei grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert, was ausdrücklich bedeutet, dass man gewisse Teile und Truppengattungen der Armee von diesem Milizprinzip ausnehmen kann. Das ist der Sinn unserer Bestimmung. Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Bundesrat ist – das wird Herrn Aeby nicht überraschen – vor allem gegen den Streichungsantrag der Minderheit. Die Armee ist ein Teil unseres Staates und verdient daher auch, in der nachgeführten Verfassung festgehalten zu werden.

Welche Fassung sich schliesslich im Differenzbereinungsverfahren als die bessere herausstellen wird, möchte ich offenlassen. Es lohnt sich schon, noch einmal über die staatspolitische Bedeutung unserer Milizarmee nachzudenken. Ich fürchte, der Ausdruck «grundsätzlich» zeigt ein wenig, dass wir uns irgendwie in einem schleichenden Prozess weg von der Milizarmee hin zu einer Berufsarmee befinden. Wäre es deshalb nicht vielleicht doch besser, wenn von Verfassung wegen ein klarer Volks- und Ständeentscheid gefällt würde? Aber ich stelle keinen Antrag; ich möchte diese Frage nur angertönt haben.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	24 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	2 Stimmen

#### **Art. 57a**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Festhalten

*Abs. 2*

.... und untersteht staatlicher Aufsicht. An ....

*Abs. 3–5*

Streichen

#### **Art. 57a**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Maintenir

*Al. 2*

.... et placé sous la surveillance des autorités publiques ....

*Al. 3–5*

Biffer

#### **Art. 57abis**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Berufsbildung und Hochschulen

*Abs. 1*

Die Gesetzgebung über die Berufsbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst ist Sache des Bundes.

*Abs. 2*

Der Bund betreibt technische Hochschulen; er kann weitere Hochschulen und andere höhere Bildungsanstalten errichten, betreiben oder unterstützen. Er kann die Unterstützung davon abhängig machen, dass die Koordination sichergestellt ist.

#### **Art. 57abis**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Formation professionnelle et hautes écoles

*Al. 1*

La législation sur la formation professionnelle préparant aux métiers de l'industrie, des arts et métiers, du commerce, de l'agriculture et du service de maison relève de la compétence de la Confédération.

*Al. 2*

La Confédération gère les hautes écoles techniques; elle peut créer ou soutenir d'autres hautes écoles et d'autres établissements d'enseignement supérieur. Elle peut subordonner son soutien à l'existence d'une coordination.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Pour la compréhension de l'article 57a et de l'article 57abis, il est impératif de se reporter à l'article 78 du projet du Conseil fédéral et de la version du Conseil national. Je vais essayer de résumer brièvement les propositions de la commission. Nous avons ici cherché un compromis en ce sens que nous acceptons que l'on traite de la formation professionnelle dans ce domaine, juste après l'instruction publique. Je prends les deux articles.

Nous avons un premier article 57a. Nous maintenons notre version à l'alinéa 1er. Cet article 57a alinéa 1er correspond à l'article 78 alinéa 1er du projet du Conseil fédéral, et il se maintient. A l'alinéa 2, qui correspond à l'article 78 alinéa 2, nous faisons une proposition de compromis en ce sens que nous acceptons ici le principe du «Grundschulunterricht».

En ce qui concerne l'article 57a alinéa 5, qui correspond à l'article 78 alinéa 5, nous nous rallions à la décision du Conseil national. Cela paraît assez évident dans la mesure où nous avons repris avant cette disposition.

Nous maintenons en revanche – cela me paraît être le point essentiel – la mention expresse à l'article 57abis alinéa 2 des hautes écoles techniques, que le Conseil national avait bif-fée.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 57b, 57c, 57d, 57e**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

#### **Art. 57b, 57c, 57d, 57e**

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 57f**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Der Bund fördert den Sport, insbesondere die Ausbildung.

*Abs. 1bis*

Er betreibt eine Sportschule.

*Abs. 2*

Festhalten

#### **Art. 57f**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

La Confédération encourage le sport, en particulier la formation.

*Al. 1bis*

Elle gère une école de sport.

*Al. 2*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Ici, les divergences que nous constatons avec le Conseil national sont plutôt rédactionnelles, et encore, elles ne s'apprécient pas forcément de la même façon en français ou en allemand. Nous proposons de nous rallier, même si nous le faisons avec un certain regret, à la décision du Conseil national, que vous trouvez à l'article 82, pour l'alinéa 1er («La Confédération encourage le sport, en particulier la formation»), et pour l'alinéa 1bis («Elle gère une école de sport»).

Par contre, nous proposons de maintenir l'alinéa 2 que le Conseil national avait biffé: «Elle peut édicter des dispositions sur la pratique du sport par les jeunes et déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles.»

**Präsident:** Wegen der anderen Systematik hat der Nationalrat diese Diskussion bei Artikel 82 geführt; wir behandeln dasselbe mit Artikel 57f.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 57g**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

*Antrag Danioth*

*Abs. 2*

.... unterstützen sowie Kunst und Musik insbesondere im Bereich der Ausbildung fördern.

#### **Art. 57g**

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Proposition Danioth*

*Al. 2*

.... un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier au travers de la formation.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Vous avez souhaité interrompre le débat sur la constitution à 11 h 30. Dans ce sens, je n'ai qu'une seule phrase à dire: la commission a considéré qu'aussi bien la proposition Danioth que d'autres propositions qui ont été faites, de même que la proposition du Conseil national d'étendre les compétences de la Confédération en matière de musique et d'autres activités artistiques, sont en fait une atteinte portée à la compétence des cantons. C'est pour ne pas porter atteinte à la compétence des cantons en la matière, compétence claire et expresse, et compte tenu de la sensibilité de cette question que la commission, même s'il est extrêmement sympathique de vouloir soutenir ce genre d'activités, n'a pas voulu se rallier et maintient sa position.

**Danioth Hans** (C, UR): Ich möchte Ihnen ein zwar scheinbar kleines, in der Wirkung aber grosses Anliegen unterbreiten und Sie bitten, diesbezüglich die gleiche Grosszügigkeit walten zu lassen, wie Sie das heute morgen in anderen Bereichen gemacht haben.

Ich möchte den vom Nationalrat – übrigens mit Namensaufruf – in Artikel 83 Absatz 2 des bundesrätlichen Entwurfes an-

genommenen Zusatz in unsere Fassung aufnehmen. Ich beantrage Ihnen, in Artikel 57g Absatz 2 – er lautet: «Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen» – aufzunehmen: «... sowie Kunst und Musik insbesondere im Bereich der Ausbildung fördern.» Dieser Zusatz entspricht einem seinerzeitigen Antrag Ostermann und wurde, wie gesagt, vom Nationalrat unverändert angenommen.

Unter dem Titel «Bildung, Forschung und Kultur» haben beide Räte diverse Bestimmungen aufgenommen, die sich zurzeit entweder in der ganzen Verfassung verstreut befinden oder dem gelebten Recht, sprich vor allem der Kulturförderung, entsprechen. Die Möglichkeit zur Förderung der Kunst und vor allem der Musik im Bereich der Ausbildung festzuschreiben macht, zumal es eine blosser Kann-Vorschrift ist, von der Sache her hinsichtlich Zuständigkeit und nicht zuletzt im Hinblick auf die Akzeptanz der ganzen Verfassungsvorlage in der Öffentlichkeit durchaus Sinn.

1. Zur Notwendigkeit der Förderung von Musik und Gesang: Die Verfassungskommissionen haben zu Recht verschiedene andere Förderungsmassnahmen aufgenommen, die zum Teil über das bisherige geschriebene Verfassungsrecht hinausgehen. Dies gilt insbesondere für den Sport, wo eine allgemeine Sportförderung zur Bundesaufgabe erhoben und damit über den eingeschränkten Artikel 27quinties der geltenden Bundesverfassung hinausgegangen wird. Ich bin selbstverständlich nicht dagegen, ja ich begrüsse dies sogar, denn damit wird die heute geltende Wirklichkeit festgeschrieben. Sport beherrscht als wichtigste Nebensache, oder ab und zu auch als wichtigste Sache, unser Leben. Das beweisen die heutigen Ereignisse.

Aber was dem einen recht ist, soll dem anderen billig sein. Da die Bildungshoheit nach wie vor bei den Kantonen verbleiben soll – und daran möchte ich selbstverständlich nicht rütteln, Herr Aeby –, bezieht sich die vom Nationalrat beschlossene Förderung vorab auf jene Bereiche der Ausbildung, wo der Bund zuständig ist, also auf das ganze Berufsbildungswesen, aber zum Teil auch auf die höheren Schulen und die Universitäten.

Eine Signalwirkung auch auf andere Ausbildungsbereiche ist durchaus zulässig und erwünscht. Längst wurde der grosse Wert einer Ausbildung in musischen Fächern für die Persönlichkeitsbildung der Jugend erkannt. Die kulturelle Bedeutung der Musik mit ihrer täglichen Präsenz ist gewaltig. Sport und Musik sind die beiden Gebiete, die unsere Jugend am meisten faszinieren. Aber während die Förderung des Sports als eine Aufgabe des Bundes mit grosszügigen Mitteln rechnen kann, fristen die Belange der Musik ein vergleichsweise kärgliches Dasein. Erst vor kurzem ist der Einflussbereich von «Jugend+Sport» auf die 10- bis 14jährigen Kinder ausgedehnt worden. Damals hat unser Kommissionssprecher in Aussicht gestellt, dieses Ungleichgewicht würde bei nächster Gelegenheit korrigiert.

Beim Musizieren, vor allem beim aktiven Musizieren, werden beide Hemisphären des Gehirns beansprucht. Das ist wichtig für die Ausbalancierung der Persönlichkeit. Schulversuche mit erweitertem Schulunterricht in der Schweiz – ich verweise auf diverse Nationalfondsprojekte – und viele weitere wissenschaftliche Untersuchungen im Ausland haben bewiesen, dass guter Musikunterricht in den Schulen die Entfaltung der Persönlichkeit positiv beeinflusst.

Die Kinder, die Jugend wird intellektuell wacher, und soziale und emotionale Fähigkeiten werden geschult, was für die Prävention gegen Gewalt und Drogen wichtig ist. Es wäre deshalb ein Akt nicht nur der Gerechtigkeit, sondern auch der Klugheit, die Musik in der Verfassung dem Sport wenigstens in der Form eines klaren Bekenntnisses gleichzustellen. Damit wird vor allem eine ideelle und nicht so sehr eine finanzielle Verankerung von neuen Leistungen bezweckt. Klagbare Ansprüche sind ja nicht zu befürchten. Diesbezüglich sind auch von der Haltung der Musiklobby her keine Befürchtungen am Platz.

Ich kann Ihnen versichern: Auch die nächste Auflage des Parlamentarier-Liederbüchleins wird ohne jegliche Inanspruchnahme von Bundesmitteln erfolgen. (*Heiterkeit*)

2. Herr Bundesrat Koller hat im Nationalrat Bedenken geäußert, dass der Antrag und somit der Beschluss über das geltende Recht hinausgehe. Heute morgen, genau als die Uhr neun schlug, sehr geehrter Herr Justizminister, haben Sie das gleiche zum Gesetzgebungsauftrag für die Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten eingeräumt. Das gehe ebenfalls über das geschriebene Recht hinaus. Dann haben Sie aber Ihr Plazet dazu gegeben mit der ausdrücklichen Begründung, es handle sich um eine konsensfähige Neuerung.

Einmal mehr: Was dem einen recht ist, ist dem anderen billig. Oder sind Sie, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, etwa der Auffassung, die Förderung des Schul- und Volksgesanges sei nicht konsensfähig? Erachten wir es als eine gute Entwicklung, dass viele Jugendliche sich allein mit dem Konsum von lautem Hardrock und dergleichen begnügen? Sind wir etwa der Meinung, im Volk wünsche man nicht auch die Pflege der schönen Volkslieder in Schulen und Vereinen – eines Kulturgutes, an dem alle Kantone und Sprachregionen teilhaben? Ich denke etwa an die «Liedergrossmacht» Bern oder daran, dass beispielsweise auch mein eigener Kanton über eine grosse Vielfalt musikalischen Schaffens verfügt.

3. Die Akzeptanz habe ich bereits angesprochen: Die staatspolitische Klugheit gebietet es, hier einer grossen Volksgruppe Verständnis entgegenzubringen. Auf dieses Signal wartet eine beträchtliche Musikgemeinde von 245 000 Mitgliedern, die in der «Koordination Musikerziehung Schweiz» als Dachorgan zusammengeschlossen ist. Wenn nur jede und jeder zweite dieser Gemeinde an die Urne geht – und sie sind ja wie die Schützen, Turner und Schwinger und alle anderen vorbildliche Stimmbürgerinnen und Stimmbürger –, dann haben Sie, sehr geehrter Herr Justizminister, die Abstimmung über die neue Verfassung schon halb gerettet.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Angesichts dieses Hohelieds auf Musik und Kunst ist es tatsächlich schwierig, das Konzept durchzuhalten. Aber ich muss aus Transparenzgründen folgendes festhalten: Der Bundesrat hat sich bei der Präsentation der Verfassungsrevision streng an dieses Konzept der Nachführung gehalten und es auch überall transparent gemacht. Zu dieser Transparenz gehört es, darauf hinzuweisen, dass der Beschluss des Nationalrates und jetzt auch der Antrag Danioth über diese reine Nachführung hinausgehen. Was ich aus Transparenzgründen auch sagen muss: Das Volk hat zweimal Kulturartikel abgelehnt. Das ist das Dilemma.

Aber das Konzept der konsensfähigen Neuerung hat nicht der Bundesrat eingeführt, das ist das Werk des Parlamentes, welches in dieser Frage über dem Bundesrat steht. Wir haben unsere Aufgabe getreulich erfüllt, und es ist daher nun an Ihnen zu entscheiden, ob hier eine konsensfähige Neuerung vorliegt.

*Abs. 1, 3 – Al. 1, 3*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Danioth	21 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	10 Stimmen

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

95.079

## Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Änderung Code civil suisse. Révision

*Différences – Divergences*

Siehe Seite 319 hiervor – Voir page 319 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 15. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 15 juin 1998

## Schweizerisches Zivilgesetzbuch Code civil suisse

**Brunner Christiane** (S, GE), rapporteuse: Nous en sommes à la troisième délibération sur la révision du Code civil à propos de la partie concernant le divorce. Il restait cinq divergences et la Commission des affaires juridiques a maintenu une divergence. En outre, elle vous propose, d'entente avec la commission du Conseil national, de revenir sur un article qui avait en fait déjà été approuvé par les deux Chambres, mais qui, pour des raisons de cohérence, aurait dû être biffé. Si des divergences devaient persister après nos travaux d'aujourd'hui, il nous faudrait recourir alors à une Conférence de conciliation.

### Art. 97 Abs. 3

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### Art. 97 al. 3

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Brunner Christiane** (S, GE), rapporteuse: A l'article 97 alinéa 3, votre commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national. Notre Conseil avait biffé la disposition qui interdisait de célébrer un mariage religieux avant la célébration civile, à l'instigation de M. Schmid Carlo et de moi-même, par 20 voix contre 16, après un débat assez nourri. Le Conseil national avait toutefois déjà fait un pas dans notre direction en transformant l'interdiction en une simple condition à remplir, c'est-à-dire que le mariage religieux ne puisse précéder le mariage civil et, de plus, la sanction qui avait été prévue auparavant à l'article 103 alinéa 2, qui prévoyait des peines d'amende en cas de violation de l'interdiction de célébrer un mariage religieux avant le mariage civil, avait été biffée par les deux Conseils. Il nous semble, dès lors, que nous pouvons accepter le maintien de cette disposition et admettre que les craintes des abus possibles et la volonté de garantir la sécurité du droit justifient le maintien de cette disposition. C'est pourquoi nous vous proposons de vous rallier à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 114

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Danioth, Merz, Saudan, Wicki)

.... mindestens vier Jahre getrennt ....

### Art. 114

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Danioth, Merz, Saudan, Wicki)

.... pendant quatre ans au moins.



**Brunner** Christiane (S, GE), rapporteuse: L'article 114 concerne le divorce sur demande unilatérale et porte sur la durée de la suspension de la vie commune qui peut fonder cette requête. Le Conseil national a maintenu une durée de trois ans, même s'il était d'ailleurs divisé sur la question, alors que nous nous étions ralliés au projet du Conseil fédéral avec une durée de suspension de vie commune de cinq ans. La majorité de la commission vous propose maintenant de vous rallier à la décision du Conseil national et à la durée de trois ans. Les arguments qui plaident pour cette durée plus courte sont aussi dignes d'être considérés. Une durée de séparation de cinq ans est très longue aujourd'hui, alors qu'un tiers des divorces survient après une durée de mariage bien plus courte. On peut craindre aussi que, dans la pratique, afin de contourner cette disposition, il soit plus souvent fait recours à l'article 115 par les tribunaux qui pourraient interpréter celui-ci de manière beaucoup plus large, en contournant en quelque sorte la loi. Finalement, cette durée trop longue pourrait nuire au climat dans les familles, dans la mesure où le conjoint débouté utilisera tous les moyens pour contraindre l'autre à consentir au divorce.

S'il est vrai que les organisations féminines ont défendu cette durée de cinq ans par souci de protéger la femme, il est vrai aussi que c'est une stratégie qui pourrait se retourner contre celles-là mêmes que l'on voulait ainsi protéger. La minorité vous propose en quelque sorte, si j'ose dire, de couper la poire en deux, en fixant la durée de séparation à quatre ans. Elle estime que le Conseil national pourrait accepter ce compromis. La majorité de la commission estime qu'il s'agit là d'un marchandage entre les deux Chambres – eh bien, cela nous arrive parfois –, mais qu'ici, c'est un marchandage qui se rapproche un peu plus de ce que l'on fait au souk que de travaux parlementaires tout à fait sérieux sur la question de la durée de la suspension de la vie commune qui pourrait permettre une demande unilatérale de divorce.

C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national.

**Danioth** Hans (C, UR): Von der Euphorie wieder zur harten Knochenarbeit: Wir sind in der Differenzbereinigung, und zwar in einem ganz wichtigen Bereich. Ich möchte Frau Brunner insofern recht geben, als dieses Rechtsgebiet sich sicherlich nicht fürs Feilschen eignet. Aber ab und zu sind gewisse Differenzen doch derart, dass man sie von beiden Seiten her überdenken muss.

Wir haben in der Kommission gestern morgen auch festgestellt, dass noch einige andere Fragen bestehen und dass wir hier die Sorgfalt vor die Eile setzen möchten; dies in der Meinung, dass gerade das Scheidungsrecht ein Gebiet ist, das derart viele Menschen berührt, dass wir nicht Unklarheiten bestehenlassen oder dem Entscheid der Redaktionskommission anheimstellen wollen.

Wir sehen – um das vorwegzunehmen – die einvernehmliche Scheidung auf beidseitiges Begehren immer dort vor, wo beide Gatten der Auffassung sind, die Ehe sei zerrüttet, sie müsse aufgelöst werden. Nach dem Gesetzgeber bestehen dort keine Schwierigkeiten.

Hier aber haben wir den anderen Fall, nämlich die Situation, dass ein Ehepartner sich der Scheidung widersetzt, was nicht unbedingt mit Erpressungsversuch, Sturheit oder was auch immer zu tun hat, sondern in den Abgründen der menschlichen Seele derart viele Möglichkeiten offenlässt. Wenn wir jetzt von fünf auf drei Jahre hinuntergehen, ist das eine sehr kurze Zeit, die sich in der Regel zum Nachteil des schwächeren Partners auswirkt. Der schwächere Partner ist nach wie vor in aller Regel die Frau. Auch von daher glauben wir, dass es richtig sei, über die drei Jahre zu gehen. Die Minderheit ist der Auffassung, dass man hier mit vier Jahren einigermaßen im europäischen Mittelfeld liegen würde. In Anbetracht der Tatsache, dass der Nationalrat das letzte Mal zu diesem Punkt Festhalten mit 69 gegen 62 Stimmen beschlossen hat, ist anzunehmen, dass er sich hier diesem goldenen Kompromiss anschliesst, einem Kompromiss, mit dem man leben kann und der auch referendumsresistent sein dürfte.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, auf vier Jahre zu gehen.

**Schiesser** Fritz (R, GL): Ich möchte nur eine ganz kurze Bemerkung zu diesem Artikel 114 machen. Ich gehöre der Mehrheit an und möchte Ihnen beantragen, der Mehrheit zu folgen und diese Differenz zum Nationalrat zu beseitigen. Ich möchte Sie, wie das auch unsere Kommissionspräsidentin gemacht hat, darauf aufmerksam machen, dass wir in der letzten Runde der Bereinigung sind. Wenn wir nicht zustimmen, sondern einen neuen Beschluss fassen und der Nationalrat darauf nicht einsteigen sollte, dann haben wir die Einigungskonferenz.

Nun hat der Nationalrat zweimal an seinem Entscheid festgehalten: drei Jahre. Was heisst das: drei Jahre? Es heisst nicht einfach nur, dass man drei Jahre zuwarten muss, sondern man muss drei Jahre zuwarten, bis man die Klage von einer allfälligen Trennungsklage auf Scheidung ändern kann. Oder: Erst nach drei Jahren darf die Rechtshängigkeit der Klage eintreten. Das heisst mit anderen Worten: Nachher folgt noch das ganze streitige Verfahren. Man kann sich vorstellen, dass dieses streitige Verfahren sich durch zwei Instanzen zieht, ja vielleicht sogar bis nach Lausanne. Zwei zusätzliche Jahre sind dann nicht sehr viel. Dann sind wir bereits bei fünf Jahren vom Zeitpunkt an, wo die Sache begonnen hat. Vielleicht wird die Sache von einer Instanz noch zurückgewiesen, dann haben wir sechs Jahre.

Ich meine, dass drei Jahre, bis nur die Rechtshängigkeit der Klage eintreten kann, doch genügen sollten.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen und diese Differenz zum Nationalrat zu beseitigen.

**Wicki** Franz (C, LU): Es geht hier bei der Festlegung dieser Trennungszeit bei einer Scheidung auf Klage um eine politische Frage. Gerade weil es bei der Festlegung einer Frist um eine politische Frage geht, scheint es mir sehr wichtig zu sein, dass wir uns das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ansehen und es auch berücksichtigen.

In der Vernehmlassung war diese Frist umstritten, das gebe ich zu, aber die Mehrheit wollte eine Frist von fünf Jahren, und namentlich sämtliche Frauenorganisationen plädierten auf fünf Jahre. Daher scheint mir dieser Kompromissvorschlag von vier Jahren wirklich gerecht zu sein. Im übrigen ist auch rechtsvergleichend festzuhalten, dass wir mit der Frist von vier Jahren nicht schlecht dastehen würden. Frankreich und Österreich haben sechs Jahre; fünf Jahre haben England und Spanien; Deutschland hat drei Jahre, aber dann noch eine Härteklausel.

Im übrigen möchte ich doch darauf hinweisen, dass wir in Artikel 115 zusätzlich eine Bestimmung betreffend Unzumutbarkeit haben. Wenn es unzumutbar ist, die vier bzw. fünf Jahre abzuwarten, gibt es noch diese Möglichkeit; diese Möglichkeit besteht dann, wenn dem Ehegatten «die Fortsetzung der Ehe aus schwerwiegenden Gründen, die ihm nicht zuzurechnen sind, nicht zugemutet werden kann».

Ich bin der Überzeugung – das ist nun kein Markten –, dass die vier Jahre für die verschiedensten Kreise tragbar sind, und ich bitte Sie daher, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Forster** Erika (R, SG): Wie Sie sich vielleicht erinnern mögen, habe ich mich schon in der ersten Debatte für drei Jahre ausgesprochen. Man hat mir damals schon entgegengehalten, dass die Frauenorganisationen gegen diese drei Jahre sind und für fünf Jahre votieren.

Ich möchte Sie einfach bitten, bei Ihren Überlegungen auch folgendes in Betracht zu ziehen: Beim Scheidungsrecht geht es in erster Linie um die Eheleute. Vielfach sind aber auch Kinder da, die unter der gegebenen Situation sehr stark leiden. Im vorliegenden Fall geht es immer um Eheleute, die sich streiten, sich nicht mehr verstehen und sich nicht einigen können.

Ich denke, dass wir auch im Interesse der Kinder, die unter dieser Situation zu leiden haben, diese Zeit auf drei Jahre verkürzen sollten.

Ich bitte Sie aus dieser Sicht, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es geht hier in der Tat um die letzte zentrale Differenz im Scheidungsrecht. Aber der Entscheid über diese Differenz wird von ausserordentlicher politischer Bedeutung sein. Ich muss ehrlich sagen: Wenn ich in die Runde blicke – verstehen Sie das nicht als Schelte –, ist es schon etwas heikel, bei einer derartigen Besetzung derartig zentrale Entscheide zu fällen.

Wir haben miteinander ein sehr modernes Scheidungsrecht geschaffen. Bisher ist es uns gelungen, einen erstaunlich grossen Konsens zu finden. Ich habe offen gesagt viel mehr Widerstände gegen diese Vorlage erwartet. Wenn wir hier, bei dieser letzten zentralen Differenz, keinen weisen Entscheid fällen, befürchte ich, dass wir die ganze Vorlage politisch schwer belasten.

Sie wissen: Unter heutigem Recht ist es so, dass gegen den Widerstand des schuldlosen Ehegatten eine Ehe erst nach mindestens 15 Jahren Trennung erfolgreich geschieden werden kann. Ich gebe zu, wir gehen jetzt von diesem Schuldprinzip ab. Zudem sind diese 15 Jahre – wie man so schön sagt – jenseits von Gut und Böse.

Aber auf der anderen Seite müssen Sie folgendes bedenken: Wenn Sie jetzt auf drei Jahre hinuntergehen, wird die Schweiz – im Vergleich zu unseren Nachbarstaaten – das Land sein, wo es sich gegen den Widerstand der beklagten Partei am leichtesten scheiden lässt. Wir haben in die Verfassung heute morgen auch eine klare Institutsgarantie aufgenommen. Wir haben zudem den Scheidungsgrund der Unzumutbarkeit vorgesehen: Wenn eine Ehe für einen Ehegatten aus objektiven Gründen oder aus Gründen von schwerem Fehlverhalten des Partners nicht mehr zumutbar ist, so kann die Ehe – gestützt auf diese Unzumutbarkeitsklausel – aufgelöst werden.

Ich bin aber überzeugt: Wenn wir hier vom einen Extrem ins andere fallen, d. h. von den bisherigen 15 Jahren auf drei Jahre hinuntergehen, wird das für die Vorlage eine schwere politische Belastung bedeuten. Dies nicht nur bei Frauenorganisationen, sondern natürlich auch bei gewissen konservativen Kreisen, die das Gefühl haben, das verfassungsmässig gewährleistete Institut der Ehe werde nicht mehr angemessen geschützt. Sie gehen mit diesem Entscheid wirklich ein sehr grosses Risiko ein.

Ich möchte Sie daher dringend bitten, den vernünftigen Mittelweg zwischen den fünf und den drei Jahren zu gehen und die Trennungsfrist, die einen absoluten Scheidungsanspruch gibt, bei vier Jahren festzulegen. Der Nationalrat hat mit nur 7 Stimmen Unterschied die drei Jahre den fünf Jahren vorgezogen. Im Hinblick darauf liegt es wirklich auf der Hand, dass man den vernünftigen Mittelweg der vier Jahre geht.

Ich möchte Sie dringend bitten, dem Vermittlungsantrag der Minderheit Danioth zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit	18 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	14 Stimmen

#### **Art. 115**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Vor Ablauf der dreijährigen Frist ....

*Minderheit*

(Danioth, Merz, Saudan, Wicki)

Vor Ablauf der vierjährigen Frist ....

#### **Art. 115**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

.... du délai de trois ans ....

*Minorité*

(Danioth, Merz, Saudan, Wicki)

.... du délai de quatre ans ....

**Präsident:** Mit der vorherigen Abstimmung haben Sie auch über Artikel 115 entschieden.

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit  
Adopté selon la proposition de la minorité*

#### **Art. 131 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 131 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Brunner** Christiane (S, GE), rapporteuse: Cette disposition concerne l'aide au recouvrement et avances, et la divergence portait sur la question de la gratuité. Votre commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national et d'adopter ainsi le texte du Conseil fédéral qui prévoit que le canton aide le créancier à obtenir le versement de la contribution d'entretien de manière adéquate et, en règle générale, gratuitement. Il faut préciser que les cantons ne sont pas contraints à la gratuité par cet article. Ils peuvent très bien fixer des critères tenant compte, notamment, de la situation économique aisée de l'ayant droit. D'autre part, il faut rappeler qu'une disposition de cette nature existe déjà à l'article 290 du Code civil au sujet de l'aide pour le recouvrement des contributions pour les enfants, qui est aujourd'hui gratuite, et que très souvent une personne a droit aux deux types de contributions, celle du conjoint et celle pour les enfants. La liberté de légiférer des cantons n'est aucunement restreinte par cette disposition.

C'est dans ce sens que votre commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 137 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 137 al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Brunner** Christiane (S, GE), rapporteuse: L'article 137 alinéa 2 concerne les mesures provisoires pendant la procédure de divorce et touche la compétence des cantons en matière de procédure. Votre commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national après que M. Koller, conseiller fédéral, lui, eut certifié que la version du Conseil national laisse l'autonomie de la procédure aux cantons. Avec cette version, c'est le droit de procédure cantonal qui détermine si le tribunal ordonne les mesures provisoires uniquement sur demande ou bien si la maxime d'office est applicable. Avec cette explication, la commission, à l'unanimité, vous demande de vous rallier à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 143 Ziff. 4**

*Antrag der Kommission*

Rückkommen (unter Vorbehalt der Zustimmung der RK-NR)

*Ziff. 4*

Streichen

#### **Art. 143 ch. 4**

*Proposition de la commission*

Revenir sur le chiffre 4 (sous réserve de l'approbation de la CAJ-CN)

*Ch. 4*

Biffer

**Brunner** Christiane (S, GE), rapporteuse: Il n'y a pas de divergence à cet article. Notre commission s'est toutefois pen-

chée sur une incohérence concernant cette disposition. Cette incohérence avait échappé tant au Conseil national qu'à notre Conseil. Il est nécessaire de clarifier ce point et de ne pas laisser dans la loi des dispositions qui pourraient par la suite poser des problèmes d'interprétation et rendre la tâche difficile aux tribunaux.

C'est la commission du Conseil national qui a accepté ce matin de revenir sur cette disposition, puisqu'il fallait l'accord de la commission du Conseil national, dans la mesure où il n'y avait plus de divergence sur cette disposition.

Voilà de quoi il s'agit: cette disposition est à voir en relation avec l'article 130, qui se rapporte à l'extinction, de par la loi, de l'obligation d'entretien. L'alinéa 2 de cet article stipule que l'obligation d'entretien s'éteint au remariage du créancier. Le projet du Conseil fédéral prévoyait cependant que l'obligation pouvait être maintenue, même après le remariage du créancier, sous certaines conditions. Afin de garantir l'application de cette exception, le projet du Conseil fédéral prévoyait aussi à l'article 143 chiffre 4 que la convention ou le jugement qui fixe des contributions d'entretien doit indiquer si et dans quelle mesure la rente a été allouée, en vue de l'insertion professionnelle ou en raison de la prise en charge des enfants.

Le message le disait très précisément sous le chiffre 234.9. L'article 143 chiffre 4 concerne l'application de l'article 130 alinéa 2. Selon cette disposition, la partie bénéficiaire de la rente peut demander que celle-ci lui soit encore payée en tout ou en partie, malgré son remariage. Ce droit n'existe toutefois que pour les parts de la rente attribuées dans les jugements en vue de l'insertion professionnelle ou en raison des soins voués aux enfants. C'est pourquoi le jugement de divorce précisera si la rente est allouée à l'un ou à l'autre de ces titres et, le cas échéant, dans quelle mesure.

Or, tant le Conseil national que notre Conseil ont biffé l'alinéa 2 de l'article 130. Le remariage induit donc obligatoirement l'extinction de l'obligation d'entretien, à moins qu'une convention ne prévoie le contraire. En d'autres termes, l'article 143 chiffre 4 avait perdu sa raison d'être et aurait entraîné des difficultés supplémentaires et tout à fait inutiles pour la pratique des tribunaux.

C'est pourquoi nous vous proposons de biffer l'article 143 chiffre 4.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 150 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### **Art. 150 al. 2**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Brunner** Christiane (S, GE), rapporteuse: L'article 150 alinéa 2 n'aura probablement pas une très grande importance dans la pratique. Cela ne nous dispense toutefois pas de comparer les versions du Conseil national et du Conseil des Etats afin de retenir la solution la plus satisfaisante sur le plan matériel.

Votre commission vous propose de maintenir votre décision. Cela signifie que, dans le cas d'un divorce sur requête commune, le recours portant sur les effets du divorce réglés selon les propositions communes des époux ne permet pas automatiquement à l'autre partie d'invoquer un vice du consentement, c'est-à-dire une erreur ou un dol. Par contre, le divorce peut être attaqué en tant que tel par le défendeur pour d'autres motifs. Cette solution doit empêcher que le recours contre le divorce devienne un instrument tactique de procédure.

Pour sa part, le Conseil national a adopté une solution qui donne le droit au défendeur de révoquer son accord au divorce, si le juge arrive à la conclusion que le jugement portant sur les effets du divorce doit être modifié. Toutefois, les possibilités d'attaquer les effets du divorce réglés selon les propositions communes des époux par un moyen de recours ordinaire sont limitées. La convention ne pourra être attaquée

que pour un vice de consentement, à savoir une erreur, un dol ou une menace.

La question qui se pose est de savoir quels seront les motifs de recours les plus souvent invoqués. On peut être d'accord avec la solution du Conseil national qui donne le droit à l'époux défendeur de recourir contre le divorce en tant que tel lorsque l'époux demandeur veut attaquer la convention pour le motif qu'il était dans une erreur au moment où il l'a accepté. Par contre, sur le plan juridique il serait curieux que, lorsque l'époux demandeur fait valoir qu'il a été victime d'un dol ou d'une menace de la part de l'autre époux, la procédure de recours ait pour résultat que les époux soient toujours mariés et que toute la procédure de divorce doive être recommencée dès le début.

Votre commission est d'avis que l'époux qui a clairement montré qu'il veut divorcer ne peut pas, une fois la procédure de première instance achevée, exiger de l'autre la poursuite du mariage pour la seule raison que les effets du divorce n'ont pas été réglés exactement comme il le veut. Nous devons partir du principe que la décision prise par l'instance de recours est conforme aux faits et au droit.

Ce sont là les raisons qui amènent votre commission à vous proposer le maintien de la décision du Conseil des Etats à l'article 150.

**Wicki** Franz (C, LU): Unsere Kommissionspräsidentin hat die ganze Situation sehr eingehend dargelegt. Wir haben hier eine der letzten Differenzen zum Nationalrat.

In unserer Kommission sind wir auf den Artikel 150 zurückgekommen, vor allem wegen Ziffer 4 des vorherigen Artikels 143. Der Nationalrat beziehungsweise die nationalrätliche Kommission hat uns nun grünes Licht gegeben, diese Ziffer 4 zu streichen. Wir haben keinen anderen Antrag unserer Kommission, als daran festzuhalten. Aber wenn ich die ganze Diskussion in unserer Kommission noch richtig im Ohr habe, ist es doch so, dass wir hier wahrscheinlich dem Nationalrat zustimmen könnten. Es geht ja hier um sehr wenige Fälle.

Ich möchte eigentlich vorerst gerne Herrn Bundesrat Koller hören. Ich behalte mir noch vor, einen anderen Antrag zu stellen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: In der Sache war der Bundesrat immer mit dem Ständerat der Meinung, dass unsere Fassung die bessere war. Die Frage ist aber, ob wir beim heutigen Stand des Differenzbereinigungsverfahrens, wo wir eine grosse Chance haben, dass der Nationalrat dem Vermittlungsantrag bei Artikel 114 zustimmt, hier nochmals eine Differenz aufrechterhalten wollen oder nicht.

Artikel 150 wird nach Auffassung meiner Spezialistinnen in der Praxis ohnehin eine relativ kleine Bedeutung haben. Allerdings ist es in seltenen Fällen nicht auszuschliessen, dass sich die beiden Partner im Sinne einer gemeinschaftlichen Scheidung geeinigt haben, nachher aber die Nebenfolgen strittig werden, weil noch während der Rechtsmittelfrist beispielsweise eine Täuschung zum Vorschein kommt. Dann ist es irgendwie störend, wenn der beklagte Ehegatte sagt: Gut, ich habe dich zwar getäuscht, aber dafür müssen wir jetzt die ganze Scheidung rückgängig machen. Aber ich glaube, ein solches Verhalten könnte man ohne weiteres auch unter den Rechtsmissbrauch subsumieren.

Aus dieser Überlegung schlage ich Ihnen vor – obwohl ich nach wie vor der Meinung bin, unsere Fassung und Ihr Entscheid seien eigentlich besser –, dem Nationalrat zuzustimmen. Die Anfechtungsfälle sind ohnehin sehr selten, und ein derartiger Fall, wie ich ihn Ihnen geschildert habe, würde ein Gericht wohl unter dem Gesichtspunkt des Rechtsmissbrauchs erledigen.

**Wicki** Franz (C, LU): Im Einverständnis mit der Kommissionspräsidentin stelle ich Ihnen den Antrag, bei Artikel 150 Absatz 2 dem Nationalrat zu folgen.

**Schiesser** Fritz (R, GL): Nachdem wir jetzt ohnehin noch eine Differenz aufrechterhalten, sehe ich nicht ganz ein,

warum die einstimmige Kommission gestern noch der Auffassung war, dass man auch diese Frage noch einmal ansehen sollte. Nun ist dieses Problem plötzlich offenbar nur noch von sehr marginaler Bedeutung. Herr Bundesrat Koller hat auf die problematischen Fälle hingewiesen. Es können sehr stossende Fälle sein, auch wenn sie zahlenmässig allenfalls nicht sehr häufig sind.

Ich nehme als Kommissionsmitglied für mich das Recht in Anspruch, den Antrag auf Festhalten aufrechtzuerhalten.

**Brunner** Christiane (S, GE), rapporteuse: Je suis tout à fait d'accord que, de toute façon, il reste encore une autre divergence et c'est la raison pour laquelle, dans mon premier exposé, j'ai expliqué exactement la position de la commission. Toutefois, il faut quand même voir que cette disposition n'a quasiment pas d'influence pratique. Notre commission a essentiellement maintenu cette divergence pour amener la commission du Conseil national à revenir sur l'article 143, et celle-ci nous a suivis sur ce point. En ce sens-là, il est peut-être raisonnable de ne pas devoir aboutir à une Conférence de conciliation. Même si nous avons encore une divergence, le Conseil national pourrait éventuellement se rallier sur ce point-là.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Frau Reusser hat mich orientiert, dass heute morgen die nationalrätliche Kommission getagt hat. Die nationalrätliche Kommission hat zwei Entscheide gefällt: Einerseits hat sie dieses Rückkommen beschlossen, womit sie Ihrer Kommission in bezug auf diese Streichung entgegengekommen ist; andererseits hat sie aber auch beschlossen, an ihrer Fassung von Artikel 150 festzuhalten. Damit ist natürlich klar, dass es eine Einigungskonferenz geben wird. Bei Artikel 114 besteht die Chance einer Zustimmung zu diesem Kompromissantrag. Hier aber, bei Artikel 150, hat sie RK-NR offenbar heute morgen klar beschlossen, dass sie festhalten wird. Die Folge davon ist natürlich eine Einigungskonferenz.

**Schiesser** Fritz (R, GL): Ich möchte mir jetzt doch eine Bemerkung erlauben. Es ist schon etwas aussergewöhnlich, dass die zuständige Kommission des anderen Rates einen Beschluss fasst, bevor wir hier im Plenum entschieden haben. Der Wink ist klar: Wenn Ihr nicht so wollt wie wir, dann gibt es eine Einigungskonferenz. Wenn das Schule macht, entartet das Differenzbereinigungsverfahren. Dann können wir bei der Erstberatung sagen: Wenn unser Beschluss geändert werden sollte, kommen wir nicht mehr darauf zurück, dann halten wir durch bis zur Einigungskonferenz. Ich glaube, derartiges dürfen wir nicht einreissen lassen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission/Schiesser	20 Stimmen
Für den Antrag Wicki	8 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

*Schluss der Sitzung um 12.15 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 15*

## Neunte Sitzung – Neuvième séance

Montag, 22. Juni 1998

Lundi 22 juin 1998

17.15 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

## Nachruf

### Eloge funèbre

**Präsident:** Leider muss ich diese Sitzung mit einer traurigen Mitteilung beginnen. Heute mittag erreichte uns die Nachricht vom Hinschied von alt Bundesrat Ernst Brugger, der sich vor, während und nach seiner glänzenden politischen Laufbahn in verschiedensten Aufgaben unermüdlich für das Wohl unseres Landes eingesetzt hat.

Ernst Brugger, am 10. März 1914 in Bellinzona geboren, verbrachte seine Jugend- und Schulzeit in bäuerlichen Verhältnissen in Mönchaltorf im Kanton Zürich. Nach der Ausbildung zum Primar- und anschliessend zum Sekundarlehrer trat er im Jahre 1936 in Gossau im Kanton Zürich in das Lehramt ein, in einer Zeit, in der auch das Industriegebiet des Zürcher Oberlandes von der Wirtschaftskrise getroffen wurde.

Die Laufbahn als freisinniger Politiker begann für Ernst Brugger im Jahr 1947 mit der Wahl in den Kantonsrat, dem er bis 1959 angehörte. Ernst Brugger war jedoch ein Mann der Exekutive. Nach einer neunjährigen Tätigkeit als Gemeindepräsident von Gossau wurde er im Jahre 1959 in den Zürcher Regierungsrat gewählt, wo er bis 1967 als Direktor des Innern und der Justiz wirkte. Als Justizdirektor brachte Ernst Brugger unter anderem eine Reform der Zivil- und Strafprozessordnung sowie eine neue Kirchengesetzgebung durch. In den letzten zwei Jahren in der Zürcher Regierung stand Ernst Brugger der Direktion für Volkswirtschaft vor, wo er sich erste Verdienste als Wirtschaftspolitiker erwarb.

Als 1969 der freisinnige Sitz von Hans Schaffner im Bundesrat frei wurde, war bald von Regierungsrat Brugger als Nachfolger die Rede, obwohl er nicht Mitglied unseres Parlamentes war.

Seine Wahl in den Bundesrat am 10. Dezember 1969 erfolgte denn auch bereits im ersten Wahlgang mit 160 Stimmen. Während seiner rund neunjährigen Tätigkeit im Bundesrat stand Ernst Brugger dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vor. Als einer der starken Männer im Kollegium prägte Ernst Brugger die Wirtschaftspolitik der Schweiz in den wechselvollen siebziger Jahren.

Nach 20 Jahren nahezu ungebrochenen Wachstums, das in bis dahin ungewohnte und unbekannte Dimensionen führte, setzte in der ersten Hälfte der siebziger Jahre der Umschwung ein, der zu einer ausgeprägten Rezession führte. Ernst Brugger nahm die wirtschaftspolitische Aufgabe mit besonderer Sorgfalt wahr. Das Resultat waren drei Konjunkturbelebungsprogramme und die verschiedenen Arbeiten an einem Konjunkturartikel sowie einem Verfassungsartikel über die Arbeitslosenversicherung. Die Ölkrise von 1973 machte Massnahmen zur besseren Sicherung der Landesversorgung nötig. Aber auch auf dem Gebiete der Aussenwirtschaftspolitik war Ernst Brugger aktiv. In diese Zeit fielen der Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EWG, das im Dezember 1972 von Volk und Ständen grossmehrheitlich angenommen wurde, und auch die Aufwertung der Efta. Die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Wirtschaft in dem sich li-

beralisierenden Welthandel konnte mit einem Ausbau der Exportrisikogarantie verbessert werden.

Die Liste der unter der Ägide von Ernst Brugger betreuten wirtschaftspolitischen Massnahmen ist lang. Zu erwähnen wären auch die Landwirtschaftspolitik, das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete von 1974 und die Revision des Berufsbildungsgesetzes.

Ernst Brugger betreute aber auch politisch heikle Dossiers, die nicht in sein Aufgabengebiet gehörten. Erwähnen möchte ich vor allem die Betreuung der bundesrätlichen Vorlage über die Neuordnung des legalen Schwangerschaftsabbruchs. Während Jahren bemühte sich Ernst Brugger darum, einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Positionen herbeizuführen. Von dieser Vielfalt des Einsatzes für die Öffentlichkeit konnten auch viele Organisationen nach dem Rücktritt von Ernst Brugger aus dem Bundesrat profitieren.

Er war 1974, im Jahre des Jubiläums der Bundesverfassung, Bundespräsident. Ernst Brugger wird uns nicht nur als Wirtschaftspolitiker, sondern auch als grosser Politiker des Ausgleichs und der Vermittlung in Erinnerung bleiben.

Wir bezeugen seinen fünf Söhnen und seiner Familie sowie der freisinnig-demokratischen Fraktion unser aufrichtiges Beileid.

Ich bitte alle Anwesenden im Saal und auf den Tribünen, sich zum Gedenken an alt Bundesrat Ernst Brugger zu erheben.

*Der Rat erhebt sich zu Ehren des Verstorbenen*

*L'assistance se lève pour honorer la mémoire du défunt*

98.3222

### Dringliche Interpellation Plattner Radioaktivitätslecks beim Transport von abgebrannten Brennelementen aus Schweizer Kernkraftwerken

### Interpellation urgente Plattner Contamination de wagons transportant des éléments combustibles irradiés provenant de centrales atomiques suisses

*Wortlaut der Interpellation vom 8. Juni 1998*

Der Presse entnehme ich, dass die französischen Behörden in den letzten Jahren bei vielen Eisenbahntransporten von abgebrannten Brennelementen aus Kernkraftwerken in Frankreich, Deutschland und der Schweiz radioaktive Kontaminationen der Eisenbahnwagen festgestellt haben. Offenbar wurden die behördlichen Grenzwerte zum Teil weit überschritten.

Ich bitte den Bundesrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Transporte aus Schweizer Kernkraftwerken wurden im einzelnen beanstandet, wo kamen sie her, wann fanden sie statt?
2. Welche Dosisleistungen welcher Sorte Strahlung und welcher Herkunft (Isotope) wurden dabei festgestellt, und wie verhalten sich diese zu den schweizerischen und französischen Grenzwerten?
3. Wie sind diese Befunde bezüglich einer eventuellen Gefährdung von Mitarbeitern der Kernkraftwerke, der Bahn, des Zolls und der Bevölkerung zu beurteilen?
4. Bestand je die Gefahr einer Kontamination von weiterem Rollmaterial sowie anderer Gegenstände, des Bodens oder der Luft entlang der Transportstrecke?
5. Was sind die Gründe für die Kontamination der Transporte, und was wird unternommen, um die relevanten Vorgänge und Abläufe besser zu verstehen?
6. Werden diese Transporte und die entsprechenden Rückläufe von den Schweizer Behörden (HSK, SBB, Zoll) norma-

lerweise kontrolliert? Was waren die entsprechenden Befunde?

7. Wussten die Schweizer Behörden oder die Kernkraftwerkbetreiber schon früher von diesen Kontaminationen, insbesondere aufgrund der zurückkehrenden Bahnwagen und Spezialbehälter?

8. Für wie sicher hält der Bundesrat die Spezialbehälter im Lichte dieser Erkenntnisse?

9. Für wie sicher hält der Bundesrat die Transporte im Lichte dieser Erkenntnisse?

10. Welche Schlüsse zieht der Bundesrat aus diesen Ereignissen bezüglich der Wünschbarkeit der Wiederaufbereitung von abgebrannten Kernelementen? Sieht er eine Veranlassung, seine bisherige Haltung, wonach die Frage der Wünschbarkeit einer Wiederaufbereitung im Ermessen der Kernkraftwerkbetreiber liege, zu überprüfen?

#### *Texte de l'interpellation du 8 juin 1998*

Selon des nouvelles parues dans la presse, les autorités françaises ont constaté souvent, ces dernières années, que les wagons ayant transporté des éléments combustibles irradiés en provenance de centrales atomiques de France, d'Allemagne et de Suisse étaient contaminés. Il s'avérerait que les valeurs-limites légales auraient été parfois considérablement dépassées.

Je prie le Conseil fédéral de répondre à ce sujet aux questions suivantes:

1. Quels transports de matériaux provenant de centrales atomiques suisses ont été mis en cause, d'où provenaient-ils et quand ont-ils eu lieu?

2. Quelles étaient les doses mesurées, de quelle nature était le rayonnement constaté et quelle en était l'origine (isotopes)? Les données enregistrées étaient-elles conformes aux valeurs-limites fixées en France et en Suisse?

3. En regard des constatations faites, que peut-on dire d'une éventuelle mise en danger des collaborateurs des centrales atomiques, des chemins de fer et des douanes, ainsi que de la population?

4. Y a-t-il eu un danger de contamination d'autre matériel roulant et d'autres objets, du sol et de l'air le long de la ligne?

5. Quelles sont les causes de la contamination des transports en question? Que fait-on pour mieux comprendre ces phénomènes?

6. Les transports en question et les wagons les ayant effectués à leur retour sont-ils en général soumis à des contrôles par nos autorités (DSN, CFF, douane)? Quelles constatations a-t-on faites?

7. Les autorités suisses ou les exploitants de centrales atomiques avaient-ils connaissance des faits incriminés auparavant, notamment par l'examen des wagons et des conteneurs spéciaux à leur retour?

8. Que pense le Conseil fédéral de la sécurité des conteneurs spéciaux au vu des constatations faites?

9. Que pense le Conseil fédéral de la sécurité des transports au vu des constatations faites?

10. Quelles conséquences le Conseil fédéral tire-t-il de ces faits en ce qui concerne l'opportunité de retraiter des éléments combustibles irradiés? Estime-t-il nécessaire de reconsidérer son attitude qui consiste à laisser aux exploitants de centrales atomiques la décision à ce sujet?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Keine – Aucun

#### *Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

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

#### *Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Juni 1998*

##### *Rapport écrit du Conseil fédéral du 22 juin 1998*

Ende April wurden Berichte über erhöhte radioaktive Kontaminationen bei in den Jahren 1997 und 1998 erfolgten Transporten abgebrannter Brennelemente aus schweizerischen Kernkraftwerken zur französischen Wiederaufarbeitungsan-

lage La Hague bekannt, bei denen der Grenzwert der Oberflächenkontaminationen überschritten wurde. Angesichts der damit zusammenhängenden offenen Fragen und insbesondere der Ungewissheit der Ursachen der Kontaminationen hat das Bundesamt für Energie am 8. Mai 1998 sämtliche Bewilligungen für Eisenbahn- und Strassentransporte für abgebrannte Brennelemente sistiert. Es werden auch keine neuen solchen Bewilligungen ausgestellt, solange die offenen Fragen nicht geklärt sind.

Für die Beförderung gefährlicher Güter mit der Eisenbahn gelten im nationalen und internationalen Verkehr die internationalen Transportvorschriften. Diese legen einen Grenzwert für die Oberflächenverschmutzung (Kontamination) von 4 Becquerel/cm<sup>2</sup>, gemittelt auf 300 cm<sup>2</sup>, fest. Die erlaubte Menge radioaktiver Substanz auf 300 cm<sup>2</sup> beträgt demnach 1200 Becquerel. Zum Vergleich enthält der menschliche Körper ständig rund 5000 Becquerel natürliches radioaktives Kalium-40 und ein Liter Milch rund 50 Becquerel dieses Isotops. Solche Mengen radioaktiver Substanzen werden von Experten als gering beurteilt.

Die Oberflächen der Bahnwagen und Transportbehälter waren im vorliegenden Fall nicht generell, sondern nur fleckenweise (einige dm<sup>2</sup> oder cm<sup>2</sup>) und an nicht zugänglichen Stellen verschmutzt. Die davon ausgehende Dosisleistung ist mehr als 1000 Mal kleiner als die zulässige Dosisleistung an der Behälteroberfläche, die vom Behälterinhalt, d. h. von den abgebrannten Brennelementen, trotz Abschirmung herrührt. Wegen des Inhalts müssen diese Behälter immer dicht sein und auch bei harten Unfallbedingungen (Schock, Brand) dicht bleiben.

Das Beladen der Transportbehälter erfolgt zum Schutz des Personals unter Wasser. Dieses reduziert die Strahlung auf ein kleines Mass. Nach dem Beladen wird der Behälter dicht verschlossen und aus dem Wasserbecken gehoben. Das radioaktive Wasser aus dem Brennelementbecken kontaminiert teilweise die Aussenoberfläche des Transportbehälters. Der Behälter wird anschliessend abgespritzt und gereinigt. Hierauf wird er auf dem Transportwagen installiert. Im Wasser des Brennstoffbeckens schweben auch mikroskopisch kleine Korrosionsprodukte. Ein solches winziges Teilchen kann eine Radioaktivität von einigen 100 bis 1000 Becquerel haben. Dieses Teilchen kann in einer kleinen Ritze, z. B. im Bereich der Hängevorrichtung der Transportbehälter, haftenbleiben.

Die internationalen Transportvorschriften verlangen, dass vor dem Abtransport die Kontaminationsfreiheit nachgewiesen wird. Messungen sind vom Versender an den gesamten Oberflächen des Behälters und des Bahnwagens durchzuführen. Die dokumentierten Messungen werden an je etwa zwanzig Stellen vorgenommen. Wird zufälligerweise ein kleiner Flecken mit erhöhter Dosisleistung durch die Messung nicht erfasst, können Aktivitäten von mehreren tausend Becquerel unentdeckt bleiben. Die dafür verantwortliche, mikroskopisch kleinen Teilchen könnten sich während der Fahrt ablösen und auf die Plattform des Waggons herunterfallen.

Von der Sistierung der Transportbewilligungen betroffen sind auch Transporte in die Wiederaufarbeitungsanlage in Sellafield, England, die teilweise mit Lastwagen erfolgen. Nach einem am 12. Juni 1998 bei der Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK) eingetroffenen Bericht der British Nuclear Fuel Limited (BNFL), der Betreiberin dieser Anlage, war seit Ende 1996 bei insgesamt vier Transporten der Grenzwert überschritten. Davon erfolgte ein Transport beladen nach England (vom KKW Mühleberg mit fünf anstatt vier Becquerel/cm<sup>2</sup>) und drei leer Richtung Schweiz (zwei davon nach dem KKW Mühleberg mit 20 bzw. 40 Becquerel/cm<sup>2</sup>, einer nach dem KKW Gösgen mit 60 Becquerel/cm<sup>2</sup>). Die Transporte wurden an den ausländischen Umladestationen dekontaminiert. Die folgenden Ausführungen gelten sinngemäss auch für diese Transporte.

Zu den einzelnen Fragen nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

1. Im Jahr 1997 wurden bei sechs Transporten abgebrannter Brennelemente aus schweizerischen Kernkraftwerken Überschreitungen des Kontaminationsgrenzwertes bei der An-

kunft in Valognes, Frankreich, festgestellt. Betroffen waren drei Transporte des KKW Beznau, zwei Transporte des KKW Gösgen und ein Transport des KKW Leibstadt. Im Jahr 1998 betraf dies ferner einen Transport des KKW Gösgen.

2. Kontaminationen werden als Aktivität (Becquerel) pro Fläche ( $\text{cm}^2$ ) gemessen. Hauptsächlich wurde Gammastrahlung der Isotope Kobalt-60 und Cäsium-137 gemessen. Nach den internationalen, auch in Frankreich gültigen Transportvorschriften darf eine Gamma/Beta-Kontamination über  $300 \text{ cm}^2$  gemittelt den Wert  $4 \text{ Becquerel/cm}^2$  nicht übersteigen. Die an den schweizerischen Transporten festgestellten fleckenweise erhöhten Werte betragen 7 bis  $60 \text{ Becquerel/cm}^2$  an den Behältern und 80 bis  $1440 \text{ Becquerel/cm}^2$  an den Eisenbahnwagen. Nimmt man an, dass eine Aktivität von  $1440 \text{ Becquerel/cm}^2$  überall auf einer Fläche von  $300 \text{ cm}^2$  vorhanden ist, so müsste eine Person mehr als 5000 Stunden in einem Abstand von einem Meter Entfernung verbringen, um die gesetzlich zulässige Ganzkörperjahresdosis für die allgemeine Bevölkerung zu erreichen. Die Alphakontaminationen sind verglichen mit den Gamma/Beta-Kontaminationen vernachlässigbar.

3. Die festgestellten Kontaminationen befanden sich an Orten, die während des Transportes nicht zugänglich sind. Die betroffene Fläche war ausschliesslich punktförmig bis kleinflächig. An den Aussenflächen der Bahnwagen, die aus der Schweiz nach Frankreich kamen, wurden keine Kontaminationen festgestellt. Die von den Kontaminationen ausgehende Strahlung erhöhte das im Nahbereich von Transportbehältern bereits vorhandene Strahlungsfeld nur um rund einen Tausendstel. Kontaminationen in diesem Ausmass können für sich alleine keine gesundheitliche Gefährdung des Personals der KKW, der Bahn, des Zolls und der Bevölkerung hervorrufen.

4. Die HSK hat die Geleise im Bahnhof Muttenz, wo die Eisenbahnwagen jeweils rangiert werden, kontrolliert. Sie hat keine Hinweise auf Kontamination gefunden. Durch die von den Eisenbahnwagen ausgehenden Aktivitäten ist keine unzulässige Kontamination der Luft zu befürchten.

5. Die Gründe für die Kontaminationen werden gegenwärtig untersucht. Die Betreiber der KKW haben zusammen mit der Betreiberin der Wiederaufarbeitungsanlage in La Hague, Cogéma, und dem Transporteur, Transnucléaire, eine Arbeitsgruppe gebildet. In Deutschland und Frankreich finden ebenfalls diesbezügliche Untersuchungen statt. Die Ergebnisse werden von den schweizerischen Sicherheitsbehörden in Zusammenarbeit mit den französischen und deutschen Sicherheitsbehörden überprüft. Aus heutiger Sicht kommt als Ursache die Kontamination der Aussenfläche des Behälters beim unter Wasser stattfindenden Beladevorgang in Frage. Der Behälter wird nach dem Beladen dekontaminiert und nach Abwischen der Oberfläche systematisch untersucht. Dabei könnte Kontamination in kleinen Unebenheiten der Oberfläche zurückgeblieben sein. Wegen der Überlagerung dieser Strahlung durch die vom Behälterinhalt herrührende Strahlung könnte sie unentdeckt geblieben sein.

6. Die Transporte sind nach dem Atomgesetz bewilligungspflichtig. Bewilligungsbehörde ist das Bundesamt für Energie. Die HSK überprüft die Zulässigkeit von Behälter und Behälterinhalt nach den internationalen Transportvorschriften. Die strahlenschutzmassigen Kontrollen werden von schweizerischen Versender und Empfänger gemäss Qualitätssicherungsvorschriften durchgeführt, die von der HSK akzeptiert sein müssen. Der HSK ist kein Fall bekannt, wo ein unzulässig kontaminierter Behälter oder Bahnwagen abgeschickt worden wäre.

7. Nach Auskunft der schweizerischen Kernkraftwerke wurden diese mit einer Ausnahme (betrifft KKW Gösgen) vom französischen Empfänger nicht über die Kontaminationen bei Transporten beladener Behälter informiert. Hingegen haben sie selber seit Jahren geringe Grenzwertüberschreitungen an ankommenden Leertransporten beobachtet. Eine über dem Grenzwert festgestellte Kontamination wurde jeweils nach Anweisung der Transportvorschriften entfernt. Da keine Meldepflicht an die Behörden besteht, unterblieb eine entsprechende Meldung.

8. Die Dichtheit der Behälter hat bisher nie versagt, ebenso wenig ihr Widerstand bei Verkehrsunfällen. Die Sicherheit der Behälter wird somit nicht angezweifelt.

9. Bei Einhaltung der Transportvorschriften ist die Sicherheit gewährleistet. Nach Bekanntwerden der Kontaminationen wurden alle Bewilligungen für Transporte mit abgebrannten Brennelementen sistiert. Eine Voraussetzung für die Wiederaufnahme der Transporte ist die Ermittlung und Behebung der Ursachen der Kontaminationen. Die HSK hat sodann weitere Massnahmen beschlossen, die der Einhaltung der Transportvorschriften dienen (z. B. umfangreicheres Messprogramm, strengere Meldepflicht). Zusammen mit den französischen und deutschen Sicherheitsbehörden ist sie ferner übereingekommen, ein länderübergreifendes Informationssystem einzurichten.

10. Die Vor- und Nachteile der Wiederaufarbeitung werden im Rahmen des Energiedialogs zur Entsorgung der radioaktiven Abfälle diskutiert. Resultate dieser Gespräche sind auf Ende Sommer 1998 zu erwarten. Ob die Wiederaufarbeitung bzw. der Versand von abgebrannten Brennelementen in die Wiederaufarbeitungsanlagen weiterhin zulässig sein sollen, wird einer der zentralen Diskussionspunkte bei der Totalrevision der Atomgesetzgebung sein. Der diesbezügliche Vorwurf wird voraussichtlich Ende 1998 in die Vernehmlassung gehen. Bei einem allfälligen Verzicht auf die Wiederaufarbeitung werden jedoch weiterhin Transporte abgebrannter Brennelemente nötig sein, und zwar zumindest in ein Zwischen- und ein Endlager.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Herr Präsident, ich beantrage Diskussion, da ich ein bisschen ausführlicher referieren möchte.

**Präsident:** Herr Plattner beantragt Diskussion. – Diskussion ist beschlossen.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Die Nachricht, dass ohne Wissen der Behörden leicht radioaktiv kontaminierte Bahnwagen und, wie wir später erfahren haben, auch Lastwagen durch die Schweiz und Europa fahren, hat die Bevölkerung stark verunsichert. Ich bin deshalb dem Bundesrat und im übrigen auch dem Büro dankbar, dass sie es möglich gemacht haben, rasch eine fundierte Auskunft über das zu bekommen, was sich tatsächlich ereignet hat.

Es ist eine ungemütliche Vorstellung – auch für einen, der sich beruflich während vieler Jahre mit Radioaktivität befasst hat –, dass freie Aktivitäten, die berührt werden können und die nicht verschlossen sind, durch die Gegend transportiert wurden. Man muss verstehen, dass die ganze Angelegenheit in der Presse und in der Bevölkerung recht erhebliches Aufsehen erregt hat, auch wenn sich hinterher herausstellte, dass – so die Antwort des Bundesrates – offenbar die Gefährdung nicht in dem Ausmass eingetreten ist, wie man es hätte befürchten können.

Ich habe zehn detaillierte Fragen gestellt, die sich teilweise daraus erklären, dass ich viel mit Strahlenschutz zu tun hatte. Ich bin nun froh, dass die Antworten so ausgefallen sind, dass ich sagen muss, man könne, was diese Transporte angehe, zwar nicht beruhigt sein und finden, es sei alles in Ordnung gewesen – im Gegenteil –, aber man könne immerhin von der physikalischen Seite her sagen, es habe sich um keine grosse Katastrophe gehandelt.

Sehr froh bin ich, dass die Analyse der Isotope, die da strahlen, ergeben hat, dass z. B. kein Plutonium dabei war – die Alphastrahlung, die es abgeben würde, wird als nicht nachweisbar bezeichnet –, auch kein Strontium – welches im menschlichen Körper angereichert werden kann, da es chemisch sehr ähnlich ist wie das Kalzium, welches wir alle in den Knochen haben –, sondern dass es sich um Kobalt-60 und Cäsium-137 handelt, also zwei bekannte Isotope, die im Zusammenhang mit Kernkraftwerken immer wieder auftauchen.

Aber ich möchte doch darauf hinweisen – das hat mich an der Antwort des Bundesrates ein bisschen gestört –: Es wird hier zwischen den Zeilen davon ausgegangen, dass das Strah-

lungsfeld dieser Kontaminationen für sich selber offenbar nicht gefährlich war. Soweit die Zahlen, die hier angegeben werden, stimmen, kann ich das bestätigen. Aber das Gefährliche bei offenen Kontaminationen ist eben nicht das Strahlungsfeld selber, sondern es ist die Gefahr, dass Leute das berühren, es dann an den Händen tragen, nachher eine Zigarette rauchen oder eine Wurst essen und es so in ihren Organismus bekommen. Je nachdem, um welche Isotope es sich handelt, tragen sie das dann während Jahren und Jahrzehnten mit sich herum.

Neu war mir im Zusammenhang mit der Antwort des Bundesrates, dass offenbar die Gammastrahlung, welche diese Transporte abgeben, so hoch ist, wie ich es aus der Antwort entnehmen muss. Das habe ich nicht gewusst, und es hat mich etwas erschreckt. Es wird in der Antwort gesagt, dass die zusätzliche Strahlung durch diese äusseren Verunreinigungen nur etwa ein Tausendstel der Strahlung sei, die der Wagen an sich abgibt. Ich nehme an, das ist Gammastrahlung von den Spaltungsprodukten in den Brennstäben, welche die Wagenwände durchdringt. An einem zweiten Ort in der Antwort wird gesagt, dass es bei der Aktivität, die jetzt zur Kritik geführt hat, 5000 Stunden brauche, um die jährliche Ganzkörperdosis zu erhalten. Daraus schliesse ich, dass es für die eigentliche Aktivität, die aus dem Innern des Wagens kommt, nur noch 5 Stunden braucht. Wenn ich das in eine Dosisleistung umrechne, dann ist das 1 Millisievert pro Stunde, und das ist eine Dosisleistung, die mir für den freien Transport viel zu hoch ist. Wir würden am Institut für Physik der Universität Basel, wo wir zu Erziehungszwecken einen ganz kleinen Testreaktor haben, niemals Studenten in den Raum lassen, wenn die Dosisleistung 1 Millisievert pro Stunde wäre. Das wäre für uns einfach nicht zulässig.

Ich schliesse daraus, dass hier doch unbewachte Transporte stattfinden, in deren Nähe man z. B. nicht schlafen dürfte; kein Landstreicher dürfte sich unter diese Wagen legen und dort einmal bei Regen übernachten. Wir an unserem Institut haben alle solchen Gebiete sorgsam abschirmen müssen, mit verschlossenen Türen, die mit Alarmsystemen kontrolliert sind. Die Idee, dass nun diese Wagen über Nacht im Rangierbahnhof Muttenz stehen, gefällt mir nicht. Aber das hat mit dem Problem der Kontamination nichts zu tun, sondern nur mit der Frage der Transporte überhaupt.

Das schlimmste an der ganzen Angelegenheit – so stellt es sich jetzt heraus – ist die Tatsache, dass offenbar bei den Betreibern der Kernkraftwerke doch gewisse Kenntnisse vorhanden waren, mindestens über zurückkehrende Wagen, die sie selber als kontaminiert entdeckt haben, und dass davon nichts, aber auch gar nichts an die zuständigen Behörden und auch nicht an die Öffentlichkeit ging. Das ist natürlich das Dummste, was man tun kann, besonders wenn es sich – wie man nun sieht – um relativ geringe zusätzliche Aktivitäten handelte. Aber die Leute haben ja nun den Schaden; ich will nicht noch auf ihnen herumhacken, auch wenn mir jegliches Verständnis für diese Art der Politik fehlt. Ich kann mir das nur mit einer grundsätzlich publizitätsfeindlichen Haltung der Kernkraftwerkbetreiber erklären.

Ich bin dankbar, dass ich der Antwort noch einmal entnehmen konnte, dass der Bundesrat nicht nur die Transporte sistiert hat, sondern auch nicht gewillt ist, sie wieder aufzunehmen, bevor – wie er schreibt – nicht nur die Gründe klar, sondern auch die Ursachen behoben sind. Das heisst wohl, dass das ganze Abfüllverfahren neu überdacht werden muss, denn so, wie es in der Antwort beschrieben ist, ist es fast unvermeidbar – bei einer derartigen Abfüllung, wie sie hier gemacht wird –, dass die Wagen an gewissen Stellen kontaminiert sind.

Ich möchte dem Bundesrat sehr raten, bei dieser Politik zu bleiben und diese Transporte mindestens nicht aufzunehmen, bevor nicht garantiert ist, dass sie ohne freie Aktivität in der Gegend herumfahren.

Ich möchte dem Bundesrat auch raten, dass er sich sehr gut überlegen soll, die ganze Wiederaufbereitung der abgebrannten Kernbrennstäbe überhaupt zu verbieten oder doch zumindest den Entscheid wieder den politischen Behörden anheimzustellen und ihn nicht – wie das Bundesrat Ogi auf-

grund eines Votums von mir vor einigen Jahren hier sagte – in das Ermessen der Kernkraftwerkbetreiber zu stellen. Das halte ich für falsch. Es geht hier um eine hochpolitische Sache, um einen atomenergiepolitischen Entscheid. Dieser sollte nicht von den Interessierten, sondern von der Gesellschaft als Ganzes getroffen werden. Die Gründe dafür sind dem Bundesrat sicher bekannt. Die Wiederaufbereitung ist in höchstem Masse unsauber. Wir haben davon jetzt einen kleinen Teil bei uns gesehen, aber wir alle wissen, dass sowohl in La Hague, in der Bretagne, wie auch in Sellafield, in England, und wohl auch an anderen Orten – man kennt die Geschichten aus den amerikanischen Wiederaufbereitungsanlagen – diese Methode zu sehr hohen radioaktiven Umweltverschmutzungen führt. Es sind meist solche, die sich dann mit der Zeit in der Biosphäre ausbreiten. Wenn man weiss, dass darin Isotope enthalten sind, die zum Teil eine Lebensdauer von mehreren zehntausend Jahren haben, kann man sehen, dass aufgrund der Wiederaufbereitung eine allmähliche Anreicherung der Biosphäre mit Radioaktivität stattfindet, die wir eigentlich nicht tolerieren sollten. Dazu kommt, dass Wiederaufbereitung eigentlich ja nur einen Zweck hat, nämlich die verbrannten Kernbrennstoff-Bestandteile abzutrennen und die unverbrannten zurückzuschicken. Das heisst automatisch, dass Plutonium angereichert wird, und Plutonium ist nicht nur ein sehr potentes Gift, wenn man es einatmet, sondern es ist auch das, woraus man am einfachsten Atombomben bauen kann. Es ist also auch von diesem Standpunkt her gesellschaftlich unerwünscht, dass irgend jemand allfälligen Atombombenbauern diese Arbeit schon abnimmt und nachher dafür Tonnen und Kubikmeter von Plutonium in der Welt herumfahren.

Man hat die Wiederaufbereitung eingeführt, um Kernbrennstoffe zu sparen, als man meinte, sie könnten einmal knapp werden. Heute ist das auf keinen Fall aktuell. Man muss dazu auch sagen, dass es, so lange diese abgebrannten Elemente wie bei uns in einem Zwischenlager für 40, 50 Jahre gespeichert werden, wirtschaftlich gar nicht sinnvoll ist, das zuerst voneinander zu trennen. Man kann das in den Zwischenlagern geradeso gut unaufgebrochen stehenlassen. Der Entscheid darüber bleibt einem ja nach wie vor erhalten.

Meine Bitte an den Bundesrat lautet, er möge beim Vorentwurf zur Revision der Atomgesetzgebung doch bitte das Primat der Politik in dieser Frage vorsehen und diese hochbrisante Frage, die jetzt bei uns auch kleine Wellen geschlagen hat, wiederum in seine Kompetenz respektive in die Kompetenz von Parlament, Volk und Ständen geben.

Von der Antwort bin ich aber befriedigt, weil sie vollständig und nach meiner Meinung auch kompetent und ehrlich ist.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Auch ich bedanke mich für die sachliche Interpretation und Kommentierung der Antwort des Bundesrates. Ich sage das deswegen, weil die Kernenergiefrage und mit ihr im Zusammenhang stehende Pannen – zu Recht – sehr kritisch angeschaut und kommentiert werden. Zuweilen habe ich jedoch den Eindruck, es gebe Kernkraftgegner, die dermassen von ihrem Engagement seelen seien, dass sie sich fast einen schweren Unfall wünschen, um endlich recht zu bekommen. Davon ist jetzt in der Diskussion wirklich gar nichts zu hören gewesen, und ich bin froh, dass wir auf dieser Ebene miteinander diskutieren können. Ich fasse den Sachverhalt nochmals kurz zusammen: Die französischen Behörden haben im Kopfbahnhof Valognes bei Transportbehältern Kontaminationen festgestellt und als Folge davon den weiteren Transport sofort gesperrt. Bei den kontrollierten Waggons gab es auch schweizerische Eisenbahnwagen, die von Gösgen, Leibstadt und Beznau stammten. Das war für unsere HSK etwas völlig Neues. Die Kernkraftwerke ihrerseits betonten, dass bei der Abfahrt der Wagen alles in Ordnung gewesen sei, und die HSK kann zumindest bestätigen, dass alles mit rechten Dingen zugegangen ist, als die Wagen die Schweiz verlassen haben. Aber es hat sich dann bei der Rückfahrt von Wagen gezeigt – diese Wagen kommen mit leeren Behältern wieder zurück –, dass bei der Ankunft in einigen Fällen eine Oberflächenverschmutzung festgestellt wurde. Die Deutschen sprachen von mün-



zengrossen Verunreinigungen; man muss sich das etwa wie Flecken vorstellen. Diese Flecken wurden gereinigt, wie das internationale Vorschriften auch vorsehen. Jedoch unterblieb eine Mitteilung an die Vorgesetzten, was wiederum – ich bleibe jetzt beim Sachverhalt; es ist noch keine Wertung – nirgends in einer Vorschrift steht. Formal wurde also korrekt vorgegangen.

Welche Massnahmen wurden nach Bekanntwerden dieses Sachverhaltes getroffen? Zunächst eine Vorbemerkung: Wir haben in der Stellungnahme zur Interpellation und auch in der öffentlichen Diskussion nie beschwichtigend gesagt, die Gesundheit sei nicht gefährdet worden. Ich fände das nicht richtig. Wir haben das auch in der Stellungnahme nicht geschrieben. Herr Plattner glaubte zwischen den Zeilen eine gewisse Verharmlosung herauslesen zu können. Diesbezüglich steht in der Antwort: «Kontaminationen in diesem Ausmass können für sich alleine keine gesundheitliche Gefährdung .... hervorrufen.» Es ist uns bewusst, dass das natürlich zu einer Bestrahlung des Organismus führt und somit auch zu einem Anwachsen der Gesamtbestrahlung für den Fall, dass es anderweitig zu einer weiteren Bestrahlung käme. Insofern wäre es politisch absolut falsch zu sagen, gesundheitlich sei niemand gefährdet gewesen.

Wir sind klar der Auffassung: Wenn es Normen gibt, dann müssen diese eingehalten werden. Man kann nicht sagen, die Normen seien zwar überschritten, die Gesundheit aber sei nicht gefährdet gewesen. Die Hauptfrage ist natürlich: Wie kommt es, dass die Wagen sauber aus der Schweiz hinausfahren, aber dann schmutzig in Frankreich ankommen? Bis diese Hauptfrage gelöst ist, wird ein Verbot des Transportes sowohl auf der Schiene als auch auf der Strasse in Kraft bleiben. Die Hauptfrage selbst muss international abgeklärt werden. Diese Untersuchungen müssen koordiniert erfolgen. In der Hauptsache machen das Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland, wobei die Schweiz in der entsprechenden Arbeitsgruppe ebenfalls vertreten ist.

Hauptthese, wie es so weit hat kommen können, ist die, dass Teilchen aus dem verseuchten Wasser des Lagerbeckens am Behälter, der transportiert wird, hängengeblieben sind und dass beim Transport u. a. durch die Temperaturunterschiede, die während des Transportes stattfinden, Wassertropfen mit diesen Teilchen auf den Wagen getropft sind. Dies würde dann auch diese tropfenweise Verstrahlung erklären. Nun ist es richtig, dass die Meldepflicht bei der Feststellung der Verschmutzung formal richtig eingehalten wurde, dass damit aber eine Informationskultur zum Vorschein kommt, die tatsächlich verharmlosend ist. Man sollte vom gesamten Personal erwarten, dass so etwas nicht bloss weggeputzt wird, wenn es festgestellt wird, sondern dass es auch nach oben gemeldet wird. Das unterblieb; das ist ein Fehler, und das darf nicht mehr vorkommen. Wir wollen den Fehler jetzt aber nicht dadurch beheben, dass wir ein neues Formular machen, mit irgendeiner Ziffer und einem Absatz, ab wann man melden muss, sondern es muss das Denken der Betroffenen geändert werden, so dass sie es auch tatsächlich mitteilen. Die Messtechnik muss in diesem Zusammenhang ebenfalls geändert werden. Das SBB-Personal wird Dosimeter erhalten, damit es jederzeit überprüfen kann, ob es zu hohe Dosen erhält oder nicht. Nach erfolgtem Transport muss das KKW die Transport- und die Ankunftsdokumentation herausgeben, und die HSK wird das dann kontrollieren. Dass wir die HSK aus dem BFE herauslösen und in einer Sicherheitsagentur vollkommen selbständig machen wollen, ist Ihnen bekannt. Das ist ja schon länger geplant.

Herr Plattner hat richtig gesagt: Hauptfrage ist die Wiederaufbereitung als solche. Da läuft ein Dialog der Interessierten, und in der Revision des Atomgesetzes wird Ihnen der Bundesrat seine Meinung hierzu kundtun. Es wurde bis jetzt schon des öfteren gesagt, dass wir es uns kaum vorstellen können, dass die Wiederaufbereitung als solche weiterbetrieben wird. Jetzt gibt es noch Verträge zwischen den Werken, und diese müssen einstweilen eingehalten werden.

**Plattner Gian-Reto (S, BS):** Ich möchte dem Bundesrat noch einen fachlichen Ratschlag geben: Es ist ja offensichtlich so,

dass diese Kontaminationen bei der Ausfuhr aus der Schweiz deshalb nicht festgestellt werden können, weil der Inhalt des Wagens eine derart starke Beta- und vor allem Gammastrahlung aufweist, dass man sich ohnehin nicht in die Nähe begibt und dieses eine Promille dann fleckenweise sucht; also nützen auch die Dosimeter nichts. Man merkt es erst dann, wenn der Wagen zurückkommt. Dann ist das gesamte Strahlenfeld aber so viel kleiner, dass die Gefahr wiederum klein ist. Ich glaube, dass die Dosimetertechnik mehr der Psychologie als dem tatsächlichen Schutz dient. Man soll diesen Wagen, solange sie voll sind, fernbleiben, sofern man das kann, und nach der Entleerung soll man sie noch einmal überprüfen und schauen, dass sie sauber sind. Dies nur als sachliche Information.

97.3493

### **Empfehlung Rochat Begrenzung des Beschwerderechtes Recommandation Rochat Limitation à l'octroi du droit de recourir**

*Wortlaut der Empfehlung vom 9. Oktober 1997*

Im Rahmen der Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen (VBUO) wird der Bundesrat eingeladen:

1. das Beschwerderecht nach Artikel 55 Absatz 2 des Umweltschutzgesetzes und nach Artikel 12 Absatz 2 des Naturschutzgesetzes auf diejenigen Organisationen zu beschränken, die keine direkten Bundesbeiträge erhalten;
2. die Möglichkeit vorzusehen, den beschwerdeberechtigten Organisationen, die rechtswidrige Handlungen begehen, solche unterstützen oder den normalen Gang der Demokratie stören, die Beschwerdeberechtigung zu entziehen.

*Texte de la recommandation du 9 octobre 1997*

Dans le cadre de l'ordonnance relative à la désignation des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir (ODOP), nous adressons la recommandation suivante au Conseil fédéral:

1. limiter le droit de recourir au sens de l'article 55 alinéa 2 de la loi sur la protection de l'environnement et de l'article 12 alinéa 2 de la loi sur la protection de la nature et du paysage aux associations qui ne bénéficient pas de subsides fédéraux directs;
2. prévoir le retrait du droit de recourir aux associations déjà habilitées qui recourent à des actions illégales, les cautionnent ou qui entravent le déroulement normal de la démocratie.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Béguin, Cavadini Jean, Cottier, Daniöth (4)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Le droit de recourir prévu par la loi et accordé à une organisation de protection de l'environnement, de la nature ou du patrimoine doit être considéré comme une disposition particulière et exceptionnelle eu égard au pouvoir étendu qu'il confère, pouvoir souvent plus étendu que celui des communes et des cantons, eu égard aussi au fait que les membres de ces organisations disposent déjà de leurs droits de recours individuels. Il semble dès lors conséquent:

1. d'exclure de ce droit de recourir les organisations qui tirent tout ou partie de leurs ressources de subsides fédéraux et peuvent ainsi se trouver en situation d'exercer ce droit particulier et exceptionnel à l'encontre de l'Etat lui-même et de ses décisions;

2. de retirer ce droit à des associations qui entreprennent ou soutiennent des actions en dehors de la légalité. Le droit de recourir doit être lié, en effet, non seulement à l'expression de buts idéaux et clairs, à une pratique reconnue depuis longtemps et à une activité avérée en faveur de l'environnement sur tout le territoire suisse, mais aussi à l'engagement des organisations habilitées à renoncer à exécuter ou soutenir toute action illégale ou à entraver le processus démocratique. Nous ne pouvons admettre qu'un surplus de droits démocratiques débouche à l'occasion sur l'illégalité. Le Conseil fédéral doit être en mesure de retirer le droit accordé dans de tels cas.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 15 juin 1998*

1. Le retrait du droit de recours aux organisations qui bénéficient de subventions fédérales nécessiterait une modification de la loi. Or, cette modification ne serait pas judicieuse, car:

- des subventions fédérales selon l'article 14 de la loi sur la protection de la nature et du paysage sont octroyées entre autres aux grandes organisations traditionnelles suivantes, qui bénéficient du droit de recours: Pro Natura (ex-Ligue suisse pour la protection de la nature); Ligue suisse du patrimoine national; Rheinaubund (Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat); Fondation suisse de la Greina; Club Alpin Suisse; Association suisse pour la protection des oiseaux; Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage; Société suisse pour la protection de l'environnement. L'exclusion de ces organisations remettrait en question l'existence même du droit de recours des organisations de protection de l'environnement;

- ce n'est d'ailleurs pas pour les activités qu'elles accomplissent dans le contexte de l'exercice de leur droit de recours que ces organisations bénéficient de subventions, mais bien pour leurs nombreuses autres activités qui sont des tâches d'intérêt général: entretien et surveillance des réserves naturelles, des bâtiments et des sites dignes de protection, travaux préparatoires pour les inventaires, service-conseil en matière de construction, protection et entretien du paysage, formation et information. Il ne saurait donc y avoir de conflits d'intérêts entre le fait de bénéficier de subventions et celui d'exercer un droit de recours.

2. D'ailleurs, le droit en vigueur empêche les organisations habilitées à recourir d'agir en violation éventuelle de la loi ou d'en faire une interprétation abusive:

- une organisation qui poursuivrait des objectifs contraires au droit ou immoraux n'aurait pas le droit de se constituer ou pourrait être dissoute par le juge;

- tout membre d'une organisation qui agit en violation de la loi fait l'objet de poursuites pénales;

- les plaintes abusives sont traitées au cours de la procédure simplifiée (non-entrée en matière). Dans ce cas, le montant des taxes habituellement perçu pour frais de procédure peut même être dépassé;

- d'ailleurs, en supposant qu'une organisation agisse de manière à violer gravement la législation en vigueur, elle serait en contradiction avec le droit de recours des associations, qui repose sur l'usage raisonnable et constructif des moyens de recours. Le cas échéant, le département compétent proposerait au Conseil fédéral, en vertu de l'article 2 alinéa 2 ODOP, de rayer ladite organisation de la liste des organisations habilitées à recourir.

C'est pourquoi il ne semble actuellement pas judicieux de procéder aux modifications demandées.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral propose de rejeter la recommandation.

**Rochat Eric (L, VD):** Je remercie le Conseil fédéral de la réponse qu'il fait à ma recommandation tout en regrettant, si

mes informations sont bonnes, qu'il ait entre-temps habilité de nouvelles organisations à recourir.

Je ne peux pas me déclarer satisfait de la réponse, que ce soit sur ma proposition de limiter le droit de recourir aux associations qui ne bénéficient pas de subsides fédéraux directs, que ce soit sur la proposition de retirer ce droit de recourir aux associations déjà habilitées qui entreprennent des actions illégales ou entravent le déroulement normal de la démocratie. Je m'en explique.

1. Dans sa réponse, le Conseil fédéral cite les grandes organisations traditionnelles habilitées à recourir et précise que leur exclusion remettrait en question l'existence même du droit de recours des organisations de protection de l'environnement. Et alors? serais-je tenté d'ajouter.

Le droit de recours que le Parlement a accordé aux grandes associations doit continuer d'être considéré comme un privilège tout à fait particulier. Chaque citoyen a un droit de recours dans notre pays; et ce même citoyen l'aurait deux fois ou plus lorsqu'il adhère à l'une ou l'autre de ces organisations de protection de l'environnement? Chaque citoyen a le droit de décider par le vote ce qu'il juge opportun pour sa communauté, et des citoyens d'autres communautés seraient habilités à intervenir dans sa décision et à la contester, mieux à empêcher la réalisation d'un vote démocratique? Mais aussi des organisations subsidiées et soutenues par la Confédération peuvent s'opposer aux projets de cette même Confédération, de ses cantons et de ses communes, en usant des moyens qui leur sont fournis?

Que nous financions les services directs rendus à la collectivité par le reempoisonnement des rivières, par l'entretien et la surveillance des réserves naturelles et des sites dignes de protection, n'a rien que de très normal. Que nous financions directement les actions menées par ces mêmes associations contre les collectivités publiques n'est pas en soi très acceptable. Il n'est que de reprendre le rapport de la Commission de gestion du Conseil national de 1997 pour y voir dénoncées les conséquences sur les coûts de la construction des autoroutes des oppositions faites par ces organisations, les fantaisies qu'elles y exigent et qui leur sont accordées. Ces exemples récents montrent d'ailleurs que pour tenter d'éviter des retards inacceptables dans la réalisation de projets acceptés par la population, les constructeurs et l'Etat en sont maintenant réduits à «acheter» le retrait des oppositions. Les plus récents exemples proviennent du Valais. Par de tels excès, nous quittons le processus démocratique.

2. Les comportements illégaux de certaines organisations: le Conseil fédéral peut évidemment jouer dans sa réponse sur le fait que la deuxième partie de ma recommandation vise précisément des organisations auxquelles il n'avait pas encore accordé l'habilitation à recourir. Je ne veux pas parler de groupes régionaux, comme la Fondation suisse de la Greina, ou d'associations principalement formelles, comme les médecins pour l'environnement, dont la modeste activité et le peu de représentativité ne peuvent pas justifier une habilitation à recourir au plan suisse. Mais je tiens, bien entendu, à m'élever vivement contre l'idée d'habiliter à recourir une organisation comme Greenpeace. Nous connaissons tous ses méthodes, son absence de respect des décisions démocratiques, sa campagne de diffamation contre un fonctionnaire fédéral, ses entraves à l'application du droit et au trafic, son obédience internationale avouée et, sur le plan des idées, un intégrisme de mauvais aloi. Les conséquences de l'habilitation de Greenpeace au droit à recourir dans le cadre de la loi sur la protection de l'environnement et de la loi sur la protection de la nature et du paysage seront infiniment dommageables, la nécessaire culture démocratique faisant manifestement défaut à cette organisation.

Considérant qu'il n'y a aucune raison de reconnaître plus de droits à certains citoyens qu'à d'autres, regrettant que le Conseil fédéral n'ait pas jugé bon d'attendre de donner réponse à ma recommandation pour étendre le cercle des organisations habilitées à recourir, affirmant que l'infiltration de Greenpeace dans ce groupe privilégié justifie pleinement, et à elle seule, une telle recommandation, je vous prie de bien vouloir l'adresser au Conseil fédéral.

**Aeby Pierre** (S, FR): Vous me permettrez de dire ici que je ne peux pas du tout partager l'opinion que vient d'émettre M. Rochat. Et ceci est dû au fait de l'expérience que je tire d'une direction des travaux publics d'un canton, d'un canton où, à l'époque, afin de raccourcir la durée des procédures, nous avons fait toute une enquête systématique sur l'influence des associations et des recours, déposés par ces associations, sur la délivrance des permis de construire et la durée des procédures. Et nous avons dû constater les faits suivants:

1. Les associations – en tout cas, c'était le cas dans notre canton – gagnaient neuf causes sur dix! C'est dire qu'en fait elles aidaient à faire respecter la loi fédérale ou cantonale qui, sans elles, eût été violée. Donc, ce sont des recours justifiés dans la mesure où ils sont admis.

2. C'était plutôt l'organisation judiciaire ou l'organisation administrative qui avait tendance à rallonger les procédures, et non pas les droits de recours des associations.

D'ailleurs, c'est un vieux débat: au moment de la modification de la loi sur l'aménagement du territoire, à la fin des années huitante, le Conseil national avait supprimé l'espace d'une délibération ce droit de recours que le Conseil des Etats avait réintroduit. Je considère que c'est faire un procès d'intention, dans ces conditions, aux associations. J'appartiens moi-même au conseil de fondation ou au comité de l'une ou l'autre de ces associations, je le dis ici pour préciser mes intérêts en la matière et pour que tout soit transparent. Il est vrai, peut-être, que Greenpeace est parfois en marge de la légalité dans certaines de ses actions, et cela doit être condamné: on ne saurait admettre qu'on viole la loi. Mais ça n'est pas aussi systématique que vous semblez le dire, et doit-on me retirer mon droit de recours de voisin parce que j'ai commis un excès de vitesse? C'est un peu l'amalgame qui est fait ici à propos de l'association et, à mon sens, il n'est pas plus pertinent que les autres arguments.

Dernier élément, et non des moindres: je ne comprends pas la forme de la recommandation, étant entendu que la recommandation est un moyen dont dispose notre Chambre pour solliciter du Conseil fédéral qu'il agisse dans un domaine qui est de sa compétence. Ici, le Conseil fédéral est impuissant à agir, puisqu'il s'agit de modifier une loi et c'est donc une motion qui s'imposerait.

Pour cette simple raison de forme, je crois que nous ne pouvons pas soutenir la recommandation Rochat.

**Rochat Eric** (L, VD): J'aimerais répondre en quelques mots à M. Aeby.

Tout d'abord, je crois qu'il reste à démontrer que les organisations gagnent neuf recours sur dix. Il s'agit bien entendu de voir quelle est l'importance de ces recours et s'il s'agit d'organisations nationales qui les déposent.

Ensuite, vous avez dit: «Est-ce qu'on va me retirer mon droit de recours de voisin?» Non, Monsieur Aeby, précisément pas! Vous avez un droit individuel de citoyen, de résident, et ce droit est inaliénable. Qu'il soit doublé ou triplé par votre appartenance à différentes organisations, lui, voilà un fait qui peut être hautement discuté et que je souhaiterais qu'on discute.

Quant à la forme de la recommandation, il s'agit ici d'une ordonnance, ce qui est précisément de la compétence du Conseil fédéral, permettez-moi de vous le rappeler. Au moment où j'ai déposé ma recommandation, l'ordonnance était en consultation. Il aurait été vraiment difficile, sous une autre forme d'intervention, de transmettre un message au Conseil fédéral pendant une consultation. Maintenant, si mes informations sont bonnes, l'ordonnance a été prise; ma recommandation garde toute sa valeur d'intervention parlementaire.

Voilà les quelques précisions que je voulais apporter.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Nachdem jetzt ein kurzer formeller Schlagabtausch erfolgt ist, erlaube ich mir folgendes zu sagen: Soweit der erste Teil der Empfehlung, nämlich die Streichung des Beschwerderechtes von Organisationen, die vom Bund Beiträge erhalten, betroffen ist, müsste tat-

sächlich das Gesetz geändert werden. Der Bundesrat könnte auch auf eine Empfehlung hin tätig werden.

Beim zweiten Teil jedoch, wo es hauptsächlich darum geht, ob die Organisation Greenpeace in die entsprechende Liste aufgenommen wird oder nicht, kann es sich nur um eine Empfehlung handeln, weil es in der Kompetenz des Bundesrates liegt, diese Liste zu gestalten.

Zur ersten Forderung, zur Streichung des Beschwerderechtes von Organisationen, die vom Bund Beiträge erhalten: Es gibt grosse, traditionsreiche beschwerdeberechtigte Organisationen – z. B. Pro Natura, Schweizer Heimatschutz, Rheinaubund, Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege, Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz –, die dann keine Beschwerde mehr einreichen könnten. Sie erhalten die Bundesbeiträge nicht, um Beschwerde zu machen, sondern um ihre anderen weitreichenden Tätigkeiten im öffentlichen Interesse zu erfüllen. Da müsste das Gesetz geändert werden. Wir haben aber keinen Anlass, das Gesetz zu ändern. Es ist ja auch keineswegs die Haupttätigkeit dieser Organisationen, die diese Beiträge erhalten, Beschwerde zu ergreifen.

Was die Liste angeht, so ist es richtig, dass der Bundesrat beschlossen hat, die Organisation Greenpeace ebenfalls aufzunehmen. Beachten Sie dazu folgendes: Die Liste ist nur exemplifikativ. Es ist gesetzlich umschrieben, welche Kriterien gelten, damit Organisationen eine Beschwerde ergreifen können. Würde nun im Einzelfall das entsprechende Amt, der Kanton oder der Bundesrat eine Vereinigung, die gestützt auf das Gesetz geltend macht, sie könne eine Beschwerde ergreifen, zur Beschwerde nicht zulassen, wäre es das Bundesgericht, das entscheiden würde, ob die Kriterien erfüllt sind oder nicht. Das heisst: Es sind rechtliche Kriterien, die hier angewendet werden. Der Bundesrat müsste damit rechnen, dass das Bundesgericht in einem Einzelfall die Organisation Greenpeace allenfalls dann doch als beschwerdelegitimiert ansehen würde, auch wenn er sie nicht in die entsprechende Liste aufnähme.

Nun haben wir uns natürlich auch überlegt, ob die Organisation Greenpeace in diese Liste aufgenommen werden soll oder nicht. Für den Fall, dass eine Organisation mehrfach und wiederholt nicht nur rechtsmissbräuchlich, sondern auch gesetzwidrig vorgehen würde, stünde es dem Bundesrat jederzeit frei, diese Organisation wieder aus der Liste zu streichen. Es steht insbesondere der rechtsanwendenden Behörde – zuerst einer Verwaltungsinstanz, nachher einer Gerichtsinstanz – frei, bei trölerischem oder rechtsmissbräuchlichem Verhalten entweder das Verfahren summarisch zu entscheiden oder die Beschwerdelegitimation im Einzelfall zu verneinen.

Sollte sich eine Organisation in einem konkreten Fall tatsächlich rechtsmissbräuchlich verhalten, kann ihr die Legitimation abgesprochen werden.

Setzen Sie aber spektakuläre Aktionen von Organisationen – wenn ihre Mitglieder z. B. mit Hängegleitern irgendwelche Petitionen überweisen oder sich an Eisenbahnschienen ketten oder ähnliches – nicht unbedingt mit gesetzwidrigen Handlungen gleich. Wenn solches den Tatbestand der Nötigung erfüllt, haben die Gerichte das festzuhalten. Zum grossen Teil sind es aber einfach spektakuläre Aktionen. Es könnte ja zudem sein, dass durch die Anerkennung der Beschwerdelegitimation, gewissermassen durch den bundesrätlichen Segen, dass man sich als Prozesspartei rechtsstaatlich an einer Beschwerde beteiligen darf, ein Verantwortungsgefühl wächst, das rechtsmissbräuchliche Handlungen plötzlich als nicht mehr notwendig erscheinen lässt.

Es hat in der Geschichte aufmüpfiger Personen oder Organisationen, die anerkannt wurden, immer wieder solche Integrationsprozesse gegeben. Vielleicht spielt sich hier langfristig auch etwas Derartiges ab, und der Bundesrat liess sich tatsächlich auch von solch aufklärerischen Gedankengängen leiten, als er die Umweltorganisation Greenpeace anerkannt hat.

**Loretan Willy** (R, AG): Entschuldigung, wenn ich den «Abstimmungsvorgottesdienst» noch störe. Ich werde es sehr kurz machen.

Herr Bundesrat, insbesondere wir aus dem Kanton Aargau – und ich nehme an, auch die Vertreter aus dem Kanton Solothurn – waren natürlich sehr interessiert an Ihrer Rechtfertigung des Entscheides, die Umweltorganisation Greenpeace in die Liste der honorablen beschwerdeberechtigten und -legitimierten Organisationen aufzunehmen. Insbesondere der Kanton Aargau mit seinen Kernkraftwerken ist «greenpeace-geschädigt». Es liegen Verurteilungen von massgebenden Greenpeace-Exponenten wegen Hausfriedensbruchs, Sachbeschädigung, Nötigungen usw. vor. Das sind im kriminaltechnischen Sinne Vergehen und Übertretungen, das sind also keine Peanuts, das ist nicht nichts! Deshalb hat diese Anerkennung insbesondere im Aargau Kopfschütteln ausgelöst. Ich habe mir überlegt: Wie rechtfertigt wohl der Bundesrat diese Übung? Ich habe nur den einen Gedanken gefunden, den Sie jetzt auch geäußert haben: Es geht um einen Disziplinierungseffekt – ähnlich wie damals, als man Russland in den Europarat aufnahm –, damit Dauersünder doch noch auf den Weg der Besserung geführt werden können, sei es in bezug auf die Einhaltung der landesinternen Gesetze, sei es – beim anderen Beispiel – in bezug auf die Menschenrechte. Wenn Sie dieses Ziel innert kurzer Frist erreichen sollten, Herr Bundesrat, dann werde ich Ihnen gratulieren. Ich befürchte zwar, dass ich Ihnen in einigen Jahren kondolieren werde, weil Sie mit dieser Anerkennung in bezug auf das Verhalten der Umweltorganisation Greenpeace rein gar nichts geändert haben werden. Ein anderer Aargauer Parlamentarier, dem man ja auch hier im Rat die Immunität gegen seinen Willen zugesprochen hat, hat die Umweltorganisation Greenpeace als terroristische Akteurin bezeichnet. Mit mir bekommen Sie jetzt aber wegen der Immunität kein «Gestümm».

#### Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Empfehlung  
Dagegen

21 Stimmen  
7 Stimmen

98.013

## SBB. Geschäftsbericht und Rechnungen 1997

### CFF. Gestion et comptes 1997

Bezug bei der Generaldirektion SBB,  
Hochschulstrasse 6, 3030 Bern  
S'obtient auprès de la Direction générale des CFF,  
Hochschulstrasse 6, 3030 Berne

Botschaft und Beschlussentwurf vom 8. April 1998 (BBI 1998 2733)  
Message et projet d'arrêté du 8 avril 1998 (FF 1998 2361)

Beschluss des Nationalrates vom 18. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 18 juin 1998

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Es sind die letzte Rechnung und der letzte Geschäftsbericht der Schweizerischen Bundesbahnen, welche die Bundesversammlung heute zu genehmigen hat. Ab nächstem Jahr gilt analog der Post und der Swisscom eine neue Regelung. Die Bahn soll mehr unternehmerische Selbständigkeit erhalten, und wie bei der Post und der Swisscom soll künftig der Bundesrat den Geschäftsbericht und die Rechnung allein genehmigen. Bereits für das nächste Jahr soll als Übergangslösung die neue Regelung in Kraft treten. Die Bundesversammlung wird nur noch im Rahmen ihrer Oberaufsicht die Entscheide des Bundesrates beurteilen und nur noch seine Politik überprüfen, aber nicht mehr direkt jene der SBB. Die Tatsache, dass es die letzte Rechnung und der letzte Geschäftsbericht sind, soll aber nicht von einer gründlichen Arbeit entbinden, zumal der Geschäftsbericht 1997 doch Anlass zu Bemerkungen gibt, welche eine längerfristige SBB-Politik betreffen.

Wir haben in der Sektion und in der Gesamtkommission einige Themen behandelt, von denen wir zwei öffentlich im Rat diskutieren möchten. Das erste Thema betrifft die Ertrags- und die Preispolitik. Ich werde zunächst darauf eingehen und nach der Antwort des Bundesrates und einer allfälligen Diskussion des Rates dann das zweite Thema darlegen, nämlich die Auslagerung von Diensten aus den SBB in private Hände.

Zur Ertrags- und Preispolitik: Die Fakten sind folgende: Die Rechnung sieht für letztes Jahr wohl 97 Millionen Franken besser aus als für das Jahr 1996, das Ergebnis liegt aber 43 Millionen Franken unter dem Budget. Diese Zahl könnte in Anbetracht der Gesamtbeträge als befriedigend bezeichnet werden, wenn die Fakten, die zu diesem Resultat führten, nicht besonders beunruhigend wären. Der Verkehrsertrag lag letztes Jahr nämlich 79 Millionen Franken unter dem Verkehrsertrag des Jahres 1996 – das ist ein markanter Rückgang der Transporteinnahmen unserer Bundesbahnen. Schuld daran ist der Personenverkehr. 20 Millionen Franken weniger wurden aus dem Billetverkauf gelöst, 60 Millionen sind weniger an Abgeltungen in die Kassen der SBB geflossen. Der Güterverkehr seinerseits verharrte auf dem tiefen, unbefriedigenden Niveau des Jahres 1996.

Beim Aufwand hatten die Bundesbahnen mehr Glück. Der Sachaufwand blieb 1997 auf dem Stand des Vorjahres, der Personalaufwand konnte um 111 Millionen Franken gesenkt werden. Als Zahl ist diese Kostensenkung zwar erfreulich, in Anbetracht des Stellenabbaus aber kann sie uns nicht glücklich stimmen. Wenn wir die Preissituation der SBB würdigen, dann läutet die Alarmglocke auf Stufe 1 – Alarmstufe 1 allerdings bei nur zwei vorhandenen Stufen. Das stimmt ernst.

Die Situation bereitet der Generaldirektion und der Geschäftsprüfungskommission in gleichem Masse Sorgen. Wir anerkennen die Anstrengungen der Generaldirektion und der ganzen SBB überhaupt, den Ertrag aus dem Personen- und Güterverkehr zu steigern. Letztes Jahr haben die Bundesbahnen in der Tat grösste Anstrengungen unternommen und beinahe alle Marketingphantasie walten lassen, die man sich vorstellen kann. Jubiläumstageskarten wurden zahlenmässig mit grossem Erfolg verkauft. Ein Imagegewinn resultierte daraus, aber der Gewinn konnte sich nicht im geschäftlichen Erfolg niederschlagen, weil diese Aktion nur eine grosse Zahl an Billigpassagieren brachte. Das Generalabonnement war ein grosser Verkaufserfolg, aber die Inhaber fuhren viel mehr mit der Bahn als früher, so dass der Ertrag wieder weggefressen wurde. Der Preis des Halbtaxabonnements ist eine politische Grösse, die das Parlament festgesetzt hat. Auch damit war kein grosser Verdienst zu machen.

Wir sind bei den Schweizerischen Bundesbahnen in der Situation, dass die Fixkosten gestiegen sind, vor allem aufgrund der Investitionen für «Bahn 2000». Die Neat wird einen weiteren Kostendruck bringen. Andererseits ist es nicht gelungen, die Marktanteile zu erhöhen und den Verkaufsertrag zu steigern. Vom Resultat der bilateralen Verhandlungen ist ebenfalls keine Ertragssteigerung zu erwarten. Im Gegenteil, wenn der Transitertrag auf 250 Franken pro Fahrzeug gesenkt werden soll, ist damit in der Tat kein Geld zu machen.

Die SBB haben darum vor kurzem im Personenverkehr Preiserhöhungen angekündigt. Wir nehmen diese Ankündigung mit grosser Skepsis entgegen. Die SBB konnten bisher nicht einmal die Mehrwertsteuer von 6,5 Prozent auf ihre Kunden überwälzen. Sie zahlen sie zu einem schönen Teil selber. Da zweifelt die Generaldirektion zusammen mit uns, dass die Erhöhung der Transportkosten tatsächlich einen Mehrertrag bringen wird. Aber – und das räumen wir ein – es ist nun nach den grossen Marketinganstrengungen fast das letzte denkbare Mittel, den Ertrag zu erhöhen. Kurz, wir anerkennen das Bemühen, aber wir bezweifeln den Erfolg. Wir anerkennen ausdrücklich auch die Haltung der Schweizerischen Bundesbahnen, dass sie sich am Markt behaupten und nicht auf den Segen und die Massnahmen der Politik warten wollen.

Was folgern wir daraus? Dass wir die «Bahn 2000» und die Neat bauen wollen, sind politische Entscheide. Die wesentlichen Rahmenbedingungen werden durch die Politik gesetzt. Wir haben die Bahn, die wir zurzeit bauen, bestellt und haben auch ihren Preis zu bezahlen. Zweifellos ist in einzelnen Bereichen noch eine Verbesserung möglich, so dass die Bahn in Einzelbereichen kostenmässig grössere Erfolge einfahren kann. Wir anerkennen die Bemühungen. Wir müssen uns aber heute als eidgenössische Räte bewusst sein, dass die Bestellung, die wir gemacht haben, teuer ist und dass die Bahn sie voraussichtlich nicht vollständig alleine bezahlen kann. Wir dürfen die Augen nicht davor verschliessen, dass uns der Bundesrat in wenigen Jahren beantragen muss, zusätzliche Kosten, die durch die Erträge nicht gedeckt werden können, mit Bundesmitteln abzugelten. Das wird dann die Alarmstufe 2 sein.

Ursache dafür sind, nebenbei gesagt, auch die tiefen Energiepreise, welche den Strassenverkehr gegenüber der Schiene erheblich begünstigen. Die Bahn deckt praktisch alle externen Kosten, während sie beim Strassenverkehr noch nicht gedeckt sind. Seien wir uns also bewusst, dass uns der Bundesrat in wenigen Jahren Rechenschaft darüber geben muss, wie die zusätzlich bestellten Bahnleistungen bezahlt werden können. Wir verschliessen die Augen nicht davor, dass noch erhebliche Bundesmittel nötig sein werden.

In diesem Sinne anerkennen wir die Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen im letzten Jahr.

Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig, den Geschäftsbericht zu genehmigen und der Bahn damit die nötige Entlastung zu erteilen.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Ich danke dem Berichterstatter für die Zusammenfassung der Diskussion, die die GPK in verdankenswerter Weise über den SBB-Geschäftsbericht durchgeführt hat.

Meinerseits kann ich bestätigen, dass die Rechnung 1997 keine aussergewöhnlichen Fakten beinhaltet und deswegen auch nicht Gegenstand von hitzigen öffentlichen Diskussionen war.

Die Erwartungen richten sich allesamt auf die Zukunft. Voraussichtlich werden Sie in der Wintersession die vierjährige Leistungsvereinbarung zwischen den SBB und dem Bund behandeln. Gleichzeitig wird für diese Periode auch der Zahlungsrahmen vorliegen. Einen Rechenschaftsbericht über die Einhaltung der Leistungsvereinbarung und des Zahlungsrahmens werden Sie zusammen mit der neuen Leistungsvereinbarung im Vierjahresrhythmus erhalten. Die politische Bestimmung des Geschickes der SBB liegt weiterhin in Ihren Händen, aber einfach in einer anderen Form. Bereits in der übernächsten Session werden Sie dazu Stellung nehmen können.

*Eintreten ist obligatorisch*

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

### **Bundesbeschluss über die Rechnungen und den Geschäftsbericht der Schweizerischen Bundesbahnen für das Jahr 1997**

#### **Arrêté fédéral sur les comptes et le rapport de gestion des Chemins de fer fédéraux pour 1997**

*Gesamtberatung – Traitement global*

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

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
Für Annahme des Entwurfes

24 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

98.006

### **Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997**

#### **Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1997**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 640 hiavor – Voir page 640 ci-devant

#### **Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation**

#### **Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication**

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich hatte im ersten Votum einen zweiten Teil zu den SBB angekündigt, aber formell können wir dies zum UVEK nehmen. Es passt auch in diesen Bereich, weil es die Aufsicht des Bundesrates über die Bahn betrifft. Es betrifft die Auslagerung von Diensten der Schweizerischen Bundesbahnen an private Unternehmen: Die Schweizerischen Bundesbahnen haben in den letzten Jahren eine Reihe von Diensten ausgelagert, privatisiert oder an Private übertragen. Ich erwähne die Cisalpino AG oder Teile der Informatik. Wir haben uns für die Prinzipien interessiert, nach denen ausgelagert wurde. Die Bahn hat keine solchen Prinzipien, das Vorgehen ist sehr pragmatisch: Privatisiert wird, was im Einzelfall als zweckmässig erscheint. Man kann das, negativ formuliert, auch folgendermassen ausdrücken: Die Entscheide sind zufällig. Wir glauben, dass die bisherigen Auslagerungen, soweit wir sie geprüft haben, durchaus nachvollziehbar sind und in diesen Einzelfällen auch zweckmässig scheinen. Uns fehlen – und das möchte ich ausdrücklich als Mangel bezeichnen – die Kriterien, nach welchen einzelne Leistungen ausgelagert werden sollen; es geht uns um die Frage der Kriterien, die Frage, ob nur Nebenleistungen ausgelagert werden sollen. Teilweise wurden sogar Kernleistungen ausgelagert; denken Sie an die Informatik! Es fehlt uns die nötige Transparenz.

Wir erwarten, Herr Bundesrat Leuenberger, in diesem Bereich eine Einflussnahme des Bundesrates, vor allem auch im Hinblick auf folgende Tatsache: Ab nächstem Jahr soll die Bahn ja Allianzen eingehen, wie sie von den Fluggesellschaften bereits bekannt sind; beispielsweise wollen die SBB mit den FS, den Ferrovie dello Stato, solche Allianzen eingehen. Wir meinen: Allianzen sind grundsätzlich eine richtige Massnahme, weil sie im europäischen Markt Vorteile bringen, aber sie dürfen nicht gewissermassen zufällig geschehen, sondern müssen nach klaren Kriterien erfolgen. Diesbezüglich braucht es Transparenz gegenüber dem Bund und gegenüber der Öffentlichkeit.

Wir bitten Sie im Hinblick auf die Auslagerung einzelner Bereiche, aber auch im Hinblick auf diese Allianzen, auf die Schweizerischen Bundesbahnen einzuwirken, damit diese Massnahmen nach klaren Kriterien und transparent erfolgen.

**Bieri** Peter (C, ZG), Berichterstatter: Das zweite Thema, das wir im Rahmen des Geschäftsberichtes mit Ihrem Departement, Herr Bundesrat Leuenberger, besprechen möchten, ist die Aufsichtspraxis Ihres Departementes und des Bundesamtes für Kommunikation im Bereiche von Radio und Fernsehen bzw. hier konkret bei der SRG.

Die GPK hat diesbezüglich eine Inspektion mit – wie ich meine – ganz interessanten Ergebnissen durchgeführt. Wir haben das Schwergewicht unserer Inspektion auf die Finanzaufsicht gelegt. Der Finanzaufsicht kommt ja die bedeutungsvolle Aufgabe zu, eine sparsame Verwendung der Emp-

fangsgebühren zu gewährleisten. Im Falle der SRG machen die Empfangsgebühren immerhin rund zwei Drittel der gesamten Erträge aus. Bereits in der Bundesverfassung, nämlich in Artikel 55bis Absatz 3, ist das Spannungsverhältnis zwischen der staatlichen Aufsicht einerseits und der Programmautonomie andererseits angelegt.

Entsprechend diesem Spannungsverhältnis hat die GPK feststellen können, dass Ihr Departement die Finanzaufsicht über die SRG eher zurückhaltend ausübt. Das Gesetz verlangt beispielsweise von der Aufsichtsbehörde die Prüfung, ob der Finanzhaushalt nach den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Betriebsführung geführt wird. In diesem Bereich liegt die hauptsächliche Problematik der staatlichen Aufsicht. Der Begriff der wirtschaftlichen Betriebsführung ist in der Aufsichtspraxis ungeklärt geblieben, und das UVEK hat sich bisher weitgehend darauf verlassen, dass innerhalb der SRG wirtschaftlich geführt und entsprechend kontrolliert wird.

Die GPK hat dem Bundesrat deshalb empfohlen, den Begriff der wirtschaftlichen Betriebsführung zu umschreiben und verbindlich festzulegen, wie die staatliche Aufsichtsbehörde diese gesetzlich vorgeschriebene Kontrolle vorzunehmen hat. Bisher hat die Konkretisierung einzig auf einem einfachen Briefwechsel zwischen der SRG und dem Departement beruht. Ebenso hat die GPK verlangt, dass das Departement die veranstalterinterne Aufsicht regelmässig beurteilt und auf ihre Funktionsweise und ihre Qualität überprüft und sodann die Konsequenzen für die staatliche Aufsicht zieht. Die Schnittstelle zwischen interner und staatlicher Aufsicht soll ausgebaut werden.

Der Bundesrat beurteilt die Empfehlungen der GPK in seiner Stellungnahme vom 22. April 1998 als sinnvoll und heisst jede Empfehlung in ihrer grundsätzlichen Bedeutung gut. Die GPK ihrerseits ist sich bewusst, dass die Umsetzung der Empfehlungen damit nicht abgeschlossen ist, sondern dass die Kernarbeit in gewissen Bereichen erst beginnt. Für unsere Kommission wird die Nachkontrolle zeigen, ob die konkrete Umsetzung der Empfehlungen dem Bundesrat und dem UVEK gelungen ist.

Ein hauptsächliches Augenmerk gilt es dannzumal auf die Kontrolle der wirtschaftlichen Betriebsführung zu legen. Wichtig erscheint unserer Kommission, dass die Umschreibung dieses Begriffes vom Bundesrat bzw. vom Departement und nicht – wie die Stellungnahme vermuten lässt – von der SRG ausgeht.

Interessant wird es auch sein zu sehen, wie das Departement künftig die veranstalterinterne Finanzaufsicht beurteilt. Die GPK wird Wert darauf legen, dass vertiefte Systemkontrollen vorgenommen werden, die sich nicht in reinen Antrittsbesuchen mit einfachen Orientierungen durch den Veranstalter erschöpfen. Die staatliche Aufsicht muss begründet darlegen können, dass das interne Kontrollsystem qualitativ einwandfrei funktioniert.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass unsere Inspektion zu einem gegenseitigen Lernprozess auf Seiten von Parlament und Bundesrat beigetragen hat. Während sich die GPK immer wieder der Grenze der Aufsicht in diesem von der Programmautonomie beherrschten Bereich bewusst wurde, hatte auch das UVEK die Gelegenheit, seine Praxis kritisch zu analysieren und die Aufmerksamkeit für einmal vom Tagesgeschäft auf wichtige grundsätzliche Fragen zu verlegen. In diesem Sinne sind wir sehr gespannt, wie unsere Empfehlungen, die wir aufgrund dieser Inspektion gemacht haben, in der Zukunft umgesetzt werden.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Nun möchte ich das zweite Problem ansprechen, welches das UVEK direkt betrifft. Es ist ein Phänomen, das sich anhand Ihres Departementes, Herr Bundesrat Leuenberger, gezeigt hat, das aber departementsübergreifend ist.

Es geht um die Rolle und die Funktion von Bundesvertretern in Verwaltungsräten von Aktiengesellschaften. Das Problem lässt sich klar lokalisieren: Der Bund delegiert als Aktionär oder aufgrund von Vereinbarungen Vertreter in private Aktiengesellschaften, beispielsweise in die Verwaltungsräte von Konzessionierten Transportunternehmungen, aber neuer-

dings auch in die Swisscom. Diese Verwaltungsratsmandate waren jahrelang kein Problem, die Betroffenen haben gerne Einsitz genommen, das war mit Ehre verbunden, und der Verwaltungsratsstitz war sanft gepolstert.

Nun haben sich in einzelnen Fällen Probleme ergeben. Der Bund ist bisher mit einem blauen Auge davon gekommen und ist von Haftpflichtansprüchen verschont geblieben. Die Gefahr aber ist erkannt, dass auch Bundesvertreter, die in Verwaltungsräten sitzen, finanziell zur Rechenschaft gezogen werden können. Generell gilt auch die Feststellung, dass Verwaltungsräte mehr und mehr zu Arbeitslagern geworden sind, sie sind keine «Ehrenlegion» mehr.

In Ihrem Departement haben Sie das Problem sachgerecht gelöst. Sie haben beispielsweise dort, wo es um die Swisscom geht, festgelegt, dass der Vertreter des Bundesrates, Herr Rosenberg, mit klaren Weisungen des Bundesrates Einsitz nimmt und im Verwaltungsrat entsprechend votiert. Bei den Bahnen haben Sie auf eine Verkleinerung dieser grossen Verwaltungsräte, die mehr Lokal- und Regionalparlamente als eigentliche Führungsgremien waren, hingewirkt. Sie haben auch dafür gesorgt, dass Verwaltungsräte nach Weisung des Bundesamtes für Verkehr handeln. Sie haben weiter dafür gesorgt, dass die Vertreter Zeit und Kapazitäten für ihr Amt aufwenden und mit der gebotenen Gründlichkeit ihrem Mandat gerecht werden können. Diese Massnahmen sind departementsintern getroffen worden und befriedigen. Ich glaube, sie sind geeignet, künftigen Schaden zu vermindern bzw. zu vermeiden.

Es gibt aber zwei Bereiche, die dadurch nicht abgedeckt sind:

1. Wir glauben, dass das Problem nicht nur auf Ihr Departement beschränkt ist, sondern auch die übrigen Departemente betrifft. Sie sind der einzige Bundesrat, der hier anwesend ist, wir melden unseren Wunsch und unser Begehren an, dass jeder Bundesrat für jedes Departement entsprechend klare Weisungen erlässt. Es gibt nicht nur in Ihrem Departement Verwaltungsratsmandate, sondern ebenso in anderen, ich denke beispielsweise an die Rüstungsbetriebe, die in Aktiengesellschaften umgewandelt werden. Es scheint uns dies also ein Problem des Gesamtbundesrates, der gesamten Bundespolitik zu sein.

2. Uns scheint die damit verbundene Haftpflichtfrage noch nicht geklärt zu sein. Wer haftet schliesslich für Schäden, die einem Verwaltungsrat angelastet werden? Ist es der Bund, der ihn delegiert hat? Ist es der Private, der damit gehalten ist, eine entsprechende Haftpflichtversicherung abzuschliessen? Diesbezüglich bewegen wir uns, so scheint es, in einem Graubereich, den es möglichst bald zu erhellen gilt. Die Frage der Haftpflicht sollte unseres Erachtens ebenfalls klar geregelt werden. Generell aber gebietet es das Risiko, das seit einigen Jahren vermehrt mit Verwaltungsratsmandaten verbunden ist, eine klare Regelung für alle Departemente zu treffen, und zwar sowohl in bezug auf die Ausübung des Amtes als auch in bezug auf die Frage der Haftpflicht.

**Wicki Franz (C, LU):** Zum Problem der SRG-Aufsicht: Als Mitglied der erweiterten Sektion Leistungsstaat der GPK war ich bei der Inspektion Bundesaufsicht über die SRG dabei. In unserer Kommission mussten wir schon bald feststellen, wie heikel die staatliche Aufsicht in einem in bezug auf die Grundrechte sensiblen Bereich ist, in einem Bereich, in dem der Staat auch die Freiheit und die Unabhängigkeit zu gewährleisten hat. Die Gefahr von Übergriffen auf den Programmbezug führt gerne dazu – das mussten wir feststellen –, dass die Aufsichtsbehörde eine weitgehende Zurückhaltung übt. Hier liegt meines Erachtens der Ansatzpunkt für den Bundesrat.

Im Spannungsfeld zwischen Programmautonomie der SRG einerseits und Aufsicht andererseits darf nicht die Ängstlichkeit dominieren. Grundlage für die Ausübung der SRG-Bundesaufsicht sind – dies gemäss Radio- und Fernsehgesetz – neben der Verfassung dieses Gesetz und die Konzession. Daher dürfen beim Bundesrat bei der Ausübung der Konzessionsaufsicht keine Berührungspunkte mit der SRG vorhanden sein. Wenn ich das richtig verstanden habe, ist der Bundesrat heute auf dem Weg, diese Ängste abzubauen. Mit Genugtu-

ung konnten wir in unserem Rat feststellen, Herr Bundesrat Leuenberger, dass Sie im September 1997, als wir eine SRG-Debatte hatten, sagten: «Sie haben uns gewählt, damit wir unsere Verantwortung wahrnehmen.» (AB 1997 S 807) Ich glaube, es ist richtig, wenn Sie auf diesem Weg weitergehen. Es ist eine politische Frage, und in diesem Spannungsfeld zwischen Aufsicht und Programmfreiheit dürfen wir die politische Aufsichtstätigkeit nicht vergessen.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Ich möchte eine Frage im Zusammenhang mit dem Bazl stellen:

Wie Sie sich sicher erinnern, haben wir in diesem Rat im Zusammenhang mit der Beratung des Investitionsprogrammes festgestellt, dass der seit 15 Jahren gleiche bzw. sogar leicht tiefere Personalbestand des Bazl angesichts der Tatsache, dass der Aufgabenkreis in dieser Zeitspanne deutlich grösser geworden ist, knapp ist. Zum Teil haben die Aufgaben infolge einer Gesetzesänderung zugenommen, weil Kompetenzen von den Kantonen zum Bund verlagert worden sind. Nachgewiesenermassen ist dies mit ein Grund dafür, dass es so lange dauerte, bis die Rahmenkonzession für die fünfte Ausbaustappe des Flughafens Zürich-Kloten erteilt werden konnte. Herr Bundesrat Leuenberger hat uns in diesem Rat zugesichert, sich des Problems annehmen zu wollen und hat uns auch aufgefordert, dies zu überprüfen. Das ist der Grund meiner Intervention.

Ich gestatte mir zu fragen, ob jetzt ausreichende Kapazitäten für die Erteilung oder die Neubeurteilung der zahlreichen anstehenden Konzessionen verfügbar sind. Das ist die erste Frage.

Weiter konnte man kürzlich den Medien entnehmen, dass sich der knappe Personalbestand des Bazl auch noch in einem anderen Gebiet negativ auswirken soll: Die Kontrolle ausländischer Flugzeuge aus Ländern, deren Flotten technisch nicht so à jour sind, wie das in den Industriestaaten der Fall ist, könne in der Schweiz lediglich stichprobenweise erfolgen. Die Kontrollen in der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise seien wesentlich häufiger und auch ausgedehnter. Ich kann die Richtigkeit dieser Feststellung nicht aus eigener Anschauung beurteilen, möchte aber Herrn Bundesrat Leuenberger bitten, dieser Frage einmal nachzugehen, handelt es sich dabei doch um eine Sicherheitsfrage, die nicht vernachlässigt werden darf.

**Leuenberger Moritz, Bundesrat:** Ich gehe direkt auf die verschiedenen Fragen ein, die gestellt wurden: Zunächst hat Herr Ständerat Frick bemängelt, dass bei der Politik der Auslagerung von Aufgaben der SBB eine Kohärenz, eine einheitliche, einheitliche Politik fehle, dass kein Konzept da sei, dass auch die Art und Weise, nach welchen Kriterien das geschehe, nicht unbedingt transparent sei.

Die SBB haben, wenn ich das zunächst sagen darf, nicht etwa die Strategie, möglichst viele Aufgaben auszulagern, sie haben auf jeden Fall die Überzeugung, dass die Kerngeschäfte bei ihnen verbleiben, verfügbar sein müssen und auf jeden Fall nicht ausgelagert werden sollen.

Im konkreten Fall müssen eine Geschäftsidee und eine positive Wirtschaftlichkeitsrechnung vorliegen. Das war beispielsweise bei der Informatik der Fall: Bei der Informatik haben sich die SBB Einsparungen im Umfang von etwa 20 Prozent versprochen und haben deswegen den entsprechenden Beschluss gefällt.

Was die Zusammenarbeit angeht, das Joint-venture mit den italienischen Bahnen, so geht es um die Umsetzung der Güterverkehrsstrategie, welche den SBB von seiten des Bundesrates in Auftrag gegeben wurde; es wurde von ihnen verlangt, eine neue Strategie zu entwerfen. Die SBB haben das damit gemacht. Im Rahmen der Umsetzung sind sie dieses Joint-venture eingegangen. Es geht dort um die Vergrösserung des Binnenmarktes, und es geht um die Erhöhung der Qualität. Auch die SBB müssen sich bei der Güterverkehrsstrategie sagen: Wenn wir prosperierend sein wollen, wenn wir ganz langfristig überleben wollen, können wir nicht alleine «dahinwerkeln», sondern dann müssen wir mit anderen zusammenarbeiten. Da gibt es nicht sehr viele Möglichkeiten:

Es gibt die deutsche Bahn, es gibt die italienischen Bahnen; wenn sie es mit der deutschen Bahn machen, stellen die SBB natürlich eine verschwindend kleine prozentuale Minderheit dar und riskieren, im Jahre 200X einmal aufgekauft zu werden. Aus diesen Gründen haben sich die SBB nun für ein Joint-venture mit den italienischen Bahnen entschieden.

Es wird aber – die Forderung, dass hier kohärent vorgegangen werden muss, ist berechtigt – Aufgabe des Bundesrates sein, von dieser künftigen Aktiengesellschaft SBB im Rahmen der Strategiedefinition, also im Rahmen der Erwartungen, die der Bundesrat dem Verwaltungsrat der SBB vorgibt, eine solche Kohärenz zu verlangen. Nachher ist es Aufgabe des Verwaltungsrates, diesen Strategiezielen zu entsprechen, die der Bundesrat formuliert haben wird. Es wird der Verwaltungsrat sein, der seinerseits dem Bundesrat gegenüber für die Erreichung dieser Kohärenz verantwortlich ist, die – wie Sie richtig sagen – der Bundesrat zunächst verlangen muss.

Ich komme damit eigentlich auch gleich zu Ihrer zweiten Frage: Bei all diesen Unternehmungen, die jetzt zum grössten Teil als Aktiengesellschaften – sei es als spezialgesetzliche Aktiengesellschaften oder, soweit es die Post betrifft, als eine öffentlich-rechtliche Anstalt im Besitze des Bundes, ähnlich einer Aktiengesellschaft – ausgestaltet sind, wird es darum gehen, die Stellung des Verwaltungsrates, aber auch seine Verantwortung zu stärken. Wir mussten daher zunächst die Zusammensetzung des Verwaltungsrates neu vornehmen und ihn stark verkleinern. Bis jetzt gab es Verwaltungsräte mit 20 bis 30 Mitgliedern, ich denke z. B. an die KTU; das waren eigentliche Regionalparlamente. Indem wir die Zahl auf 9 bis 7 Mitglieder reduzieren, wollen wir die Verantwortung der Verwaltungsräte stärken.

Wichtig ist auch, dass die Zusammensetzung des Verwaltungsrates nicht nach parteipolitischer Ausgewogenheit erfolgt. Es wurde ein klares Anforderungsprofil, ein unternehmerisches Anforderungsprofil – Stichwort: Erfahrung mit der Materie – entworfen. Es wurden unterschiedliche Profile entworfen. Bei der Post und bei der Swisscom ist man bereits entsprechend vorgegangen. Was jetzt in Vorbereitung ist, ist die Zusammensetzung des SBB-Verwaltungsrates, der noch dieses Jahr durch den Bundesrat gewählt werden muss.

Nun haben Sie in diesem Zusammenhang gefragt, wie es mit der Haftpflicht dieser Verwaltungsräte stehe. Rückblickend muss ich sagen: Es wird zwar immer von der gewaltigen Verantwortung der Verwaltungsräte gesprochen und vom ungeheuerlichen Risiko, dereinst haftpflichtrechtlich in Anspruch genommen zu werden, aber wenn ich die Prozessgeschichten zumindest öffentlich-rechtlicher Betriebe ansehe, muss ich sagen: Noch nie ist irgendeiner zur Rechenschaft gezogen worden. Sie werden dann im Zusammenhang mit den Entwicklungen bei der GFM, wo es immerhin zu rechten Verlusten gekommen ist, im Zusammenhang mit einem Kreditbegehren des Bundesrates mit der Frage konfrontiert werden, ob eine Verantwortlichkeitsklage erhoben werden soll. Letztlich hat sich aber – soweit es altes Recht betrifft – die öffentliche Hand immer sagen müssen: Am Schluss sind es – selbst bei einer gutgeheissenen Verantwortlichkeitsklage – doch wieder wir, die bezahlen, also bezahlen wir lieber gleich direkt, damit wir in der Zwischenzeit nicht noch Anwälte und Gerichte bezahlen müssen. Nun hoffen wir, dass das durch die Neustrukturierung von Verwaltungsräten künftig etwas anders kommt.

Haftpflichtrechtlich ist die Frage eigentlich ganz klar geregelt. Wir müssen nur unterscheiden, ob es frei gewählte Mitglieder des Verwaltungsrates oder ob es eigentliche Bundesvertreter sind. Da stellt sich die Frage etwas anders. Darüber gibt es auch zahlreiche Abhandlungen. Meistens ist das Ganze – wie gesagt – theoretischer Natur und in Büchern beschrieben. Weil Prozesse doch recht selten vom Stapel gerissen werden, ist es in diesem Zusammenhang selten zu Urteilen gekommen.

Zur Frage der SRG: Ich möchte der GPK zunächst für die interessante Begleitung in diesem Bereich danken. Sie haben unsere schriftliche Antwort auf Ihre Empfehlungen bekommen. Wir bemühen uns, diese Empfehlungen umzusetzen.

Wir hoffen, das mit Ihnen tun zu können, indem wir Ihnen jeweils zeigen, was wir im Sinne haben, so dass Sie uns diesbezüglich auch weiterhin begleiten können.

Herr Wicki, die politische Aufsicht über die SRG vornehmen zu können, ohne deren Programmfreiheit zu tangieren, ist in der Tat eine delikate Angelegenheit, die wir aber eigentlich wahrzunehmen gedenken. Sie haben die Frage recht abstrakt gestellt, so dass ich sie auch nur abstrakt beantworten kann. Einen konkreten Fall haben wir hier ausführlich behandelt. Ich habe dazu meine Meinung gesagt. Was die Programmkontrolle angeht, so sind wir tatsächlich darauf angewiesen, dass die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen und dann allenfalls das Bundesgericht diese Kontrolle wahrnehmen werden. Soweit es um die Konzeption des Auftrages geht, den der Service public in diesem Bereich erfüllen soll, ist der Bundesrat in stetem Kontakt mit den Verantwortlichen. Er hofft, diesen politischen Auftrag auch in Ihrem Sinne umzusetzen.

Frau Spoerry hat eine Frage betreffend ihre eigene Forderung gestellt, es solle dem Bazl mehr Personal zur Verfügung gestellt werden, damit Konzessionsentscheide etwas beförderlicher gefällt werden können. Zunächst danke ich Frau Spoerry dafür, dass sie sich für einen Personalzuwachs in einem Bundesamt einsetzt; das ist relativ selten der Fall.

Heute morgen hat der Bundesrat tatsächlich eine Personalverschiebung über einige Departemente hinweg beschlossen. Dabei wurde auch Ihr Anliegen berücksichtigt. Das Bazl wird über vier Stellen mehr verfügen, und wir werden sehen, ob es tatsächlich am Personalbestand gelegen hat.

Sie haben noch eine Frage betreffend die Kontrolle ausländischer Flugzeuge gestellt und freundlicherweise gemeint, ich solle dieser Frage nachgehen. Ich danke Ihnen, dass Sie das so nachsichtig formuliert haben. Hätten Sie nämlich gefordert, ich solle ganz genau darüber Auskunft geben, wie es sich damit verhalte, wäre ich ins Schwimmen gekommen. Ich kann Ihre Frage entgegennehmen und werde ihr nachgehen und sie so rasch als möglich beantworten.

Ich finde, es geht nicht an zu sagen: Wir können für die Sicherheit nicht garantieren, weil zu wenig Personal da ist. Ob das nun das Bazl oder die Seilbahnen oder die Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernkraftwerke angeht: Diese Ausrede, finde ich, darf sich der Staat nie erlauben. Entweder ist zu wenig Personal da, und dann werden die entsprechenden Massnahmen getroffen und vielleicht eine Bewilligung nicht erteilt oder ein Betrieb geschlossen. Oder es wird ein Personalantrag an das Parlament gestellt. Aber es geht nicht an zu warten, bis ein Unglück passiert, und dann zu sagen, man hätte eben zu wenig Personal gehabt. Deswegen bin ich froh, haben Sie diese Frage gestellt. Entweder können wir die Sicherheit garantieren und müssen die entsprechenden Anträge stellen, oder wir können sie nicht garantieren, sind dann aber auch konsequent und verweigern gewisse Bewilligungen. Das auch wieder als einstweilige abstrakte Antwort auf Ihre Frage.

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

97.3239

### **Motion Nationalrat (GPK-NR) Ausführungsprojekte beim Nationalstrassenbau**

### **Motion Conseil national (CdG-CN) Projet définitif à l'enquête publique dans le cadre de la construction des routes nationales**

*Wortlaut der Motion vom 10. Oktober 1997*

Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Ausführungsprojekte und die dazugehörigen Kostenvoranschläge nach der öffentlichen Auflage überarbeitet werden.

*Texte de la motion du 10 octobre 1997*

Le Conseil fédéral prend des dispositions visant à ce que les projets définitifs et leurs devis soient adaptés aux modifications résultant de la mise à l'enquête publique.

**Bieri** Peter (C, ZG) unterbreitet im Namen der Geschäftsprüfungskommission (GPK) den folgenden schriftlichen Bericht: Die Kommission prüfte an ihrer Sitzung vom 26. Mai 1998 die Motion der GPK des Nationalrates vom 14. Mai 1997, «Ausführungsprojekte beim Nationalstrassenbau».

Die Motion beauftragt den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Ausführungsprojekte von Nationalstrassenabschnitten und die dazugehörigen Kostenvoranschläge nach der öffentlichen Auflage überarbeitet werden.

*Beschluss des Nationalrates*

Der Bundesrat erklärte sich in seiner schriftlichen Antwort vom 13. August 1997 bereit, die Motion anzunehmen, und in der Herbstsession 1997 wurde sie vom Nationalrat diskussions- und oppositionslos überwiesen (AB 1997 N 2221).

*Erwägungen der Kommission*

Die GPK-NR weist in ihrem Bericht über den Nationalstrassenbau vom 14. Mai 1997 (BBI 1997 III 1535) darauf hin, dass die Kostensteigerungen im Nationalstrassenbau vor allem in die Planungsphase (generelle Projektierung und Ausführungsprojekt) und nicht in die eigentliche Ausführungsphase fallen. Die GPK-NR stellte fest, dass die effektiven Kosten im allgemeinen viel höher sind als die vor der öffentlichen Auflage in den Ausführungsprojekten veranschlagten Kosten. Beispiele dafür sind der Abschnitt Rosentunnel-St. Gallen-Ost (Kostenschätzung 1976: 164 Millionen; effektive Kosten 1987: 206 Millionen) und die Durchfahrt von Neuenburg (Kostenschätzung 1980: 459 Millionen; effektive Kosten 1993: 767 Millionen).

Gemäss geltender Gesetzgebung werden die Ausführungsprojekte von den Kantonen in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Strassenbau und weiteren zuständigen Bundesstellen ausgeführt. Die Kantone befinden über die Einsprachen, wobei gegen diese kantonalen Verfügungen Beschwerde erhoben werden kann. Der Bund genehmigt die bereinigten Ausführungsprojekte.

Bei den von der GPK-NR untersuchten Fällen zeigte sich, dass es zwei Arten von Ausführungsprojekten gibt: dasjenige vor der öffentlichen Auflage, das sich auf das generelle Projekt stützt und einen Kostenvoranschlag enthält, und dasjenige, das nach der öffentlichen Auflage infolge von Einsprachen und Beschwerden überarbeitet wurde. In der Regel werden die Kostenvoranschläge nach der öffentlichen Auflage nicht angepasst, so dass die Mehrkosten erst später, im allgemeinen in der Bauphase, zutage treten.

Mit der vorliegenden Motion wird der Bundesrat beauftragt, die Kostenvoranschläge nach der öffentlichen Auflage anzupassen und zu aktualisieren.



Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-SR) stimmt der Motion zu, weil das darin vorgeschlagene Verfahren ermöglicht, die Baukosten der Nationalstrassenprojekte transparenter zu machen und die Kostenentwicklung bereits in der Planungsphase näher zu verfolgen. Auch würde dadurch ermöglicht, den politischen und gerichtlichen Instanzen die Kostenrelevanz ihrer Entscheide bewusst zu machen. Die Kommission ist der Auffassung, dass bei der heutigen Finanzknappheit eine strikte Baukostenplanung unerlässlich ist.

Die Kommission hat im weiteren zur Kenntnis genommen, dass eine Arbeitsgruppe der Verwaltung auf diesem Gebiet bereits tätig geworden ist. In ihrem Bericht «Standards im Nationalstrassenbau» schlägt diese Arbeitsgruppe dem Bundesrat eine Reihe von Massnahmen zur Einschränkung von Kostensteigerungen und zur Verbesserung des Finanzmanagements vor. So sollen u. a. die Entscheide über Ausführungsprojekte (inklusive die Beurteilung der Einsprachen) inskünftig vom Bund gefällt werden. Der Bundesrat hat am 27. April dieses Jahres von diesem Bericht und den darin enthaltenen Massnahmenvorschlägen Kenntnis genommen und die Verwaltung mit der Ausarbeitung der entsprechenden Gesetzes- und Verordnungsänderungen beauftragt.

Es ist nicht Sache der GPK-SR, sich zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe zu äussern. Die Kommission begrüsst indessen das rasche Vorgehen des Bundesrates auf diesem Gebiet, und sie wird die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen.

Aus diesen Gründen beantragt die Kommission einstimmig, die Motion zu überweisen.

**Bieri** Peter (C, ZG) présente au nom de la Commission de gestion (CdG) le rapport écrit suivant:

Réunie le 26 mai 1998, la commission a examiné la motion de la CdG du Conseil national du 14 mai 1997, intitulée «Projet définitif à l'enquête publique dans le cadre de la construction des routes nationales».

La motion charge le Conseil fédéral de prendre des dispositions visant à ce que les projets définitifs de tronçons de routes nationales et leurs devis soient adaptés aux modifications résultant de la mise à l'enquête publique.

#### *Décision du Conseil national*

Le 13 août 1997, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter la motion. Le Conseil national l'a transmise au cours de la session d'automne 1997; la motion n'a donné lieu à aucun débat et n'a pas été combattue (BO 1997 N 2221).

#### *Considérations de la commission*

Le 14 mai 1997, la CdG-CN a publié un rapport sur la construction des routes nationales (FF 1997 III 1365). Dans ce document, la commission relève que l'augmentation des coûts de construction en matière de routes nationales a lieu avant tout durant la phase de planification (établissement des projets généraux et des projets définitifs), et non pas durant la phase de construction proprement dite. De manière générale, la CdG-CN constate une forte progression entre les coûts des projets définitifs tels qu'ils sont devisés avant l'enquête publique et les coûts effectifs. Exemples: Rosenberg-tunnel-Saint-Gall Est (coût prévu: 164 millions de francs en 1976; coût effectif: 206 millions de francs en 1987); traversée de Neuchâtel (coût prévu: 459 millions de francs en 1980; coût effectif: 767 millions de francs en 1993).

Selon la législation actuelle, les projets définitifs sont établis par les cantons en collaboration avec l'Office fédéral des routes et les autres services fédéraux concernés. Les cantons se prononcent sur les oppositions sous réserve d'éventuelles procédures judiciaires (recours). La Confédération approuve les projets définitifs mis au point.

Les cas analysés par la CdG-CN révèlent qu'il y a deux projets définitifs différents: celui basé sur le projet général avec devis et celui qui fait suite à la mise à l'enquête publique avec tout ce que cela implique au niveau de la procédure d'opposition et de recours. En règle générale, les devis ne sont pas

réajustés après la procédure de mise à l'enquête à telle enseigne que les surcoûts engendrés ne sont perçus que très tardivement, généralement au moment de la construction.

La solution proposée par la motion invite le Conseil fédéral à faire adapter et actualiser les devis à l'issue de l'enquête publique.

La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-CE) approuve la teneur de la motion en ce sens qu'elle permet d'augmenter la transparence financière des projets de construction des routes nationales et de suivre plus étroitement l'évolution des coûts durant la phase de planification déjà. La solution esquissée devrait permettre également aux instances politiques et judiciaires de prendre conscience des coûts supplémentaires engendrés par leurs décisions. En période de disette financière, la commission considère qu'une gestion rigoureuse des coûts de construction est indispensable.

La commission a finalement pris note qu'un groupe de travail de l'administration s'est déjà mis à l'ouvrage. Dans son rapport intitulé «Standards dans la construction des routes nationales», le groupe de travail propose au Conseil fédéral toute une palette de mesures destinées à réduire les coûts et à améliorer la gestion financière des projets. Il s'agit notamment de confier à la Confédération le soin de statuer sur les projets définitifs (y compris le traitement des oppositions). Le 27 avril dernier, le Conseil fédéral a pris acte du rapport et de ses propositions; il a chargé l'administration de préparer les modifications législatives et réglementaires nécessaires.

Il n'appartient pas à la CdG-CE de se prononcer sur les propositions esquissées par le groupe de travail. La commission salue néanmoins la diligence du Conseil fédéral dans ce dossier et suivra avec attention la suite donnée à ces travaux. Pour tous ces motifs, la commission propose, à l'unanimité, de transmettre la motion.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, die Motion zu überweisen.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, de transmettre la motion.

**Bieri** Peter (C, ZG), Berichterstatter: Die GPK-NR hat im vergangenen Jahr die Inspektion über den Nationalstrassenbau durchgeführt. Dabei ging sie den Fragen nach, weshalb im Nationalstrassenbau die geplanten Kosten und Fristen vielfach nicht eingehalten werden können, weshalb die Kosten in der Schweiz verglichen mit dem Ausland höher sind und welche Auswirkungen die zeitlichen Verzögerungen der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes auf die Anschlussregionen haben.

Das Ergebnis der Inspektion mündete in verschiedene Empfehlungen über die Finanzierungsarten, die Entscheidungsinstanzen, die Optimierungsmöglichkeiten, die Ansetzung der Normen und die Nachführung der Kostenvoranschläge an die Projektierungsphase.

In Anlehnung an diesen letzten Punkt hat der Nationalrat die hier traktandierte Motion überwiesen. Sie verlangt, dass die Ausführungsprojekte und die dazugehörigen Kostenvoranschläge nach der öffentlichen Auflage überarbeitet werden. Im Inspektionsbericht wurde festgestellt, dass zwischen dem Kostenvoranschlag bei der Planaufgabe und den tatsächlichen Kosten regelmässig grosse Unterschiede bestehen. Die Gründe sind neben der zeitlichen Distanz zwischen Planung und Ausführung von teilweise bis zu 20 Jahren die Einspracheverfahren, die Rekurse und die Einigungsverhandlungen, welche sehr oft zu ganz gewaltigen Mehrkosten führen. Das Gebot der transparenten Offenlegung der Kosten gebietet deshalb, die aufgrund dieser Projektänderungen verursachten Mehrkosten in einem überarbeiteten Kostenvoranschlag darzustellen. Damit ist es auch möglich, die durch die Einspracheverfahren verursachten zusätzlichen Kosten zu beziffern. Auch ergibt sich damit ein besserer Vergleich der nach dem Plangenehmigungsverfahren berechne-

ten Kosten, d. h. den Kosten gemäss Ausführungsprojekt, mit den Zahlen nach der Bauausführung.

Der Bundesrat hat in der Zwischenzeit bereits Massnahmen getroffen, die zur besseren Überwachung der Kosten beitragen sollen. Eine Arbeitsgruppe «Standards im Nationalstrassenbau» hat entsprechende Vorschläge unterbreitet. Ein Vorschlag besteht darin, dass die Ausführungsprojekte inskünftig vom Bund genehmigt werden. Entsprechende Gesetzes- und Verordnungsanpassungen sind vorgesehen. Der Bundesrat ist bereit, diese Motion entgegenzunehmen. Der Nationalrat hat sie ebenfalls diskussionslos überwiesen. Unsere GPK beantragt Ihnen einstimmig, die Motion zu überweisen.

*Überwiesen – Transmis*

98.006

**Geschäftsbericht des Bundesrates,  
des Bundesgerichtes  
und des Eidgenössischen  
Versicherungsgerichtes 1997**  
**Gestion du Conseil fédéral,  
du Tribunal fédéral  
et du Tribunal fédéral  
des assurances 1997**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 721 hiervoor – Voir page 721 ci-devant

**Bundeskanzlei – Chancellerie fédérale**

**Bieri** Peter (C, ZG), Berichterstatter: Zur Bundeskanzlei ganz kurz: In der Plenarsitzung der GPK haben wir mit Herrn Bundeskanzler Couchepin die Frage der Zusammensetzung und der Aufgaben der ausserparlamentarischen Kommissionen besprochen. Es ist dies ein an sich altes Anliegen, das wir bereits bei früheren Besprechungen zur Sprache gebracht haben. Nach Interventionen der GPK hat der Bundesrat beschlossen, auf den 1. Juli 1996 eine neue Verordnung über die ausserparlamentarischen Kommissionen zu erlassen. Darin wurde eine Definition vorgenommen, welchen Zwecken eine solche Kommission dienen soll. Es wurde auch festgehalten, wie eine solche Kommission zusammengesetzt sein soll.

Der Bundesrat hat die hauptsächlichen Forderungen der GPK aufgenommen und auch in die Tat umgesetzt. In weiten Teilen wird akzeptiert, was wir damals gefordert haben, z. B. im Hinblick auf die sprachliche Zusammensetzung der Kommissionsmitglieder, die Altersstruktur, aber auch auf die Herabsetzung der Mitgliederzahlen und die bessere Berücksichtigung der Geschlechterverteilung.

Noch unbefriedigend ist der Umstand, dass unserer Ansicht nach immer noch eher zu viele solche ausserparlamentarische Kommissionen bestehen und dass die Einsitznahme von Parlamentarierinnen und Parlamentariern noch mehr reduziert werden sollte. Wir müssen uns hier den Vorwurf gefallen lassen, dass wir selbst in diesen Kommissionen «Sesselkleber» sind.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in den vergangenen zwei Jahren erhebliche Fortschritte erzielt wurden, dass jedoch auch in Zukunft ein wachsendes Auge auf diese Thematik zu richten ist. Das ist das erste Thema, das wir mit dem Bundeskanzler besprochen haben.

Ein zweites Thema ergab sich aus der Thematik, welche Motionen und welche Postulate in welcher Form und in welchem Zeitrahmen abgeschrieben werden sollen oder abgeschrieben wurden. Hier herrscht unserer Meinung nach bei den ver-

schiedenen Departementen eine gewisse unterschiedliche Praxis. Wir haben den Bundeskanzler gebeten, uns darüber einen Bericht zu erstatten. Wir haben ihm bis nach der Sommerpause Zeit dafür gegeben, und wir blicken dem Ergebnis interessiert entgegen.

**Couchepin** François, chancelier de la Confédération: Le président de votre commission a tout dit ce qu'il y avait lieu de dire. Je ne veux pas prolonger les débats. Merci de la compréhension et de l'aide de la Commission de gestion dans nos tentatives de coordination et d'amélioration.

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

97.3385

**Motion Nationalrat  
(GPK-NR)  
Führung der Information  
in besonderen Situationen**  
**Motion Conseil national  
(CdG-CN)  
Gestion de l'information  
lors de situations particulières**

*Wortlaut der Motion vom 10. Oktober 1997*

Der Bundesrat arbeitet eine Gesetzesgrundlage aus, wonach in ausserordentlichen Situationen die Führung der Information durch den Bundespräsidenten wahrzunehmen ist. Er wird dabei von einem Informationsverantwortlichen des Bundesrates unterstützt, welcher gegenüber den Informationsverantwortlichen der Departemente weisungsberechtigt ist.

*Texte de la motion du 10 octobre 1997*

Le Conseil fédéral prépare les bases légales instituant la gestion de l'information par le président de la Confédération lors de situations extraordinaires. Pour cette tâche, il est assisté par une personne chargée de l'information qui est habilitée à donner des directives aux chargés d'information des départements.

**Bieri** Peter (C, ZG) unterbreitet im Namen der Geschäftsprüfungskommission (GPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Motion beauftragt den Bundesrat, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, die den Bundespräsidenten verpflichtet, in ausserordentlichen Situationen die Information selber zu führen. Er soll dabei von einem bzw. einer Informationsverantwortlichen des Bundesrates unterstützt werden, der bzw. die gegenüber den Informationsverantwortlichen der Departemente weisungsberechtigt ist.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates unterbreitete mit dem Bericht vom 29. Mai 1997, «Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung in ausserordentlichen Situationen», unter anderem folgende Motion: «Führung der Information in besonderen Situationen.» Der Bundesrat erklärte sich am 3. September 1997 bereit, die Motion entgegenzunehmen. Der Nationalrat überwies die Motion am 10. Oktober 1997 (AB 1997 N 2223). Eine Diskussion fand im Rat nicht statt.

*Erwägungen der Kommission*

Mit der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ist die Kommission der Auffassung, dass die Information von Bundesrat und Bundesverwaltung in Krisen und krisenhaften Situationen im allgemeinen nicht zu befriedigen vermag:

In der Krise wird auch die Information oft zur Krise. Dies vor allem dann, wenn ein Ereignis überdepartementale Dimensionen annimmt, wie dies angesichts der zunehmenden Komplexität der heutigen Entwicklungen immer öfter der Fall ist.

Für solche Situationen sind keine klaren Strukturen vorhanden, die es ermöglichen, dass die Information geführt wird. Gerade in einer Krise ist es aber wichtig, dass eine einheitliche, klare Information erfolgt und dass die Regierung mit einer Stimme spricht.

Die GPK des Ständerates teilt die Zielsetzung der Motion: Neben der Fähigkeit, die Bedeutung eines Ereignisses zu erkennen, müssen auch die Kompetenzen und Kapazitäten vorhanden sein, um die Informationsbelange des eingetretenen Ereignisses oder der Entwicklung vom ersten Moment an der Ereignisbewältigung angemessen voll integriert bearbeiten zu können. Dazu gehören eine klare Führung der Information und deren Koordination.

Ebenso klar muss auch geregelt werden, welche Personen in welchen Funktionen in die Information der Öffentlichkeit eingebunden werden. Das verlangt nach Auffassung der Kommission beispielsweise, dass in ausserordentlichen Situationen eine integrierende Figur für die eigentliche Vermittlung der – oftmals negativen oder belastenden – Information in Erscheinung tritt. Die Kommission ist der Meinung, dass diese Aufgabe vom Bundespräsidenten bzw. von der Bundespräsidentin wahrzunehmen ist.

Die Bereitschaft des Bundesrates, die Motion entgegenzunehmen, zeigt, dass auch die Regierung die Notwendigkeit der angestrebten Lösung erkannt hat.

**Bieri Peter** (C, ZG) présente au nom de la Commission de gestion (CdG) le rapport écrit suivant:

La motion du Conseil national invite le Conseil fédéral à préparer les bases légales instituant la gestion de l'information par le président de la Confédération lors de situations extraordinaires. Pour cette tâche, il est assisté par une personne chargée de l'information, habilitée à donner des directives aux chargés d'information des départements.

Dans le cadre de son rapport du 29 mai 1997 intitulé «Les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations extraordinaires», la Commission de gestion du Conseil national a notamment déposé la motion suivante:

«Gestion de l'information lors de situations particulières.»

Le 3 septembre 1997, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à accepter la motion.

Le 10 octobre 1997, le Conseil national a transmis la motion au Conseil fédéral (BO 1997 N 2223), sans que le texte fasse l'objet d'aucun débat.

#### *Considérations de la commission*

Aussi bien la Commission de gestion du Conseil national que celle du Conseil des Etats ont constaté que les activités généralement déployées en matière d'information par le Conseil fédéral et l'administration fédérale lors de situations extraordinaires n'étaient pas satisfaisantes. En effet, en cas de crise, l'information peut également être source de conflits, notamment lorsqu'un événement dépasse le cadre des compétences d'un seul département. Cette situation est de plus en plus fréquente compte tenu de la complexité croissante des développements actuels.

Dans de telles situations, aucune structure permettant de gérer l'information n'a été prévue. Or, en période de crise, il est particulièrement important que l'information soit homogène, transparente et que le Gouvernement s'exprime d'une voix unanime.

Par ailleurs, la Commission de gestion du Conseil des Etats estime que les buts visés dans la motion sont adaptés. La gestion et la coordination de l'information présupposent certes que les personnes responsables reconnaissent l'importance d'un événement, mais qu'elles disposent également des compétences et des capacités nécessaires leur permettant de détecter dès le départ les besoins en matière d'infor-

mation. Pour ce faire, il conviendra donc de mettre en place une gestion et une coordination de l'information transparentes.

D'autre part, il faudra également définir quelles seront les personnes chargées d'informer le public et à quel titre. La commission estime que cette mission pourrait être confiée à une personnalité marquante, par exemple au président de la Confédération, qui serait mieux à même de dispenser des informations pouvant s'avérer délicates.

En se déclarant disposé à approuver la motion, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'apporter une solution au problème.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, die Motion zu überweisen.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, de transmettre la motion.

**Bieri Peter** (C, ZG), Berichterstatter: Diese Motion ist ebenfalls das Ergebnis einer Inspektion der GPK des Nationalrates. Dabei ging es um die Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung in ausserordentlichen Situationen – um nicht zu sagen: in Krisensituationen. Die Arbeit befasste sich in erster Linie und vordringlich mit der Informationstätigkeit des Bundes ausserhalb der üblichen planbaren und kontinuierlichen Information. Im Vordergrund steht die Informationstätigkeit in überraschenden, unvorhersehbaren und schwierigen Situationen, welche wir zuweilen auch als Krisenlage benennen.

Als Ausgangslage ihrer Inspektion benutzte die GPK-NR Ereignisse aus der jüngsten Vergangenheit, wie etwa die Affäre um Oberst Nyffenegger, die BSE-Krise oder die Frage der nachrichtenlosen Vermögen. Diese Ereignisse wurden herbeigezogen, um die heutige Informationspolitik des Bundesrates zu überprüfen und entsprechende Verbesserungsvorschläge zu machen. Die Untersuchung ergab, dass die Informationspolitik von Bundesrat und Bundesverwaltung oft wenig koordiniert, wenn nicht sogar widersprüchlich ist. Es wurde festgestellt, dass die bundesrätliche Kommunikation mit der Öffentlichkeit den Anforderungen der modernen Medien kaum gewachsen ist. Die Informationstätigkeit des Bundes muss einerseits die Gegebenheiten des politischen Systems berücksichtigen, etwa das Kollegialitätsprinzip oder den Milizcharakter unseres Parlamentes, sie muss aber andererseits auch den modernen technologischen Möglichkeiten und den gesellschaftlichen Anforderungen im Bereich der Kommunikation gerecht werden. Allen Schwierigkeiten zum Trotz muss die Informationstätigkeit gewissen Kriterien genügen. Dazu gehören Wahrheit, Vollständigkeit, Rechtzeitigkeit, Einheitlichkeit, Sachlichkeit, Kontinuität sowie der Schutz der wesentlichen öffentlichen und privaten Interessen.

Aufgrund dieser grundlegenden Erkenntnisse und der an konkreten Beispielen gemachten Beobachtungen hat der Nationalrat eine Motion überwiesen, die vom Bundesrat die Ausarbeitung einer Gesetzesgrundlage verlangt, gemäss der in ausserordentlichen Situationen die Führung der Informationstätigkeit durch den Bundespräsidenten wahrzunehmen ist. Dabei soll er von einem Informationsverantwortlichen des Bundesrates unterstützt werden. Dieser soll gegenüber den informationsverantwortlichen Departementen weisungsbe-rechtigt sein.

Der Bundesrat erklärte sich im September 1997 bereit, die Motion entgegenzunehmen. Der Nationalrat überwies die Motion am 10. Oktober 1997, ohne darüber eine Diskussion geführt zu haben.

Die GPK empfiehlt Ihnen einstimmig, die Motion zu überweisen.

**Couchepin François**, chancelier de la Confédération: Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion. Il le fait avec conviction, car il partage l'avis exprimé aussi bien par le

Conseil national que par votre commission selon quoi l'information peut, en temps de crise, devenir elle-même une source de conflit. Les exemples que la Commission de gestion du Conseil national a mis en évidence prouvent de manière claire qu'effectivement, dans certains cas, cela s'est produit.

La motion demande de préparer des bases légales qui confieront la gestion de l'information au président de la Confédération lors de situations extraordinaires. Elle précise que, pour cette tâche, il devra être assisté par une personne chargée de l'information, habilitée à donner des directives aux chargés d'information des départements. J'utilise de manière volontaire le terme pluriel, parce qu'il y a une erreur de traduction dans le texte de la motion dans ce sens qu'il s'agit de tous les départements, et pas seulement d'un département, comme le dit le texte français de la motion.

Mais, par base légale, il faut entendre n'importe quelle disposition normative. Actuellement, nous n'avons pas de loi particulière qui fixe cette procédure, mais le Conseil fédéral a pris d'autres dispositions normatives, c'est-à-dire qu'il a donné des instructions, des mandats; le cas échéant, il prendra des directives ou éventuellement une ordonnance dans ce sens. La question est encore à l'étude mais il a pris des dispositions, il a agi dans le sens de la motion.

Le 3 septembre 1997, lors de l'examen des mesures destinées à améliorer l'action du Gouvernement dans les situations particulières, il a pris un certain nombre de décisions qu'il a mises en vigueur immédiatement. Il a notamment donné mandat à la Chancellerie fédérale d'améliorer la détection précoce de tout ce qui pourrait devenir une situation extraordinaire, de tout ce qui pourrait le devenir, dans la mesure où on peut le reconnaître bien entendu, c'est toujours là que réside la difficulté.

Il a également chargé la Conférence des secrétaires généraux de trouver un certain nombre d'instruments susceptibles de faciliter la recherche de solutions stratégiques pour la gestion de ce genre de problèmes. En fait, il a donné des instructions selon lesquelles l'information, dès qu'une situation devient extraordinaire, doit être centralisée auprès d'un seul service, avec un responsable qui bénéficie de la collaboration des responsables de l'information de tous les départements concernés.

La centralisation de l'information à propos d'un objet déterminé est donc décidée par le Conseil fédéral, sur proposition du président de la Confédération ou du chancelier. En cas d'urgence, la Chancellerie fédérale doit proposer au président de la Confédération, après consultation des départements compétents, une procédure de coordination appropriée, voire la centralisation de l'information.

Ces décisions ont été prises par le Conseil fédéral, nous sommes en état de les appliquer. Si le Conseil fédéral n'a pas déjà décidé qu'automatiquement ce serait le président de la Confédération qui conduirait l'information, c'est parce qu'il veut laisser la décision au Conseil fédéral pour certains cas particuliers qui justifieraient que ce soit un autre chef de département compétent dans le domaine. Il n'en reste pas moins que, dès qu'une situation deviendrait vraiment délicate, il ne fait aucun doute que ce serait le président de la Confédération qui serait chargé par le Conseil fédéral de coordonner et de centraliser l'information.

Si le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter votre motion – je vous l'ai dit au début –, ça ne veut pas dire qu'il va immédiatement présenter un projet de loi allant dans ce sens. La nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administrations nous charge de présenter au Parlement, dans les quatre ans, toutes les modifications ou compléments de la législation nécessaires à donner une base légale suffisante à toute la réorganisation de l'administration; ce problème est également compris là-dedans. Il est clair que si les dispositions légales s'imposent, elles seront élaborées dans les quatre ans; si d'autres dispositions moins lourdes, de style ordonnances ou même directives du Conseil fédéral, suffisent, elles seront prises.

*Überwiesen – Transmis*

97.3534

### **Motion Respini Ausarbeitung eines Kommunikationskonzeptes**

### **Mozione Respini Elaborazione di una strategia di comunicazione**

### **Motion Respini Elaboration d'un concept de communication**

*Wortlaut der Motion vom 10. Oktober 1997*

Der Bundesrat wird eingeladen:

1. ein neues Konzept für die Kommunikation zwischen Bundesrat, Verwaltung, Parlament, Medien und Öffentlichkeit zu erarbeiten mit dem Ziel, durch klare und wirksame Botschaften vollständige und konzise Informationen zu vermitteln. Dieses Konzept soll im Hinblick auf die Beschaffung, die Erarbeitung und die Verbreitung der Informationen alle technischen Möglichkeiten, die es heute gibt, mit einbeziehen; auch die Linguistik, die Sozialwissenschaften und die Psychologie sind für die Verbesserung der Qualität der Kommunikation heranzuziehen;
2. die notwendigen Gesetzesänderungen zu veranlassen, damit das neue Kommunikationskonzept im Verkehr zwischen Bundesrat und politischen Vertretungen (Parlament, Kantone und Sozialpartner) und zwischen dem Bundesrat und den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Öffentlichkeit umgesetzt werden kann.

*Testo della mozione del 10 ottobre 1997*

Il Consiglio federale è invitato a:

1. elaborare una nuova strategia per la comunicazione tra Consiglio federale, amministrazione, Parlamento, mass media e opinione pubblica, allo scopo di fornire informazioni complete ed espresse in modo conciso e messaggi chiari ed efficaci. Questa nuova strategia dovrà tenere conto di tutte le opportunità tecniche cui attualmente si può ricorrere per la raccolta, l'elaborazione e la preparazione di informazioni; per migliorare la qualità della comunicazione andranno considerati anche i mezzi offerti da linguistica, scienze sociali e psicologia;
2. emanare le modifiche di legge necessarie all'applicazione della nuova strategia di comunicazione nei rapporti tra Consiglio federale e rappresentanti politici (Parlamento, cantoni, partner sociali) e tra Consiglio federale, cittadini e opinione pubblica.

*Texte de la motion du 10 octobre 1997*

Le Conseil fédéral est invité à:

1. élaborer un nouveau concept de communication entre le Conseil fédéral, l'administration, le Parlement, les mass media et l'opinion publique afin de fournir des informations complètes et synthétiques par des messages clairs et efficaces; ce concept doit se baser sur toutes les opportunités offertes par les technologies actuelles dans le but de repérer, élaborer et transmettre les informations ainsi que sur les sciences linguistiques, sociales et psychologiques aptes à améliorer la qualité de la communication;
2. adopter les modifications législatives nécessaires pour appliquer le nouveau concept de communication dans les rapports entre le Conseil fédéral et les représentants politiques (Parlement, cantons et partenaires sociaux) et entre le Conseil fédéral, les citoyens et l'opinion publique.

*Mitunterzeichner – Cofirmatari – Cosignatari:* Béguin, Bloetzer, Brändli, Cavadini Jean, Cottier, Danioth, Gentil, Martin, Paupe, Rochat, Saudan, Schmid Carlo (12)

*Schriftliche Begründung – Motivazione scritta – Développement par écrit*

1. Di recente le scienze della comunicazione hanno conosciuto un grande sviluppo in tutti i loro diversi settori (sociale, interpersonale, economico, aziendale e politico). Sono diventate materia di insegnamento universitario fino ad organizzarsi anche nel nostro paese in facoltà indipendenti.

L'imprenditoria e gli ambienti economici utilizzano sempre più diffusamente i risultati della ricerca scientifica e i nuovi mezzi tecnici, sia per la comunicazione e il trattamento delle informazioni all'interno dei gruppi e delle aziende, sia verso l'esterno, nei contatti con l'opinione pubblica e i vari partner sociali e politici.

Attualmente in questo settore è attiva tutta una schiera di specialisti, che in futuro potrà contare anche persone con un'apposita formazione universitaria.

2. È indiscutibile che tra la comunicazione e il funzionamento della democrazia esista un legame. Questa relazione è particolarmente forte in Svizzera, paese che vive di democrazia diretta e dove, per ragioni di ordine politico, lo Stato, l'iniziativa privata e i partner sociali sono tenuti a collaborare.

È anche nell'interesse del buon funzionamento della democrazia che occorre migliorare la comprensione e la conoscenza dei problemi politici.

3. Il Consiglio federale e il Parlamento devono poter beneficiare dei risultati delle nuove scienze della comunicazione e delle nuove tecnologie dell'informazione. Occorre dunque elaborare e applicare una nuova strategia di comunicazione, adottando i provvedimenti legislativi necessari e modificando quelli in vigore (in particolare quelli della legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e, d'intesa con il Parlamento, quelli della legge federale sui rapporti fra i Consigli).

Questa nuova strategia è indispensabile. Dovrà tenere conto delle necessità che si manifestano a diversi livelli, in particolare:

a. nei rapporti tra Consiglio federale e amministrazione e nei rapporti all'interno dell'amministrazione stessa, dove occorre razionalizzare e migliorare gli scambi di informazioni per aumentare il coordinamento, il funzionamento interno e l'efficacia dell'azione della Confederazione verso l'estero;

b. nei rapporti tra il Consiglio federale e il Parlamento. I deputati ricevono oggi una quantità considerevole di informazioni: nelle condizioni in cui si trovano a lavorare, senza poter disporre di mezzi informatici, incontrano però difficoltà sempre maggiori nel gestirle e valutarle tutte e il loro operato ne risente.

È pertanto necessario elaborare documenti di sintesi che permettano di individuare immediatamente il punto cruciale delle questioni, l'essenza dei problemi e delle soluzioni proposte.

Occorre inoltre sviluppare la possibilità di utilizzare i mezzi tecnici per acquisire e gestire l'informazione:

c. nelle relazioni e nella comunicazione tra l'autorità federale e i cantoni, dove occorre tenere conto dei problemi di comprensione, in particolare dei problemi linguistici e delle necessità del federalismo;

d. nel fornire le informazioni ai mass media, agli operatori economici, ai partner sociali e all'opinione pubblica svizzera e mondiale, a favore del funzionamento della democrazia e dell'immagine del nostro Paese all'interno e all'esterno dei suoi confini.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates vom 2. März 1998*

*Dichiarazione scritta del Consiglio federale del 2 marzo 1998*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral du 2 mars 1998*

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere la mozione, anche se alcuni elementi su cui si basa la motivazione richiederebbero un'ulteriore e più accurato esame.

**Respini** Renzo (C, TI): Je remercie le Conseil fédéral pour sa réponse à ma motion du 10 octobre 1997. Je suis heureux de

constater que le Conseil fédéral partage le but de cette motion, qui est celui de choisir toutes les mesures nécessaires pour améliorer le plus possible la communication en général des institutions politiques, soit du Conseil fédéral, soit du Parlement. Donc, ma motion, qui est plus générale que la précédente, recouvre en partie le thème qui a été soulevé par la motion du Conseil national sur laquelle nous venons de délibérer. Je me limite à deux considérations.

1. Nos institutions politiques se trouvent confrontées aujourd'hui aux problèmes typiques de la société de l'information. Ces problèmes sont difficiles à gérer, car le cadre de référence de l'action politique a changé, il est aujourd'hui déterminé soit par le processus de globalisation – globalisation des marchés, de l'économie, de l'information, etc. –, soit par la perte de la valeur territoriale de l'Etat national, ainsi que par la perte de son autonomie, et soit enfin par le processus de croissance de la satellisation des intérêts et de l'individualisme.

Ainsi, les institutions politiques sont confrontées à des problèmes de communication externe et interne dont la solution n'est pas évidente, mais dont les conséquences affectent le résultat même de l'action politique. Dans le secteur de la communication externe, les institutions politiques sont confrontées au rôle central des mass media dans la description même de la société, et se trouvent dans la nécessité de soigner leur image par des stratégies de relations publiques. Ces dernières visent à attirer l'attention du public, à construire la crédibilité et à permettre la compréhension des problèmes politiques et le consensus autour des décisions politiques. Tout ceci est rendu difficile, voire problématique aujourd'hui, non seulement à cause de l'overload d'information – c'est-à-dire par l'excès d'information –, mais aussi par le doute, de plus en plus présent dans la société, de manipulation de la communication et par la segmentation de plus en plus accentuée des intérêts du public.

Pour ce qui a trait à la communication interne, les problèmes sont représentés par la nécessité toujours plus grande, pour les institutions politiques, d'adapter leur rôle et leur activité aux nécessités d'une société qui est en transformation continue et accélérée, du fait de la globalisation. Ceci rend nécessaire un contrôle continu de la société, par exemple, par une activité de monitoring.

2. La communication est devenue une science. Des instituts de recherche de niveau universitaire et des facultés de sciences de la communication existent aujourd'hui dans notre pays. Ces instituts et ces facultés pourraient fournir des aides très importantes aux institutions politiques, dans le cadre de la communication.

Je pense en particulier aux analyses de la communication des mass media suisses et étrangers. Cette activité de monitoring peut avoir un effet préventif de toute première importance. Il suffit de penser aux nouveaux besoins qui se manifestent dans la société, qui peuvent se transformer en mouvements sociaux et en défis politiques insurmontables, si l'on n'arrive pas à en saisir les raisons à temps et à anticiper les solutions nécessaires.

Je pense aussi aux mouvements médiatiques globaux qui peuvent engendrer une véritable crise de l'image pour tout un pays et pour toute son économie. Ces mouvements peuvent avoir des effets aussi dévastateurs qu'une guerre et représenter une véritable menace pour notre pays, comme d'ailleurs cela a été mis en évidence dans le rapport Brunner sur les objectifs stratégiques de notre pays.

Je pense encore, en particulier, aux sondages d'opinion et aux analyses des résultats électoraux dans le but de saisir les nouvelles tendances et les nouvelles sensibilités de l'électorat. Ces éléments deviennent des instruments de conduite et peuvent être utiles pour les stratégies d'information publique, afin de réduire les incompréhensions et de rendre plus performants les messages institutionnels, dans le but d'augmenter, avec la compréhension, le consensus vis-à-vis de l'action du Gouvernement.

Je pense encore aux analyses des dynamiques qui se manifestent à l'intérieur de la société de l'information globale. Une telle analyse opérée en milieu universitaire ou, de toute fa-

çon, spécialisé peut avoir la chance d'être interdisciplinaire et donc permettre de saisir tous les aspects essentiels de la globalisation, de la régionalisation, de la révolution informatique, etc., dans le but de saisir à temps les conséquences pour nous d'événements qui, malgré tout, se déroulent et ont une origine au-delà de nos frontières.

Je pense encore, et pour terminer, à l'évaluation des effets des médias et de l'efficacité des stratégies de la communication adoptées.

J'en arrive à ma conclusion: tout le monde aujourd'hui – les individus, les entreprises, les pouvoirs publics – est confronté aux défis de l'efficacité et du rendement. La communication joue un rôle de plus en plus important dans les stratégies des entreprises. Je ne vois pas pour quelle raison les institutions politiques de notre Confédération, qui, malgré tout, représentent une «entreprise» qui nous coûte entre 40 et 50 milliards de francs par an et qui a un rôle déterminant à jouer pour notre société, ne devraient pas en profiter aussi.

Je vous recommande ainsi de transmettre ma motion.

**Couchepin** François, chancelier de la Confédération: Lorsque vous parlez de 40 milliards de francs que coûte l'administration, Monsieur Respini, je voudrais quand même rappeler qu'ils ne sont pas tous liés aux problèmes d'information, ce serait trop beau! Mais je suis heureux de pouvoir vous confirmer que le Conseil fédéral est prêt à accepter votre motion.

Il a dû faire une petite réserve sur les éléments qui figuraient dans le développement de cette motion, parce qu'il doit les examiner peut-être de manière plus attentive. C'est au fond une sorte de réalisme politique qui lui a imposé cette réserve, parce que le programme que vous proposez – ce que vous venez de nous dire me confirme cette impression – est tellement complet et ambitieux que je ne peux pas vous promettre, absolument, au nom du Conseil fédéral que tout sera réalisé dans les meilleurs délais. C'est donc une certaine prudence de la part du Conseil fédéral, qui ne porte cependant pas sur le fond. Le Conseil fédéral partage absolument vos préoccupations et vos intentions dans ce domaine. Il a effectivement constaté que la politique d'information doit changer, qu'elle doit tendre désormais vers une vraie politique de communication. J'entends par là que, au lieu de parler simplement, le Gouvernement, avant de parler, doit savoir écouter. C'est ce que prévoit d'ailleurs l'article 11 de la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration, qui dit que: «Le Conseil fédéral cultive ses relations avec le public et s'informe des opinions de la population ainsi que de ses préoccupations.» C'est donc un élément nouveau qui est en vigueur depuis le 1er octobre 1997, et qui a été pris très sérieusement en compte par le Conseil fédéral.

Il faut donc qu'il soit à l'écoute des attentes, des demandes, des intérêts des citoyens et des citoyennes, qu'il prête l'oreille aux préoccupations de la population et se soucie lui-même d'être bien compris, ce qui est l'autre élément de la communication. Cela suppose donc qu'on ait un certain nombre de sondages d'opinion – vous les avez évoqués tout à l'heure – et que cet outil-là, additionné à toute une autre série d'informations, nous permette d'être véritablement en symbiose avec l'opinion publique, pour comprendre quels sont les problèmes et essayer de trouver des réponses qu'on puisse faire comprendre également à nos concitoyens.

Vous avez donc raison lorsque vous affirmez que les différents domaines de la science de la communication nous offrent des instruments utiles à améliorer de manière qualitative nos efforts de communication. Nous avons fait les premiers pas: nous ne nous limitons plus à faire une information – et encore, je vous rappelle l'anecdote qui dit que l'un de mes prédécesseurs, très souvent, en sortant de la séance du Conseil fédéral, avait un petit carton qu'il affichait à la salle des journalistes, disant: «Aujourd'hui, rien à signaler.» Et il reprenait le carton pour le réutiliser la fois suivante. Cela a quand même bien changé depuis ce moment-là!

Il ne s'agit donc pas de se limiter à une simple information qu'on distille du haut de la chaire du Gouvernement à travers les médias, mais de se préoccuper d'informer le Parlement,

les cantons et les milieux intéressés comme la loi nous l'impose, et également d'utiliser les nouveaux instruments de communication, notamment Internet, mais il y en a d'autres.

Vous avez évoqué tout à l'heure la nécessité de mettre en place des organes qui permettent de dominer cet environnement actuel d'une nouvelle société de l'information: le Conseil fédéral a décidé, il y a quelques mois, de créer un organe interdépartemental de coordination précisément chargé de gérer tous les problèmes liés à la société de l'information dans sa forme actuelle, y compris dans le domaine de la sécurité. Cet organisme vient d'être mis en place et nous espérons que, d'ici quelques mois, les différents mandats qu'il a déjà reçus pourront prendre forme dans des rapports élaborés par les différents départements intéressés.

Nous avons également porté un accent particulier sur le problème des relations publiques – au départ, c'était fondé sur la constatation que beaucoup d'actions de relations publiques avaient été commandées par l'administration, que ça coûtait très cher et qu'il fallait coordonner. Nous avons mis en place un organe, on nous a donné un poste, – ce qui est une richesse fabuleuse à la Chancellerie fédérale! –, pour non seulement coordonner tous ces problèmes de relations publiques, mais aussi pour conseiller les départements dans la manière d'utiliser les méthodes modernes de relations publiques dans le cadre des messages qu'ils veulent faire passer.

Nous avons également un certain nombre de contrats avec des universités ou des instituts universitaires pour exploiter aussi bien les sondages d'opinion que le résultat des votations, qui sont des sondages d'opinion en dimension réelle, et essayer de comprendre ce que le peuple a voulu dire à travers ces votations. Malheureusement, l'un de ces contrats est actuellement un peu branlant parce que le Parlement est en train de me dire que je devrais le supprimer, ce qui me paraît contreproductif dans l'esprit de ce que vous dites.

Nous avons utilisé très largement tous les gens qui s'occupent de ces problèmes, dans l'exercice de conduite stratégique qui a eu lieu au mois de novembre. C'était l'accent principal qui a été porté par cet exercice pour mettre en évidence ces problèmes. Un certain nombre de constatations ont été faites qui vont donner lieu à des décisions du Conseil fédéral ces tout prochains temps. Je crois que, dans l'ensemble, les efforts que vous demandez ont été entrepris; il faut les conduire plus loin, il faut les poursuivre, il faut se fonder véritablement dans une conception plus globale de la communication, dans le sens de votre motion.

C'est dans ce sens que le Conseil fédéral est d'accord d'accepter cette motion.

*Überwiesen – Transmis*

98.027

**GPK-NR/SR.  
Tätigkeit 1997/98. Bericht  
CdG-CN/CE.  
Activité 1997/98. Rapport**

Bericht vom 8./26. Mai 1998 (wird im BBl veröffentlicht)

Rapport des 8/26 mai 1998 (sera publié dans la FF)

Beschluss des Nationalrates vom 16. Juni 1998

Décision du Conseil national du 16 juin 1998

**Bieri Peter** (C, ZG), Berichterstatter: Die gelichteten Reihen im Saal und die leere Pressetribüne zeigen eigentlich, dass das Interesse an der parlamentarischen Kontrollarbeit nicht gerade umwerfend ist. Aber ich möchte Sie an die Aussage des Präsidenten der neuen UBS erinnern, der folgendes gesagt hat: «Nur Power hilft auf die Dauer. But power is nothing without control.»

In diesem Sinne haben auch die Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte ihre Arbeit im vergangenen Jahr verstanden. Die GPK legen im vorliegenden Bericht Rechenschaft über ihre Tätigkeit im letzten Jahr und im ersten Quartal dieses Jahres ab.

Die Kommissionen blicken auf ein bewegtes Jahr zurück. Sie führten über 140 Sitzungen durch; den grössten Teil der Arbeit nahmen die Inspektionen in Anspruch. Neun Inspektionen wurden im Berichtsjahr abgeschlossen. Bei diesen Inspektionen prüfen die Kommissionen vertieft einen bestimmten Fragenkomplex und unterbreiten dem Bundesrat ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Die ständerätliche GPK hat im Verlaufe des Berichtsjahres folgende Inspektionen durchgeführt:

– Vollzug der Bundespolitiken und Vernehmlassungen der Kantone: Diese Arbeit hat vor allem in den Kantonen draussen eine grosse Beachtung gefunden.

– Bundesaufsicht über Radio und Fernsehen am Beispiel der SRG: Diese haben wir vorhin mit Bundesrat Leuenberger besprochen.

– Liegenschaftsverwaltung im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.

– In Arbeitsgruppen aus Mitgliedern der national- und ständerätlichen Kommission haben wir eine Inspektion über den Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung durchgeführt.

– Auf grosse Resonanz ist auch die Inspektion über die Personalpolitik des Bundes gestossen.

In Bearbeitung sind zurzeit Inspektionen über die Online-Verbindungen des Bundes. Zudem nehmen wir eine Inspektion über die Frühpensionierung beim Bund in Angriff. Im weiteren sind wir mit Nachdruck daran, die Weiterentwicklung der Situation bei der Pensionskasse des Bundes zu verfolgen.

Die Nachkontrolle unserer Empfehlungen, die wir als Ergebnis unserer Inspektionen abgeben, zeigen, dass unsere Erkenntnisse in die neuen oder revidierten Gesetze und Verordnungen aufgenommen werden oder zu Korrekturen im Vollzug führen. Zu denken ist etwa an die Kostenüberwachung bei Strassen- und Bahninfrastrukturen, bei der Neuausgestaltung der Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe oder an die Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Damit zeigt sich auch, dass die oft wenig publikumswirksame und aufwendige Knochenarbeit der GPK durchaus Früchte trägt.

Inspektionen bedürfen in unserem parlamentarischen Milizsystem der Zuhilfenahme geeigneter, hochqualifizierter Fachleute. Die GPK schätzen sich glücklich, dabei auf die Dienste eines ausgezeichneten Sekretariates und der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zählen zu können. Beide stehen neu gemeinsam unter der Leitung von Frau Wallimann-Bornatico. Ihr sowie ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gilt der Dank der ständerätlichen GPK.

Von der Tätigkeit der GPK im vergangenen Jahr möchte ich nebst der Inspektion die Tätigkeit der Geschäftsprüfungsdelegation hervorheben. Sie prüft regelmässig die Tätigkeit des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste. Die Geheimhaltungspflicht verbietet ihr, im Rat jeweils detaillierte Auskunft über ihre Arbeit zu geben. Die Delegation, die im Nachgang zur unerfreulichen Fichenaffäre geschaffen wurde, leistet heute eine für das Vertrauen der Bevölkerung in unseren Rechtsstaat ausserordentlich wichtige und wertvolle Arbeit, deren Anerkennung die Delegation sicher auch in der letzten Volksabstimmung gefunden hat. Unseren drei Kollegen, die in der Delegation tätig sind – es sind dies die Herren Bernhard Seiler, Hans Daniöth und Franz Wicki –, gilt deshalb unser Dank für ihre mit grosser Sachkenntnis und Gewissenhaftigkeit geleistete Arbeit.

Die in unserer Gesellschaft und Volkswirtschaft zunehmende Komplexität der staatlichen Aufgabenerfüllung bringt es mit sich, dass auch die parlamentarische Obergrenze zunehmend höheren Ansprüchen genügen muss. Die Anforderungen an die Kontrolle und an die mit dieser Kontrolle beauftragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier steigen. Es ist auch unschwer festzustellen, dass hier die Milizorganisa-

tion an Grenzen stösst. Die Auseinandersetzung mit grundsätzlichen Fragen der Obergrenze ist deshalb in unserer Kommission stets ein Thema; Ziel muss sein, mit den vorhandenen Ressourcen ein Optimum an Effizienz zu erreichen.

Die gute Zusammenarbeit mit der zweiten Kontrollkommission, der Finanzkommission, hilft, dass die bestehenden systembedingten Schwächen zumindest teilweise behoben werden können. Dies betrifft auch die Erarbeitung eines Kontrollsystems für diejenigen Ämter, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden.

Abschliessend möchte ich dem Bundesrat und seiner Verwaltung, dem Sekretariat der GPK und meinen Kolleginnen und Kollegen in der Kommission für die gute und im Hinblick auf das Funktionieren des Staates fruchtbare Zusammenarbeit bestens danken.

Ich bitte Sie, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

*Angenommen – Adopté*

*Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr*

*La séance est levée à 19 h 30*

## Zehnte Sitzung – Dixième séance

Dienstag, 23. Juni 1998

Mardi 23 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

97.040

### Volkszählung 2000

#### Recensement de la population de l'an 2000

*Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1281 – Voir année 1997, page 1281

Beschluss des Nationalrates vom 17. Juni 1998

Décision du Conseil national du 17 juin 1998

#### A. Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung

##### A. Loi fédérale sur le recensement fédéral de la population

**Titel**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter:** Im Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung 2000 bestehen zwei Differenzen zum Nationalrat:

Die erste Differenz bezieht sich auf den Titel des Gesetzes. Der Ständerat hat im Titel des Gesetzes der heutigen Wirklichkeit entsprechend vom «Bundesgesetz über die Struktur-erhebung der Schweiz» sprechen wollen. Es sollen nicht einfach die Häupter gezählt werden. Vielmehr geht es bei dieser Volkszählung um eine grosse Zahl von Daten, die für eine Vielzahl von Zwecken Verwendung finden, nicht zuletzt in der Gesetzgebung und bei der Beurteilung wirtschaftlicher Sachverhalte. Die Erhebung hat Auswirkungen auf viele Sachgebiete. Dennoch will der Nationalrat beim vertrauten Titel «Volkszählung» bleiben. Es wurden vor allem Gründe der Tradition geltend gemacht; weiter wurde darauf hingewiesen, dass die französische Übersetzung nicht glücklich sei. Der Nationalrat hat sehr deutlich – mit 91 zu 23 Stimmen – dem Titel «Volkszählung» den Vorzug gegeben.

Die Kommission stellt Ihnen den Antrag, dem Nationalrat zu folgen. Mit diesem Antrag verbindet sie aber die dringende Aufforderung, dass im Randtitel von Artikel 1 des Gesetzes vom «Gegenstand der Volkszählung» gesprochen werde. Das Wort «Volkszählung» müsste dort also noch beigefügt werden. Mit dieser Ergänzung wird klargestellt, dass nicht nur Personen gezählt werden, sondern dass auch andere Daten einbezogen sind.

So kann auch garantiert werden, dass in anderen Bestimmungen des Gesetzes, beispielsweise in Artikel 4 und in Artikel 7, die zutreffende Bezeichnung «Strukturerhebung» mindestens im deutschen Text nicht geändert werden muss. In diesem Punkte beantragen wir Ihnen also Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

**Martin Jacques (R, VD):** Il y aura dans quelques mois 2000 ans qu'un recensement ordonné par l'empereur romain César Auguste provoquait indirectement le plus grand événement de notre histoire. Les divergences sur notre recensement de l'an 2000 sont d'un ordre plus modeste: un titre, un article ....

Votre commission en formation réduite vous propose de gommer ces divergences et d'adhérer aux décisions du Conseil national.

**Dreifuss Ruth, conseillère fédérale:** Je remercie la commission de vouloir éliminer les divergences. Ainsi, la mise en place du recensement de l'an 2000 est achevée. Je suis persuadée que

1. le recensement de l'an 2000 sera une étape dans la modernisation de nos méthodes d'investigation;

2. et vous l'êtes tout autant, les informations que nous pourrions récolter en l'an 2000 seront extrêmement importantes pour une bonne gestion de l'Etat, une «good governance». Je vous remercie de nous donner les moyens de faire ce travail nécessaire au bon fonctionnement de l'Etat.

**Präsident:** Die kleine Ergänzung des Randtitels von Artikel 1 ist rein redaktioneller Art.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 7**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Gemperli Paul (C, SG), Berichterstatter:** In Absatz 1 hält die Formulierung des Nationalrates deutlicher fest, dass auch die Erfassung und die Auswertung der erhobenen Daten finanziell zu Lasten des Bundes gehen. Das war an sich auch der Wille des Ständerates. Da die nationalrätliche Fassung klarer ist, besteht kein Grund, ihr nicht zuzustimmen.

Die WBK beantragt Ihnen, bei Absatz 1 dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

In Absatz 1bis ist ebenfalls eine Verdeutlichung vorgenommen worden. Es wird ausdrücklich erwähnt, welche Kosten die Kantone und Gemeinden zu tragen haben. Im Interesse einer sauberen Verteilung der finanziellen Konsequenzen kann auch in diesem Punkte dem Beschluss des Nationalrates zugestimmt werden.

Absatz 2 enthält in der nationalrätlichen Fassung eine zwingende Verpflichtung des Bundes, den Kantonen zur Förderung der Harmonisierung und Koordination ihrer Einwohner-, Gebäude- und Wohnregister Beiträge auszurichten. Der Ständerat hat nur die Möglichkeit vorgesehen, solche Beiträge auszuschütten. Es ist auch hier im Interesse der Verdeutlichung geboten, dem Nationalrat zu folgen.

Die WBK beantragt Ihnen daher, bei Artikel 7 dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### B. Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit der eidgenössischen Volkszählung 2000

##### B. Arrêté fédéral concernant le crédit d'engagement destiné à financer le recensement fédéral de la population de l'an 2000

**Titel**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*



**Büttiker Rolf (R, SO):** Der Versuch ist sehr wahrscheinlich hoffnungslos, aber es ist ein letztes Aufbäumen.

Ich beantrage Ihnen bei der Abstimmung über die Ausgabenbremse Festhalten. Es bleibt jetzt nichts anderes mehr übrig, nachdem die Beschlüsse so gefallen und alle Versuche gescheitert sind, eine moderne Volkszählung durchzuführen.

Ich beantrage Ihnen Verweigerung der Zustimmung bei der Abstimmung über die Ausgabenbremse, wie das der Ständerat bereits einmal getan hat. Ich kann einer veralteten Volkszählung mit Fragebogen nicht zustimmen.

Frau Dreifuss, Sie und die Verwaltung haben das Parlament mit dem ewigen Versprechen – ich werde auf das Wort «ewig» zurückkommen – über den Tisch gezogen, dass 2010 die Volkszählung endlich modernisiert werde. Dann also, im Jahre 2010, sei es möglich, und zwar ohne Fragebogen, mit Registerzählung, kombiniert mit dem Mikrozensus und mit den modernen elektronischen Datenverarbeitungsmethoden. Aber ich kann Ihnen sagen, 1987 hat man uns im Hinblick auf die Volkszählung 1990 genau dasselbe erzählt, das kann man im Amtlichen Bulletin nachlesen. Der damalige EDI-Chef, Herr Bundesrat Cotti, hat uns damals die genau gleichen Versprechungen abgegeben, dass 1990 der Fragebogen das letzte Mal zur Anwendung komme. Unterdessen sind zehn Jahre vergangen, und diesbezüglich ist nichts passiert. Man hat es in diesen zehn Jahren sträflicherweise unterlassen, die Voraussetzungen für eine moderne Volkszählung 2000 ohne den beim Volk verhassten Fragebogen zu schaffen.

Frau Dreifuss, Sie und die Verwaltung haben vorerst gewonnen. Sie werden das durchsetzen, Sie werden heute siegen, und die veraltete Volkszählung wird durchgesetzt. Sie werden aber die Rechnung ohne das Volk gemacht haben. Wir werden uns dann bei Philippi wiedersehen, bei der praktischen Umsetzung der Volkszählung 2000.

Wir haben die Klagen schon oft gekreuzt; ich möchte deshalb die Debatte nicht verlängern, aber auf folgende Punkte hinweisen:

1. Grosse Teile des Volkes werden diesen Fragebogen nicht oder unvollständig ausfüllen – das war 1990 schon der Fall, und das wird im Jahre 2000 wieder so sein –, und sie werden ihn in den Papierkorb werfen.

2. Es ist erwiesen, dass Zwangserhebungen sehr ungenau sind, insbesondere wenn man weiss, dass gewisse Teile der Bevölkerung die Fragebogen nicht ausfüllen.

3. 1990 waren Sanktionen vorgesehen gegen Leute, die diesen Fragebogen nicht ausgefüllt haben. Es ist nichts passiert. Diese Sanktionen gegen Leute, die das Ausfüllen der Fragebogen verweigert haben, konnten nicht durchgesetzt werden. Ich glaube – wenn Sie das anschauen, müssen Sie das auch zugeben –, dass mit der jetzigen Lösung solche Sanktionen auch im Jahre 2000 kaum durchgesetzt werden können.

4. Der Datenschutz auf Gemeindeebene ist beim Controlling der nicht oder nur teilweise ausgefüllten Fragebogen nicht gewährleistet; das kann ich aus der Praxis sagen. Das war schon 1990 so und wird im Jahre 2000 nicht anders sein.

5. Vollerhebungen mit Fragebogen haben mit modernen statistischen Erhebungsmethoden nichts zu tun. Das kann man auch von professoraler oder von wissenschaftlicher Seite her bestätigen.

6. Der finanzielle Aufwand ist nicht zu unterschätzen: 108 Millionen Franken durch den Bund, 45 Millionen Franken durch Kantone und Gemeinden; das macht über 150 Millionen Franken. Über 150 Millionen Franken für eine veraltete Volkszählung auszugeben, das ist nach meiner Auffassung viel zuviel Geld.

Ich bitte Sie, heute bei der Abstimmung über die Ausgabenbremse die Zustimmung wieder zu verweigern und dieses unschöne Geschäft, das nichts bringt, das auch volkswirtschaftlich und politisch nichts bringt, im letzten Moment – es bleibt nichts anderes übrig – zu stoppen.

**Gemperli Paul (C, SG),** Berichterstatter: Ich glaube nicht, dass wir jetzt noch einmal in die materielle Diskussion eintreten sollten. Es ist aber noch einmal festzuhalten, was bereits

bei der Behandlung des Gesetzes gesagt worden ist: Ein moderner Staat braucht solche Strukturdaten, sonst ist eine zielgerichtete Führung nicht möglich.

Zum Verpflichtungskredit: Die Durchsetzung der Harmonisierung der Register verlangt von den Kantonen und Gemeinden den Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen. Nur wenn solche Ressourcen eingesetzt werden, wird man im Jahre 2010 dem Anliegen von Herrn Büttiker auch wirklich Rechnung tragen können. Den Kantonen und Gemeinden kann bei dieser vom Bund übertragenen Aufgabe nur entgegengekommen werden, wenn das Parlament auch bereit ist, diesen Verpflichtungskredit zu sprechen. Ohne diesen Verpflichtungskredit können die entsprechenden Mittel nicht ausgerichtet werden.

Ich möchte Sie noch darauf hinweisen, dass der Nationalrat bei der Abstimmung betreffend Ausgabenbremse mit 131 zu 23 Stimmen zugestimmt hat. Das Ergebnis im Nationalrat war also sehr klar.

**Dreifuss Ruth, conseillère fédérale:** Lorsque quelqu'un effectue un baroud d'honneur, comme on dit je crois en langage militaire, on ne peut que rendre hommage à sa volonté de faire passer son idée. Il y a un cérémonial militaire qui permet de dire: «Oui, nous reconnaissons qu'il s'est battu jusqu'au dernier moment et qu'il s'est battu pour ses idées.» En ce qui concerne la réalité, M. Gemperli a tout dit. Ce n'est que si nous pouvons faire ce premier pas vers l'harmonisation des registres, suivi du deuxième pas qui sera la base constitutionnelle nous permettant d'exiger des communes des registres harmonisés, que nous pourrions introduire un autre système. Je dis à l'intention du procès-verbal que je n'ai jamais déclaré qu'il n'y aurait plus jamais de questionnaires; ce que j'ai promis, c'est qu'on ne poserait pas des questions que les autorités communales devraient poser dans le cadre des registres harmonisés. C'est cette base-là qui nous manque aujourd'hui. Le recensement de l'an 2000 est un premier pas. Les projets que nous vous présenterons de prévoir une compétence fédérale dans ce domaine sera le deuxième pas.

Monsieur Büttiker, nous verrons si l'opinion préfère le système du recensement ou le transfert à la Confédération de la compétence d'harmoniser tous les registres. C'est une question que nous aurons encore l'occasion de discuter ici. Je suis persuadée, Monsieur Büttiker, que vous aurez de nouveau tout le poids de votre expérience et de vos convictions à jeter dans la bataille.

Aujourd'hui, votre Chambre a adopté cette loi; le Conseil national l'a fait également. Je vous prie de ne pas laisser la chose à moitié faite: une loi sans crédit serait une loi inapplicable.

#### **Art. 1**

*Antrag der Kommission*

*Ausgabenbremse*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 1**

*Proposition de la commission*

*Frein aux dépenses*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Ausgabe

33 Stimmen

Dagegen

5 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*

*La majorité qualifiée est acquise*

97.052

**Invalidenversicherung.  
4. Revision (erster Teil)  
Assurance-invalidité.  
4e révision (1ère partie)**

*Différences – Divergences*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1269 – Voir année 1997, page 1269

Beschluss des Nationalrates vom 18. Juni 1998

Décision du Conseil national du 18 juin 1998

**A. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung  
A. Loi fédérale sur l'assurance-invalidité**

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

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Schiesser Fritz (R, GL)**, Berichterstatter: Wie Sie aus der Fahne ersehen können, bestehen noch einige Differenzen. Bis auf eine Differenz wird Ihnen Ihre Kommission beantragen, dem Beschluss des Nationalrates zu folgen.

Die erste Differenz finden wir bei Artikel 7. Ihre Kommission beantragt Ihnen, in Artikel 7 Absätze 1 und 2 dem Nationalrat zu folgen. Es geht darum, dass eine Kürzung von IV-Geldleistungen aufgrund einer Invalidität, die bei der Ausübung eines Verbrechens oder Vergehens herbeigeführt oder verschlimmert wurde, nur dann erfolgen soll, wenn das Vergehen vorsätzlich begangen wurde. Zu denken ist hier namentlich an den Fall der groben Verkehrsregelverletzungen, die zu Unfällen mit Invalidität für den Verursacher führen. Die Formulierung des Nationalrates entspricht im übrigen der Fassung des Bundesrates in seiner vertieften Stellungnahme vom 17. August 1994 zum Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes.

Ihre Kommission kann sich dieser Ergänzung anschliessen. Ich bitte Sie, Artikel 7 gemäss Beschluss des Nationalrates zu genehmigen.

*Angenommen – Adopté***Art. 28 Abs. 1, 1bis, 1ter, 1quater***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Delalay, Brunner Christiane, Respini)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Rochat**Abs. 1quater*

Renten, die einem Invaliditätsgrad von weniger als 40 Prozent entsprechen, werden während höchstens zwei Jahren ausbezahlt. Der Invaliditätsgrad ist anschliessend Gegenstand einer neuen Beurteilung.

**Art. 28 al. 1, 1bis, 1ter, 1quater***Proposition de la commission**Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Delalay, Brunner Christiane, Respini)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Rochat**Al. 1quater*

Les rentes correspondant à un degré d'invalidité inférieur à 40 pour cent sont versées durant deux ans au plus. Le degré d'invalidité fait alors l'objet d'une nouvelle évaluation.

**Schiesser Fritz (R, GL)**, Berichterstatter: Die zweite Differenz betrifft die Absätze 1, 1bis und 1ter von Artikel 28. Weil es hier um die Frage der Viertelsrenten geht, betrifft sie auch Artikel 29 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung und Artikel 2c Buchstabe a des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie die entsprechenden Übergangsbestimmungen. Wir haben hier also ein Paket vor uns, und wir werden mit einem einzigen Entscheid über dieses Gesamtpaket entscheiden können.

In der Zwischenzeit hat Herr Rochat noch einen Antrag zu Absatz 1quater eingereicht. Dieser Antrag hat der Kommission nicht vorgelegen; ich werde dazu im Anschluss an die Begründung durch den Antragsteller noch kurz etwas sagen. Ich möchte noch eine formelle Bemerkung machen, bevor ich auf die inhaltliche Differenz eingehe: Der Antrag Rochat ist meines Erachtens so einzuordnen, dass er eine Ergänzung zum Beschluss des Nationalrates und damit auch eine Ergänzung zum Antrag der Minderheit Delalay darstellt. Das heisst mit anderen Worten, dass der Antrag Rochat in das geltende Recht eingefügt würde, ohne dass im Anschluss daran noch irgendwelche Änderungen vorgenommen werden müssten. Es liegen somit zwei Konzepte vor: einerseits der Beschluss des Ständerates und der Antrag der Mehrheit der Kommission, an diesem Beschluss, die Viertelsrenten aufzuheben bzw. zu ersetzen, festzuhalten, andererseits der Beschluss des Nationalrates und der Antrag der Minderheit Delalay, das geltende Recht beizubehalten und allenfalls durch den Antrag Rochat zu ergänzen. So präsentiert sich die Ausgangslage.

Am 17. Dezember des vergangenen Jahres hat unser Rat dem Entwurf des Bundesrates, wonach die Viertelsrenten aufzuheben seien, mit 23 zu 13 Stimmen zugestimmt. Der Nationalrat hat am letzten Donnerstag mit 84 zu 76 Stimmen einen gegenteiligen Beschluss gefasst. Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, am Beschluss vom 17. Dezember 1997 festzuhalten.

Ich möchte nicht die ganze Palette von Pro- und Contra-Argumenten wieder präsentieren. Wir haben dies in der Winter-session 1997 in einer ausführlichen Diskussion getan, und die Beratungen im Nationalrat haben kaum neue Aspekte zutage gefördert. Es sind die bekannten Argumente, die dafür und dawider ins Feld geführt werden. Welches sind die Gründe, die die Kommissionsmehrheit veranlassen, Ihnen zu beantragen, an unserem Beschluss vom 17. Dezember 1997 festzuhalten?

1. Die allgemeine finanzielle Situation der Invalidenversicherung: Das Defizit der Invalidenversicherung per 31. Dezember des vergangenen Jahres haben wir mit einem Transfer von 2,2 Milliarden Franken aus dem wohlbestallten EO-Fonds ausgeglichen. Derzeit läuft der neue Schuldenberg in der Invalidenversicherung wieder auf, und zwar in einem recht beträchtlichen Tempo, nämlich mit einem Betrag von rund 1300 Franken pro Minute. Über die nächsten vier Jahre wird sich bei der IV ein neuer Schuldenberg von über 3 Milliarden Franken aufürmen. In einer solchen Situation vertritt die Mehrheit der Kommission die Auffassung, dass alle Sparmöglichkeiten gründlich ausgeleuchtet werden müssen, auch dort, wo es schmerzt.

2. Das konkrete Sparpotential: Die Sparpotentiale in der Invalidenversicherung sind nicht mannigfaltig. Wer es nicht glaubt, soll die Botschaft des Bundesrates zur 4. IV-Revision konsultieren. Betreffend den angekündigten zweiten Teil wird häufiger von Lückenfüllung und Ausbau gesprochen als von Einsparungen oder auch nur von Stabilisierung der Ausgaben und des Ausgabenwachstums.

Das Sparpotential, das durch die Ersetzung der Viertelsrenten durch halbe Härtefallrenten entsteht, wie sie der Bundesrat vorschlägt und der wir in der ersten Runde zugestimmt haben, macht trotz anderslautenden Behauptungen immerhin rund 20 Millionen Franken aus, und zwar deshalb, weil nach Feststellungen der Verwaltung im Falle des Abschlusses der bilateralen Verhandlungen Viertelsrenten im Betrag von rund 7 Millionen Franken exportiert werden müssten. Die Summe von 7 Millionen Franken stammt aus dem Jahr 1992,

als sich dieselbe Problematik der Exportverpflichtung von Viertelsrenten im Zusammenhang mit dem EWR stellte. Heute hält man grundsätzlich an diesen Zahlen fest, geht allerdings davon aus, dass dieser Betrag an der oberen Grenze liegt. Hervorzuheben ist indessen, dass Härtefallrenten, also jene Rentenart, die an die Stelle der Viertelsrenten treten sollte, wahrscheinlich nicht exportiert werden müssen. Das ist nach Meinung der Kommissionsmehrheit ein nicht zu vernachlässigender Aspekt.

3. Im Nationalrat war unklar, ob Viertelsrenten aufgrund der bilateralen Abkommen, deren Abschluss ja jetzt etwas näher gerückt ist, exportiert werden müssen. Aufgrund der Abklärungen der Verwaltung steht nun allerdings fest, dass im Falle des Abschlusses der bilateralen Verhandlungen mit der EU diese Viertelsrenten in die EU-Länder exportiert werden müssten, da es sich um beitragsbezogene Leistungen handelt. Es scheint sinnvoll zu sein, dass der Nationalrat in dieser Situation angesichts seines knappen Entscheides von 84 zu 76 Stimmen die Frage des Ersatzes von Viertelsrenten durch nichtexportpflichtige Härtefallrenten noch einmal prüft. Auch aus diesem Grund bitte ich Sie, an unserem ursprünglichen Entscheid festzuhalten.

4. Es wird immer wieder geltend gemacht – auch im Nationalrat war dies der Fall –, die Einsparungen bei Aufhebung bzw. bei Ersatz der Viertelsrenten durch Härtefallrenten seien mehr als bescheiden. Ich muss das erklären: Man vertritt die Auffassung, dass dann inskünftig vermehrt halbe Renten ausgerichtet würden. Wenn dem so ist, dürfte man eigentlich erwarten, dass diejenigen, die diese Auffassung vertreten, angesichts der äusserst prekären finanziellen Situation der IV alternative Sparmöglichkeiten aufzeigen. Im Nationalrat war davon nicht die Rede. Es ist zu hoffen, ja zu erwarten, dass der Nationalrat, sollte er wiederum an seiner Position festhalten, aufzeigt, wo denn der entsprechende Sparbeitrag anderweitig erzielt werden könnte. Wir sind gespannt auf neue Vorschläge des Nationalrates.

Schliesslich noch zum Argument, die Aufhebung bzw. der Ersatz der Viertelsrenten durch Härtefallrenten würde dazu führen, dass vermehrt halbe Invalidenrenten ausgerichtet würden. Ich kann nicht sagen, ob dieses Argument aus der Sicht des praktischen Alltags eine gewisse Berechtigung hat oder ob sie ihm abzusprechen ist. Wenn dem aber so ist, dann müsste man eigentlich erwarten, dass irgendein Vorschlag vorgebracht wird, um dieser unerwünschten, nicht gerechtfertigten Folge einen Riegel verschieben zu können. Offenbar nimmt man diese Folge – sie wird immer wieder erwähnt –, wenn sie denn eintreten sollte, als von einer höheren Macht gewollt hin. Da stimmt doch etwas im System nicht. Wir dürfen uns von diesen Folgen einer allfälligen Aufhebung der Viertelsrenten und deren Ersetzung durch Härtefallrenten nicht einfach aufhalten lassen. Es ist vielmehr unsere Pflicht, darüber nachzudenken und Vorkehrungen zu treffen, damit eben nicht einfach zusätzliche halbe IV-Renten ausgerichtet werden. Wenn dies nicht gelingt, so wird es auch nie gelingen, die Invalidenversicherung mit relativ bescheidenen Beiträgen auf der Leistungsseite zu sanieren. Aus all diesen und vielen anderen Gründen bitte ich Sie, an unserem Entscheid vom 17. Dezember 1997 festzuhalten.

**Delalay Edouard (C, VS):** Cet article 28 de la 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité règle donc le problème longtemps débattu du quart de rente. Je rappelle que le versement du quart de rente intervient lorsque le degré d'invalidité se situe entre 40 et 50 pour cent, et que le quart de rente a été introduit en 1988 dans notre législation. Ce que j'observe à ce sujet tout d'abord, c'est que déjà à trois reprises le Conseil fédéral a demandé au Parlement de supprimer le quart de rente, entre autres lors de la discussion sur Eurolex et lors de la 10e révision de l'AVS également. D'une manière toute aussi constante que le Conseil fédéral, les Chambres ont refusé à trois reprises la suppression de ce quart de rente. Le Conseil national vient encore de confirmer cette décision, à une courte majorité il est vrai, mais nous nous trouvons quoi qu'il en soit à ce sujet devant une divergence.

Je croyais pendant longtemps que cette question du quart de rente en Suisse était une pratique absolument unique de notre pays. J'ai dû corriger mon point de vue parce que j'observe que nous ne sommes pas les plus généreux à cet égard. Par exemple, la Suède accorde également un quart de rente lorsqu'il y a 25 pour cent d'invalidité, donc à un seuil inférieur au nôtre qui se situe, je le rappelle, à 40 pour cent. La Hollande attribue également une rente située entre 21 et 50 pour cent de la rente complète lorsque l'invalidité est de l'ordre de 20 pour cent déjà; et la Finlande accorde une demi-rente lorsque l'invalidité se monte à 40 pour cent. On ne peut pas donc dire que la Suisse pratique un système ultraprotecteur sur le plan social à cet égard, puisque nous sommes rattrapés, voire dépassés par d'autres Etats européens.

Le projet du Conseil fédéral et la proposition de la majorité de la commission n'entraînent pas une véritable économie. Tout d'abord, si l'on supprime le quart de rente, on va se trouver très probablement devant un nombre de demi-rentes plus important qu'aujourd'hui parce que, quoi qu'il en soit, il y a une marge d'appréciation qui existe dans ce domaine. Même si j'ai grande confiance dans le corps médical, je dois bien admettre qu'ici ou là les gens qui bénéficient aujourd'hui du quart de rente, dans la même situation d'invalidité, passeront à une demi-rente à l'avenir si le quart de rente était supprimé. Ensuite, ce n'est pas une économie non plus parce que ce que veut faire le Conseil fédéral, c'est transférer la charge aux cantons par une extension des prestations complémentaires qui devraient prendre le relais du quart de rente. Permettez-moi de juger un peu sévèrement ce genre de politique d'économies de la Confédération qui aboutit tout simplement à transférer des charges aux cantons.

Je voudrais évoquer un autre argument en faveur du maintien du quart de rente, c'est le fait que la réintégration des invalides est plus probable lorsqu'ils bénéficient d'un quart de rente que lorsqu'ils sont au bénéfice d'une demi-rente. A cet égard, la proposition Rochat, qui est complémentaire à celle de la minorité de la commission, est digne d'intérêt puisqu'elle prévoit que les quarts de rente seraient maintenus, mais pendant une période de deux ans seulement, après quoi ils feraient l'objet d'une nouvelle évaluation. Je voudrais apporter une petite correction à la proposition Rochat, que son auteur m'a signalée lui-même: ce ne sont pas «les rentes correspondant à un degré d'invalidité inférieur à 40 pour cent», mais «les rentes correspondant à un degré d'invalidité entre 40 et 50 pour cent» qu'il faut lire («zwischen 40 und 50 Prozent»), puisque ce sont celles-là qui donnent le bénéfice d'un quart de rente.

Un dernier point que j'aimerais évoquer également, en ce qui concerne le quart de rente invalidité, c'est la question de l'exportation. On en a beaucoup parlé. Pour l'heure – je signale bien: pour l'heure –, les quarts de rente ne sont pas exportés. Il s'agit d'un montant, d'ailleurs pas extrêmement élevé, de 7 millions de francs par année. Il est vrai que l'exportation du quart de rente pourrait intervenir par une convention avec l'Union européenne, ou dans le cadre des négociations bilatérales ou d'une autre forme d'intégration européenne, mais pour le moment les quarts de rente ne sont pas exportés, ce qui n'est pas le cas des demi-rentes qui, elles, sont exportées déjà aujourd'hui. Cela plaide aussi pour éviter d'introduire un système qui tendrait à augmenter le nombre des demi-rentes.

Enfin, j'aimerais vous dire que j'ai eu l'occasion de participer ce printemps à l'assemblée générale d'une association cantonale d'invalides. On y a exprimé, à cette occasion, les plus grandes réserves concernant la suppression du quart de rente, même après que j'eus assuré l'assemblée que notre intention n'était pas de les supprimer totalement, mais de les maintenir pour les bénéficiaires actuels en les abrogeant seulement pour les éventuels nouveaux bénéficiaires. J'ai pu mesurer, à l'occasion de cette rencontre, que cette réduction du quart de rente était perçue, de la part des associations d'invalides, comme une réduction de la protection sociale. J'en ai tiré la conclusion que, très certainement, si nous arrivions au terme de la 4e révision de l'assurance-invalidité avec la suppression du quart de rente, nous nous trouverions

devant un référendum et que, très probablement, la révision aurait des difficultés à être admise par le peuple. Ça n'est pas une menace, c'est une simple constatation et une pesée d'intérêts que je fais. Je considère que, étant donné le faible potentiel d'économies que renferme la suppression du quart de rente, nous n'avons pas à courir le risque d'un référendum pour la 4e révision de l'AI.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à soutenir la proposition de la minorité de la commission, avec l'adjonction proposée par M. Rochat quant à la nécessité de réviser périodiquement, d'évaluer la justification du quart de rente pour les nouveaux bénéficiaires.

**Rochat Eric (L, VD):** Membre de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, il y a longtemps que j'aurais dû en fait vous faire cette proposition. Frappé par la divergence apparue entre nos deux Conseils, incapable de participer à la séance extraordinaire de notre commission le 22 juin dernier vu le très court délai de convocation, je me suis à la fois penché sur le souci louable du Conseil fédéral de réaliser quelques économies dans le domaine des assurances sociales et sur celui tout aussi légitime de donner une efficacité sur le terrain aux modifications que nous voulons introduire dans l'assurance-invalidité. Les déficits colossaux de cette assurance sont en effet autant la conséquence d'une gestion très souple, un peu prodigue, que de celle d'une demande accrue, subsidiaire à la situation économique et au chômage.

Le quart de rente est très difficile à définir, médicalement parlant. Comment décrire en effet les atteintes à la santé qui permettent de travailler plus de 50 pour cent du temps de façon durable? Comment vérifier que le quart de rente accordé serve durablement à compenser une incapacité de travail, alors que le faible montant de l'allocation ne permet pas vraiment un complément de salaire? Dans ce sens, il serait raisonnable de supprimer le quart de rente, comme nous le propose la majorité de la commission.

Mais que va-t-il advenir alors de ceux qui s'annoncent à l'assurance-invalidité? Recevront-ils la demi-rente ou la rente complète? Et à ce titre, ne bénéficieront-ils pas d'appréciations médicales trop élevées par défaut de paliers intermédiaires? Je dois vous dire, avec M. Schiesser, ma crainte de voir une multitude de cas plus sociaux que médicaux obtenir définitivement – et j'insiste sur ce point, définitivement, car en 20 ans, je ne crois pas avoir assisté à une seule réduction de rente –, obtenir définitivement, dis-je, une demi-rente ou une rente complète. Dans ce contexte, un quart de rente limité dans le temps pourrait être à la fois une aide dans une période difficile et, par la limitation de sa durée à deux ans, un moyen d'éviter que tous les requérants de l'assurance-invalidité ne viennent à bénéficier d'une demi-rente ou d'une rente complète. Comme M. Schiesser, je ne vous cache pas donc mon inquiétude de voir augmenter, et non diminuer, les coûts de l'assurance-invalidité avec la suppression du quart de rente.

Si en revanche le quart de rente peut être accordé pour une durée limitée, accompagné de mesures de formation et de réinsertion, s'il doit faire nécessairement l'objet d'une réévaluation après deux ans, nous aurons probablement la chance de sortir un certain nombre de personnes de l'invalidité parce qu'il pourra être démontré qu'elles ont mis en place un nouveau mode de vie et de travail qui leur permet l'autonomie. Quant aux autres, ceux et celles dont l'invalidité sera certifiée, ils bénéficieront alors durablement d'une demi-rente ou même d'une rente complète. En retardant l'intégration au système de l'assurance-invalidité, nous aurons ainsi le temps de procurer aux requérants l'assistance médicale, psychologique et professionnelle dont ils ont besoin, nous aurons aussi le temps d'évaluer leur réelle incapacité de travail résiduelle et de la fixer de façon adéquate. Un quart de rente, oui, mais actif, dynamique et limité à deux ans.

Il est vraiment difficile d'évaluer sereinement une incapacité de travail, et je n'en veux pas à M. Delalay d'émettre quelques doutes sur notre liberté d'action à nous autres, médecins. Le médecin subit de multiples pressions, que ce soit de

son patient lui-même, de l'employeur de ce patient, de la commune et des services sociaux. La certitude d'un réexamen approfondi et obligatoire, puisque le quart de rente ne peut être versé plus de deux ans, cette certitude permet plus d'objectivité et de sérénité. Elle permet aussi à terme d'accorder des prestations plus substantielles à ceux qui souffrent d'une invalidité partielle ou totale, et de sortir de l'invalidité ceux qui ont pu, ceux qui ont su et ceux qui ont voulu se recréer une activité complète.

L'amendement que je vous propose à l'article 28 alinéa 1quater apparaît ainsi comme une solution de compromis. Mais il est aussi un outil de gestion. L'article comprend aujourd'hui trois alinéas. Je vous en propose un quatrième qui précise mes propos, limite le quart de rente dans le temps et impose une réévaluation. Il suit la minorité en maintenant le quart de rente et la loi actuelle; il suit la majorité en excluant qu'une telle rente soit versée durablement; il évite qu'en l'absence de quart de rente, seule la demi-rente ou la rente complète soient à disposition de l'examineur; il permet à terme de sortir un certain nombre de personnes de l'invalidité.

C'est pourquoi je dépose devant vous cette proposition, en vous priant en plénum – et je m'en excuse une fois encore – d'en évaluer les avantages que je vous ai cités, et les inconvénients qu'il reste peut-être à découvrir. J'ose espérer qu'aujourd'hui, dans la procédure d'élimination des divergences qui nous opposent au Conseil national, certains seront suffisamment sensibles à l'aspect dynamique et économique de ma proposition pour la soutenir.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** J'aimerais vous inviter à soutenir la proposition de minorité qu'a défendue tout à l'heure M. Delalay, en plaçant le fait que la suppression du quart de rente, qui nous est proposée par le Conseil fédéral, constitue une mesure d'économies à court terme qui ne prend pas en considération l'utilité d'un palier intermédiaire et l'importance de ce palier pour des milliers de personnes qui accomplissent de grands efforts pour rester professionnellement actives malgré leur handicap.

À l'origine, le quart de rente a d'ailleurs précisément été introduit pour promouvoir la réadaptation professionnelle. On doit probablement améliorer l'instrument – M. Rochat vient de proposer des éléments intéressants en ce sens –, mais il ne me paraît pas judicieux de le supprimer.

Au surplus, les arguments invoqués pour cette suppression ne sont pas convaincants. Il y a tout d'abord naturellement l'élément des économies, mais on a relevé tout à l'heure que cet argument est un peu court parce que personne ne se rend compte des répercussions des demandes de demi-rentes, en lieu et place de quart de rentes.

L'argument de l'harmonisation de notre législation au droit européen est à peine plus convaincant, dans la mesure où il faut bien convenir que – même si, effectivement, le moment venu, nous devons adapter cette législation – il faut bien reconnaître que ce n'est assurément pas le problème le plus marquant que nous aurons à résoudre dans le cas où notre législation devra se rapprocher de celle de l'Union européenne.

Enfin, il y a un dernier élément à prendre en considération et, au stade de l'élimination des divergences, je considère qu'il doit être déterminant: c'est l'équilibre général de la mesure. Il ne fait pas de doute que si la proposition de majorité l'emporte, et que si donc le quart de rente est supprimé, les associations de défense des handicapés lanceront le référendum. Nous devons donc soutenir un débat public sur le quart de rente, qui est un élément marginal d'un paquet de réformes par ailleurs incontestées.

Vaut-il, dès lors, Mesdames et Messieurs de la majorité, la peine de s'entêter sur ce point du quart de rente, alors que les économies réalisées sont faibles, que le signal donné à des gens qui font des efforts considérables pour se réintégrer dans le circuit professionnel est assurément mauvais et que la logique globale de cette révision sera probablement remise en cause devant le peuple?

Au terme de cet examen critique, une conclusion s'impose: la suppression du quart de rente est et demeure une mauvaise

mesure, une mesure à courte vue, qui pose plus de problèmes qu'elle n'en résout. C'est la raison pour laquelle je vous propose de vous rallier sur ce point à la décision du Conseil national, sous réserve de l'examen de la proposition Rochat, et de maintenir le quart de rente en suivant la proposition de minorité.

**Brändli** Christoffel (V, GR): Wir haben die Viertelsrenten-Diskussion immer wieder geführt und dabei festgestellt, dass die Lösung mit dieser sehr groben Abstufung, wie wir sie heute haben – bei 40 Prozent Invalidität eine Viertelsrente, bei 50 Prozent eine halbe Rente und bei 66 Prozent eine ganze Rente – an und für sich kein gutes System ist. Wir müssten zu einem System kommen, mit welchem wir die Abstufung feiner vornehmen könnten, damit man nicht solche Sprünge hat, die zu ganz unmöglichen Reaktionen führen, indem jemand eine Arbeit nicht annimmt, weil er mit der Rente besser fährt. Diese Diskussion ist da.

Zum zweiten ist die Beurteilung – Herr Rochat hat darauf hingewiesen –, ob jemand einen Invaliditätsgrad von 40, 45 oder 50 Prozent aufweist, nicht einfach. Es führt dazu, dass Leute, die heute Viertelsrenten haben, zu 50 Prozent invalid erklärt werden und dann eben die Leistung einen Zweifel ausmacht. Es ist nicht sicher, ob am Schluss die ganze Übung nicht kontraproduktiv ist.

Wir haben die Zusatzrente aufgrund einer gründlichen Abklärung gestrichen. Ich meine, dass wir die Frage der Abstufung der Renten so oder so bei der nächsten IV-Revision diskutieren müssen und wahrscheinlich zu einem anderem – ich habe gesagt: zu einem differenzierteren – System kommen müssten. Wir gehen mit der Abschaffung der Viertelsrente einen falschen Weg, indem wir die bereits heute zu grobschlächtige Aufgliederung noch grobschlächtiger machen, indem wir nur noch 50 Prozent oder 100 Prozent Invaliditätsrente haben.

Ich sehe nicht ein – persönlich bin ich der Meinung: Es macht keinen Sinn –, dass wir jetzt dieses Thema hier aufnehmen und die Viertelsrente streichen und in zwei oder drei Jahren die ganze Diskussion wiederaufnehmen. Man sollte es beim Ist-Zustand belassen und dann die ganze Frage der Abstufung der Renten seriös und gründlich durchdiskutieren und einer zweckmässigen Lösung zuführen.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Onken** Thomas (S, TG): Ich habe mich bereits zweimal deziert gegen die Abschaffung der Viertelsrente ausgesprochen, und ich möchte es auch ein drittes Mal tun. Ich möchte mich insbesondere auf das Votum von Kollege Schiesser beziehen und zwei, drei Bemerkungen dazu machen:

Er hat gesagt, dass wir es nicht einfach hinnehmen sollten, dass Viertelsrenten, wie das von den Experten vermutet wird, in halbe Renten umgewandelt würden, wenn man die Viertelsrente abschaffen würde. Das wird wahrscheinlich ein Appell bleiben, der ungehört verhallen wird, weil die Realität in einem solchen Falle vielfach dazu zwingt, eine halbe Rente zu gewähren. Das ist das, was alle Experten, die an der Front tätig sind, bestätigen. Das ist auch das, was man von vielen Ärzten hört. Statt der Viertelsrenten werden mehr halbe Renten gewährt; das ist die Folge. Wenn man diesen Menschen gegenübertritt, wenn man ihre Bedrängnis spürt, ihre Not teilweise, dann kommt man eben nicht umhin, einer solchen Umwandlung im Sinne des sozialen Handelns stattzugeben. Herr Schiesser hat weiter ausgeführt, dass die Härtefallrenten anders als die Viertelsrenten nicht exportiert werden müssten. Mir liegt ein Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission vor. Danach sagt der Experte aus, dass das vermutlich, dass das wahrscheinlich nicht der Fall sein werde; aber eine hundertprozentig verbindliche Aussage darüber, dass die Härtefallrenten in Zukunft wirklich nicht exportiert werden müssen, haben wir auch noch nicht. So sicher, so verbindlich scheint – jedenfalls zum heutigen Zeitpunkt – die Aussage, dass wohl die Viertelsrenten, nicht aber die Härtefallrenten exportiert werden

müssen, also nicht zu sein. Wir haben im Rahmen der bilateralen Verhandlungen ja schon einige Überraschungen erlebt, gerade jüngst auch bei der Arbeitslosenversicherung. Auch hier meine ich, dass – zumindest im Augenblick – noch ein grosses Fragezeichen zu setzen ist.

Schliesslich hat Kollege Schiesser gesagt, wenn der Nationalrat die Viertelsrenten nicht abschaffen wolle, dann solle er bitte aufzeigen, wo er denn ein entsprechendes Sparpotential sehe. Warum soll er das machen? Warum soll er das tun müssen? Warum soll ein Rat, der den sozialen Schutz nicht reduzieren will, gleichzeitig aufzeigen, wo er das Geld sonst einsparen will? Warum soll ein Rat bei einem Einsparpotential, das noch nicht einmal genau beziffert werden kann, gleichzeitig zu einem solchen Beschluss auch noch eine Kompensationsmöglichkeit dartun? Das sehe ich nicht ein.

Wir sind laufend dabei, neue Ausgaben zu beschliessen. Heute morgen beispielsweise hat uns die WBK beantragt, bei der Differenzvereinbarung betreffend die Vorlage «Volkszählung 2000» einer Bestimmung zuzustimmen, die festlegt, dass der Bund den Kantonen und Gemeinden Beiträge an diese Volkszählung gewähre. Wir hatten bisher eine Kann-Formulierung beschlossen. Jetzt ist es ein verpflichtender Auftrag, ein neuer Subventionstatbestand. Kein Wort ist gefallen, kein Finger hat sich gerührt, um dagegen Einsprache zu erheben – entgegen den Absichtserklärungen bei der Beratung des Subventionsberichtes und entgegen dem «heiseren Gesang», der damals ausgestossen wurde. Das ist nur ein kleines Beispiel; auch ich habe mich nicht dagegen ausgesprochen.

So geschieht das laufend, und niemand beziffert die Mehrausgaben. Nur hier will man jetzt sozusagen gleich auch noch das Sparpotential aufgezeigt bekommen, wenn man bereit ist, an einer sozialen Schutzmassnahme weiterhin festzuhalten und entscheidet, dass die Viertelsrente nicht abgeschafft werden soll.

Ich glaube nicht, dass hier ein grosses Sparpotential besteht; ich bin aber überzeugt davon, dass mit der Viertelsrente die Reintegration von Behinderten wesentlich gefördert wird. Und der Grundsatz «Eingliederung vor Rente» besteht immer noch, aber er ist in der heutigen Wirtschaftslage wahn-sinnig schwer einzulösen. Gerade da ist die Viertelsrente ein entscheidendes Instrument, um Invaliden einen Einstieg, eine Wiederintegration ins Wirtschaftsleben zu ermöglichen. Darum appelliere ich ein drittes Mal mit Nachdruck an Sie, dass wir die Viertelsrente beibehalten und sie nicht abschaffen.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich unterstütze den Antrag der Kommissionsmehrheit. Ich bin auch der Auffassung von Herrn Schiesser, dass derjenige, der in dieser Zeit aus beachtenswerten Gründen sagt, dass man hier nicht sparen wolle, im Prinzip eine Schuld hat, Alternativen zu zeigen.

Herr Präsident der Finanzkommission, Sie wissen es selbst, dass wir hier in einem Rat sind, in dem nicht jede Einzelperson alle Geschäfte in gleicher Manier gleich sorgfältig vorbereiten kann. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie in diesem Jahr, in dem Sie die Finanzkommission präsidieren, jedes Geschäft auf neue Ausgaben überprüfen und den Antrag stellen würden, auf neue Ausgaben nicht mehr einzutreten. Ich werde Ihnen ungeschaut folgen, wenn Sie das tun.

**Schiesser** Fritz (R, GL), Berichterstatter: Darf ich noch einige kurze Bemerkungen machen zu den Voten, die jetzt gefallen sind?

Zuerst eine Bemerkung formeller Art zum Antrag Rochat: Richtigerweise müsste der Antrag – ich beziehe mich nur auf den deutschen Text – lauten: «Renten, die einem Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent, aber weniger als 50 Prozent entsprechen ....», denn bei einem Invaliditätsgrad von 50 Prozent wird bereits eine halbe Rente ausgerichtet. Das wäre die präzise Formulierung. Das sage ich nur als Hinweis für den Fall, dass diese Bestimmung angenommen werden sollte, wobei sich auch dann eine Differenz zum Nationalrat ergäbe und die Formulierung noch einmal überprüft werden könnte.

In der Diskussion sind verschiedene Argumente gefallen. Dazu möchte ich noch einiges bemerken. Zuerst eine kurze Bemerkung zu Herrn Delalay: Es trifft zu, dass die Verwaltung uns eine Übersicht gegeben hat, die zeigt, in welchen anderen Ländern auch noch unseren Viertelsrenten ähnliche Renten ausgerichtet werden. Allerdings ist der Invaliditätsbegriff unterschiedlich, und die Systeme sind nur bedingt vergleichbar. Ich greife Holland heraus, um zu zeigen, dass wir in anderer Beziehung wesentlich besser dastehen als andere Länder. In den Niederlanden ist es offenbar so, dass bei einem Invaliditätsgrad von 20 bis 80 Prozent eine Rente in der Höhe von 21 bis 50 Prozent ausgerichtet wird. Wenn man auf der einen Seite sagt, Finnland oder auch Schweden richteten bereits bei einem tieferen Invaliditätsgrad Viertelsrenten aus, muss man auf der anderen Seite auch sehen, dass es unter diesen hier aufgeführten Ländern auch solche gibt, die in der Skala wesentlich strenger sind als wir.

Kollege Brändli, Sie haben den Vorschlag des verfeinerten Systems schon in der letzten Runde gebracht. Ich muss Ihnen sagen, dass ich an der Praktikabilität eines differenzierteren Systems zweifle, wenn ich die Ermessensspielräume sehe, und über die finanziellen Folgen, die mit einem solchen System verbunden sind, mache ich mir keine Illusionen.

Kollege Gentil hat auf die Referendumsgefahr hingewiesen. Ich bin Realist genug, um zu sehen, dass diese Referendumsgefahr besteht, und ich kann sie nicht von der Hand weisen. Ich gebe auch offen zu, dass es wahrscheinlich sehr schwierig wäre, einen Referendumskampf gegen die Invalidenorganisationen zu führen. Aber angesichts der finanziellen Situation der Invalidenversicherung muss, glaube ich, auch die andere Seite dazu beitragen, dass wir diesen Sozialversicherungszweig wiederum auf eine einigermaßen gesunde finanzielle Basis stellen können.

Das Votum des Präsidenten der Finanzkommission hat mich etwas erstaunt. Wir müssen von folgendem ausgehen: Nachdem wir im letzten Jahr den Schuldenberg der Invalidenversicherung durch eine ausserordentliche Aktion auf Null reduziert haben, laufen dieses Jahr bei der IV Schulden in der Grössenordnung von 700 Millionen Franken oder 2 Millionen Franken pro Tag auf.

Auch die Aussichten, die uns der Bundesrat in der Botschaft für den zweiten Teil der 4. IV-Revision aufzeigt, sind nicht so, dass wir diesen Schuldenberg oder dieses Defizit auch nur einigermaßen in den Griff bekommen könnten. Wenn wir die Invalidenversicherung auch nur einigermaßen auf eine gesunde finanzielle Basis stellen wollen, müssen wir, seien wir doch ganz realistisch, jährlich – nicht nur einmal, Herr Kollege Onken – namhafte neue Mittel in diese Invalidenversicherung einschliessen. Ich möchte die Verantwortlichen der Invalidenorganisationen doch bitten, auch diesen Punkt zu sehen.

Ich glaube, dieser Rat hier hat gegenüber der Invalidenversicherung und den Beteiligten sehr grosses Verständnis gezeigt. Wir haben dem Transfer von 2,2 Milliarden Franken sofort zugestimmt. Wir haben in der Diskussion auch gesagt, dass wir diese Invalidenversicherung, die meines Erachtens im Moment in einer äusserst schwierigen finanziellen Situation steckt, auf eine saubere Grundlage stellen müssen. Dieses Bemühen muss man auch einmal anerkennen, auch bei den Befürwortern der Abschaffung der Viertelsrenten. Wir sind nicht einfach die bösen Buben!

Noch etwas zur Exportpflicht: Im Moment ist die Formulierung – das ist zutreffend, Herr Onken – in den bilateralen Verhandlungen noch nicht definitiv. Die Wahrscheinlichkeit ist aber gross, dass diese Härtefallrenten wie die Ergänzungsleistungen nicht darunterfallen, weil sie den gleichen Rechtscharakter haben.

Ich möchte noch einmal darauf hinweisen: Wenn wir die Viertelsrenten durch Härtefallrenten ersetzen, dann sind das halbe Renten und nicht Viertels-Härtefallrenten. Wir stellen also diejenigen, die es besonders nötig haben, besser. Es gäbe zu dieser Frage noch viel zu sagen; ich glaube, die Meinungen sind gemacht.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionmehrheit zu folgen.

Nur noch eine – persönliche – Bemerkung zum Antrag Rochat: Der Antrag wurde in der Kommission nicht gestellt; ich kann also nicht als Berichterstatter sprechen. Ich bin nicht sicher – aber das möchte ich eigentlich einer weiteren Beurteilung überlassen –, ob der Antrag Rochat materiell eine wesentliche Veränderung gegenüber dem heutigen Rechtszustand bringt. Formell wäre es offenbar so, dass die heutige Praxis mit dem Antrag Rochat auf Gesetzesstufe gehoben würde – heute ist sie auf der Stufe der Weisungen fixiert. Zum ersten Mal würde auf Gesetzesstufe klar gesagt, dass es eine zeitlich befristete Rente gibt. Das wäre das Signal des Antrages Rochat. Ob sich aber in der Praxis etwas wirklich Grundlegendes ändern würde, das weiss ich nicht. Ich zweifle daran, aber dies bedürfte weiterer Abklärungen.

Eine weitere Bemerkung: Wenn die Viertelsrenten im Rahmen der bilateralen Verhandlungen exportiert werden müssen, dann stellt sich natürlich die Frage, wie praktikabel eine derartige zweijährige Überprüfung im Ausland ist. Wir müssen uns auch überlegen, wie wir die Überprüfung von Renten vornehmen können, die ins Ausland ausbezahlt werden. Persönlich habe ich grosse Vorbehalte, dass dies wirksam erfolgen kann.

Ich bitte Sie, trotz allen Einwänden der Mehrheit zu folgen.

**Dreifuss** Ruth, conseillère fédérale: Nous avons déjà eu de nombreuses discussions sur ce thème. Le rapporteur a donné toute une série d'informations tout à fait précises et utiles, par exemple sur la situation en Europe et ce que signifierait un rapprochement dans ce domaine de la Suisse avec l'Europe, je n'y reviendrai pas. Je reviendrai sur trois ou quatre remarques qui ont été faites.

La première, pour la liquider rapidement: M. Delalay a eu des mots assez durs envers un Conseil fédéral, ou une Confédération qui remettrait une charge aux cantons en se désintéressant, dans ce domaine, du sort des personnes concernées et des finances cantonales. J'aimerais vous rappeler – c'est à la page 35 du message, malheureusement avec une faute de frappe que je constate maintenant – que l'opération première partie de la 4e révision de l'AI est blanche pour les cantons. Ils participent aux économies, donc ils bénéficient des prestations de l'AI, et ils sont appelés à compenser ces opérations d'économies par une participation supplémentaire aux prestations complémentaires, et l'opération est blanche. Ils économisent 11 millions de francs, d'après nos estimations, et ils auraient à payer 11 millions de francs au titre des prestations complémentaires. Il ne faut donc pas voir dans ce projet de 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité un transfert de charges sur les cantons.

Je l'ai dit au Conseil national, ce n'est pas de gaieté de coeur que je prévois une telle mesure, mais avec bonne conscience, et avec une bien meilleure conscience que les mesures précédentes, en particulier celles qui avaient été incluses dans un paquet d'économies et que votre Chambre avait alors refusé, ou à l'époque d'Eurolex où j'avais une autre fonction. Pourquoi? Parce que nous avons créé le filet qui permet de retenir les personnes pour lesquelles la suppression du quart de rente créerait des situations difficiles. Nous avons d'abord considéré qu'il y avait un acquis pour les personnes qui étaient actuellement au bénéfice d'un quart de rente, c'est-à-dire que l'introduction de la loi ne supprimerait pas ce droit. Mais ce droit est, comme tous les droits à la rente, soumis à un réexamen périodique: quelqu'un qui est actuellement au bénéfice d'un quart de rente, dans le cas où sa situation d'invalidité se modifie, soit qu'elle se péjore et qu'il passe à un niveau de rente supérieur, soit que sa situation ou que son intégration, malgré son invalidité, s'améliore et qu'on puisse renoncer à ce quart de rente, entre dans ce système de réexamen régulier. Mais l'acquis est conservé. En d'autres termes, il continue, lui, à fonctionner ou à être soumis à l'ancien droit. Disons-le, comme ça il n'y a pas de changement pour les 4000 personnes, je crois, qui bénéficient actuellement du quart de rente.

Toutes les autres personnes qui se trouvent avec un taux d'invalidité situé entre 40 et 50 pour cent, d'après l'apprécia-

tion qui en est faite, bénéficieraient en cas de besoin de prestations complémentaires. De prestations complémentaires auxquelles elles n'ont pas droit actuellement, sauf, en cas de besoin, par le passage, cette fois-ci sous le nom de «Härtefallrenten», du quart de rente à la demi-rente. Nous avons donc un filet qui permet de garantir que, sur le plan existentiel, personne ne se trouverait menacé par l'introduction de cette nouvelle réglementation.

C'est la raison pour laquelle, en découplant pour la première fois la décision d'accorder une rente et la possibilité de recevoir des prestations complémentaires, nous créons un instrument adapté aux besoins, un nouvel instrument, un instrument fin, un instrument qui permette de mieux tenir compte de la situation individuelle des personnes par rapport à un droit à la rente. Et c'est bien cette sécurité qui me permet non seulement de vous soumettre cette mesure, mais de vous prier de ne pas vous rallier à la décision du Conseil national. L'opinion exprimée par M. Brändli consiste à dire: «De toute façon, révisons l'ensemble de notre système d'AI en termes de modulation des rentes, parce qu'un système avec des seuils aussi élevés n'est pas le système dont nous avons besoin.» Je lui donne volontiers quitus pour le fait que des systèmes avec des seuils sont toujours des systèmes extrêmement difficiles à gérer et qui peuvent créer des situations d'injustice – on peut se retrouver tout d'un coup, théoriquement, à 49 pour cent, et on n'a rien, alors qu'à 50 pour cent on a quelque chose. Je dis théoriquement, car je pense que ce n'est pas avec ce degré-là de finesse que les décisions peuvent être prises – c'est quand même par catégories que les décisions se prennent. Mais je reconnais que, pour l'esprit, ce n'est pas très satisfaisant d'imaginer qu'on a une échelle et que les degrés de cette échelle sont très élevés et qu'ils deviendraient même plus élevés par la suite.

Mais j'ai aussi des doutes quant à la praticabilité d'un système beaucoup plus fin. Nous n'avons pas l'intention actuellement d'étudier, dans le cadre de la deuxième partie de la révision, un changement dans ce sens-là, une modulation plus fine des prestations. Si l'on allait dans ce sens-là, sans doute l'esprit du temps voudrait qu'on le fasse en fonction des besoins économiques aussi, et pas seulement du degré d'invalidité.

La mesure que je vous soumetts ne va pas à contresens de cette évolution, mais au contraire, vraisemblablement dans le sens de cette évolution, que vous semblez souhaiter. Il n'y a donc pas actuellement de travaux sérieux en cours qui permettraient, comme le disait M. Brändli, dans deux ou trois ans, de venir avec un projet qui modifierait le système dans le sens d'une modulation plus fine ou d'un abaissement de ces seuils, d'un ajout de degrés à cet escalier.

J'en viens maintenant à la proposition Rochat en disant, comme M. Schiesser, que dans la pratique cela ne change rien. L'idée même de revoir les rentes périodiquement fait absolument partie intégrante de l'AI. Par contre, votre proposition, Monsieur Rochat, a un défaut pratique réel: elle crée une confusion entre les mesures de réadaptation et la rente. En fait, vous voulez faire d'une rente un accompagnement d'une phase de réadaptation alors que, dans le système de l'AI, il faut d'abord épuiser les possibilités de réadaptation, lesquelles s'accompagnent du versement d'indemnités journalières qui sont en général plus élevées que la rente, parce que c'est la phase essentielle où il faut éviter une chronicisation des difficultés qui conduisent à l'invalidité.

Donc, si vous créez cette confusion, quelle sera la prochaine étape? C'est le risque que la période de réadaptation et la période de rente puissent se mêler, et que des personnes qui auraient droit actuellement aux indemnités journalières puissent entrer dans un système où elles auraient droit à quelque chose d'hybride qui serait une rente aux fins de réintégration. Vous modifiez, par cette simple proposition, la logique même de l'AI. Pour une proposition qui vient sans avoir passé par la commission, au dernier moment, au moment de l'élimination des divergences, cela me paraît quelque chose qui mérite une réflexion en tout cas plus approfondie. Avec votre proposition, Monsieur Rochat, vous changez la philosophie de l'AI. Veuillez la garder, si je puis me permettre cette remarque,

pour une réflexion approfondie dans le cadre de la deuxième partie de la 4e révision de l'AI. Aujourd'hui, elle nous forcerait vraiment à prendre une décision sans que toutes les conséquences aient pu en être évaluées.

Comme l'a dit M. Schiesser, sur le plan de la philosophie générale, cela change aussi l'esprit de l'AI, qui dit maintenant que toutes les rentes sont accordées sur la base d'un examen, sans limitation dans le temps, mais qu'elles sont périodiquement réexaminées. Nous le savons, tant qu'il n'y a pas eu un réexamen qui conduit à une autre décision, le droit à cette rente est assuré. Vous renversez les choses, Monsieur Rochat, en disant: «Non, nous n'accorderons plus, dans le cas du quart de rente – mais c'est un corps étranger dans la philosophie de l'AI –, que des rentes limitées, et il faut qu'il y ait une nouvelle décision pour que cette rente puisse être accordée.»

Voilà la raison pour laquelle cette idée, qui est certainement aussi inspirée par votre expérience de praticien, d'homme du terrain, demande une réflexion beaucoup plus approfondie qu'aujourd'hui dans ce tour de discussion, et n'aide strictement pas à sortir du fameux dilemme, du douloureux dilemme, du difficile dilemme: voulons-nous maintenir le quart de rente tel qu'il est actuellement? Voulons-nous adopter le système proposé par le Conseil fédéral, qui détruit des automatismes dans le sens de la rente, mais qui prend au sérieux le mandat social qui est d'éviter que la pauvreté s'installe pour cause d'une rente d'invalidité réduite? C'est cela que nous vous demandons de soutenir aujourd'hui.

**Präsident:** Zunächst ist der Wortlaut des Antrages Rochat zu bereinigen. Herr Rochat beantragt folgendes: «Renten, die einem Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent, aber weniger als 50 Prozent entsprechen, werden ....» Der Antrag Rochat ist als Ergänzung des Antrages der Minderheit zu verstehen.

#### *Abstimmung – Vote*

##### *Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit/Rochat	19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	15 Stimmen

##### *Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	25 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit/Rochat	13 Stimmen

#### **Art. 29 Abs. 1**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

Festhalten

##### *Minderheit*

(Delalay, Brunner Christiane, Respini)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 29 al. 1**

##### *Proposition de la commission*

##### *Majorité*

Maintenir

##### *Minorité*

(Delalay, Brunner Christiane, Respini)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

#### **Art. 53 Abs. 2**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 53 al. 2**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Schiesser Fritz (R, GL),** Berichterstatter: Die Bestimmung von Artikel 53 Absatz 2 hat in der nationalrätlichen Kommis-

sion zu einer ausgiebigen Debatte geführt. Dabei wurde unter anderem der Wunsch geäußert, der Ständerat solle sich über die Lösung des angesprochenen Problems nochmals Gedanken machen. Eigenartigerweise hat dann diese Ergänzung von Artikel 53 im Plenum des Nationalrates überhaupt zu keiner einzigen Bemerkung Anlass gegeben. Daraus darf wohl geschlossen werden, dass sich die in der Kommission erhitzten Gemüter bis zur Plenardebatte im Nationalrat wieder gehörig abgekühlt haben.

Worum geht es? Einfach gesagt geht es darum, durch Vorschriften des Bundesrates die in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlichen Praktiken einander anzunähern. Es ist zum Beispiel nur schwer einsehbar, weshalb in einzelnen Kantonen prozentual doppelt so viele Invalide vorhanden sind wie in anderen Kantonen. Hier bedarf es einer Bundesratskompetenz, um die Arbeit auf Kantonsebene zu überprüfen und nach Möglichkeit etwas zu vereinheitlichen.

Das heisst, die kantonalen Unterschiede sind auszugleichen. Diesem Zweck dient der neue Artikel 53 Absatz 2. Die Kommission beantragt Ihnen, hier dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 73 Abs. 6**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 73 al. 6**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Schiesser Fritz** (R, GL), Berichterstatter: Bei Artikel 73 Absatz 6 geht es um die Bedarfsplanung für kantonale Anstalten, Werkstätten und Wohnheime.

Nach Auffassung des Nationalrates ist es notwendig, dem Bundesrat die Befugnis einzuräumen, Vorschriften über das Verfahren für die Einreichung der Bedarfsplanungen auf Verordnungsstufe aufzustellen. Der Nationalrat hat diese Bestimmung ohne Diskussion genehmigt.

Ihre Kommission beantragt Ihnen, in diesem Punkt ebenfalls dem Nationalrat zu folgen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Ziff. II Ziff. 2 Art. 2c Bst. a; Ziff. III Bst. a, b**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Delalay, Brunner Christiane, Respini)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Ch. II ch. 2 art. 2c let. a; ch. III let. a, b**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Delalay, Brunner Christiane, Respini)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Präsident:** Ich gehe davon aus, dass die beiden Differenzen durch die Abstimmung bei Artikel 28 im Sinne der Zustimmung zum Antrag der Mehrheit bereinigt sind.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.017

## **Bundesgesetz über die Archivierung**

### **Loi fédérale sur l'archivage**

#### *Différences – Divergences*

Siehe Seite 621 hiervor – Voir page 621 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1998

Décision du Conseil national du 22 juin 1998

#### **Art. 1 Abs. 1 Bst. d, 3; 4 Abs. 3; 12 Abs. 2, 3**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

#### **Art. 1 al. 1 let. d, 3; 4 al. 3; 12 al. 2, 3**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Wicki Franz** (C, LU), Berichterstatter: Wir haben noch zwei Differenzen. Die eine Differenz findet sich bei Artikel 1 Absatz 1 Litera d und hängt mit Artikel 1 Absatz 3, Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 12 Absätze 2 und 3 zusammen. Hier geht es um den Fragenkomplex des Geltungsbereiches des Archivierungsgesetzes in bezug auf die eidgenössischen Gerichte. Die zweite Differenz findet sich bei Artikel 11 Absatz 2; sie betrifft das Ende der verlängerten Schutzfrist beim Tod der betroffenen Person.

Vorerst zu Artikel 1 betreffend Geltungsbereich in bezug auf das Bundesgericht: Ihre SPK hat einstimmig beschlossen, an unserem Beschluss festzuhalten und die Lösung des Nationalrates abzulehnen. Zu diesem klaren, einstimmigen Ergebnis Ihrer Kommission kam es insbesondere aus folgenden Gründen:

Unsere Lösung stützt sich auf eingehende Abklärungen und Gespräche mit dem Bundesgericht ab. Sie hat sich aufgrund der bisherigen Praxis der eidgenössischen Gerichte bewährt. Das Konzept des Nationalrates, das nur mit einem Stimmenverhältnis von 70 zu 62 zustande kam, hat Ihre Kommission nicht überzeugt. Wir teilen die Meinung von Frau Bundesrätin Dreifuss, die im Nationalrat erklärt hat, die nationalrätliche Formulierung schaffe mehr Probleme, als sie löse.

Daher stelle ich Ihnen namens der einstimmigen Kommission den Antrag, bei Artikel 1 Absatz 1 Litera d, Artikel 1 Absatz 3, Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 12 Absätze 2 und 3 – also beim ganzen Komplex der Zuständigkeiten – an unseren Beschlüssen festzuhalten.

**Dreifuss Ruth**, conseillère fédérale: Je précise – puisque la décision du Conseil national est indiquée sur le dépliant par l'expression «gemäss Bundesrat», «selon le Conseil fédéral» – que le Conseil fédéral, au contraire, soutient aujourd'hui la proposition de votre commission et vous invite à maintenir votre décision.

J'aimerais par là rendre hommage au travail qui a été fait par la commission pour trouver une solution satisfaisante concernant le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances. J'aimerais aussi dire très clairement qu'avec la formule que vous avez choisie, le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances doivent se plier aux principes généraux de la loi, ce qui signifie qu'ils doivent à la fois se soumettre aux règles qui consistent à archiver, à garder les documents, à mesurer la valeur archivistique de ces documents, à en garantir l'accès, et à prévoir également des limitations dans le temps à l'accès de ces archives. Dans ce sens-là, le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances sont soumis aux mêmes principes que toutes les autres instances de la Confédération dans ce domaine et ils doivent agir après avoir consulté les Archives fédérales.



Dans ces conditions, la solution que votre Conseil a trouvée est la meilleure. J'espère que le Conseil national s'y ralliera.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 11 Abs. 2, 3**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

*Mehrheit*

Die verlängerte Schutzfrist endet drei Jahre nach dem Tod der betroffenen Person. Vorbehalten bleibt Artikel 12.

*Minderheit*

(Aeby, Forster, Rhinow, Spoerry)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 11 al. 2, 3**

*Proposition de la commission*

*Al. 2*

*Majorité*

Le délai de protection prolongé expire trois ans après le décès de la personne concernée. L'article 12 est réservé.

*Minorité*

(Aeby, Forster, Rhinow, Spoerry)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Wicki Franz (C, LU),** Berichterstatter: Eine Vorbemerkung: In Artikel 11 Absatz 3 stimmen wir dem Nationalrat zu. Wir haben nur in Absatz 2 eine Differenz: Hier haben wir eine Mehrheit und eine Minderheit. Ich nehme an, Herr Aeby wird sich dann zum Minderheitsantrag äussern.

Ihre Kommission hat sich heute morgen eingehend mit dieser Bestimmung auseinandergesetzt. Wir diskutierten, ob wir uns nicht dem Nationalrat anschliessen könnten. Aufgrund der Auskünfte des Bundesrates und der Verwaltung sind wir aber zum Schluss gekommen, dass wir es nicht bei der Version des Nationalrates bewenden lassen können. Die Fassung des Bundesrates und des Nationalrates bei Artikel 11 Absatz 2 besagt nämlich klar: «Die verlängerte Schutzfrist endet mit dem Tod der betroffenen Person.» Auch der Vorbehalt von Artikel 12 ändert nichts an der Tatsache, dass der Schutz mit dem Tod entfällt. Die Angehörigen müssen tätig werden; sie müssen Gesuche stellen; sie müssen auf einem mühsamen Weg versuchen, das Ende der verlängerten Schutzfrist hinauszuschieben.

Die Mehrheit Ihrer Kommission beantragt Ihnen daher, in Artikel 11 Absatz 2 die verlängerte Schutzfrist nicht abrupt mit dem Tod der betroffenen Person beenden zu lassen, sondern erst drei Jahre nach deren Tod. Mit diesem Vorschlag tragen wir auch dem Schutzbedürfnis der Angehörigen Rechnung.

Ich bitte Sie daher, der Ergänzung in Artikel 11 Absatz 2 gemäss Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Aeby Pierre (S, FR):** La majorité de la commission vous propose de maintenir ici une divergence qui confine à l'entêtement en la matière, lorsqu'on sait les circonstances dans lesquelles la commission du Conseil national s'est ralliée, à l'unanimité, à la version du Conseil fédéral et lorsqu'on connaît aussi le résultat du vote massif en séance plénière au Conseil national.

J'aimerais apporter ici un correctif, tout de même, à ce qu'a dit le rapporteur. La protection ne s'éteint pas avec la mort. On aurait tendance à oublier, à ce stade de la discussion, les principes de base. La protection est de 30 ans. C'est entre la trentième et la cinquantième année que la protection s'éteint avec la mort. C'est donc au moins 30 années et un mois. Pourquoi alors 30 années et un mois ou un jour ou 33, 32 ou 31 années, puisque c'est de cela qu'il s'agit très concrètement? Cette solution paraît un peu illogique. Elle a d'ailleurs

été décidée en dix minutes ce matin, très vite, et je crois qu'elle est, en soi, indigne d'un travail de commission sensé. Expliquer ces trois ans que l'on parachute au moment de l'élimination des ultimes divergences me paraît être quelque chose de très compliqué.

Au nom de la minorité, je vous invite à suivre enfin le Conseil national et le Conseil fédéral dans cet article 11, sans oublier que l'article 12 permet toutes sortes de restrictions à la consultation, que l'intérêt public, l'intérêt prépondérant, digne de protection, y sont expressément mentionnés aussi bien à l'alinéa 1er qu'à l'alinéa 2. En conséquence, la fin du délai prolongé avec la mort de la personne concernée est une solution tout à fait praticable et qui protège les intérêts des personnes.

**Wicki Franz (C, LU),** Berichterstatter: Die Mehrheit schlägt Ihnen eine ganz klare Regelung vor: «Die verlängerte Schutzfrist endet drei Jahre nach dem Tod der betroffenen Person.» Dies ist eine klare Regelung, die keinen Verwaltungsaufwand mit sich bringt. Auch das Bundesarchiv weiss dann: Diese Person ist gestorben, drei Jahre sind vorbei, jetzt sind die Akten offen.

Die Mehrheit Ihrer Kommission will nicht aus Trotz irgendeine Lösung durchbringen. Wir kamen zu dieser Ergänzung, nachdem die Bedenken, die in unserer Kommission geäussert wurden – Bedenken nicht zuletzt auch unserer Kommissionspräsidentin –, nicht ausgeräumt werden konnten.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen. Schenken Sie doch jenen Personen, die das Privileg haben, im Bundesarchiv verewigt zu sein, eine minimale Grabesruhe von drei Jahren! Die Angehörigen der Verstorbenen werden Ihnen dankbar sein.

**Dreifuss Ruth,** conseillère fédérale: Vous me permettez d'apporter le soutien du Conseil fédéral à la proposition de minorité et de vous prier de vous rallier, dans ce domaine, à la décision du Conseil national. Je ne soulignerai pas ici, comme je l'ai fait la dernière fois, la détermination du Conseil national dans ce domaine et le fait que sa commission, saisie de l'idée d'une proposition allant dans le sens de l'actuelle proposition de la majorité de votre commission, ne l'a même pas discutée en son sein. Et cela, M. Aeby l'a dit, parce qu'il s'agirait dans ce cas de prolonger de nouveau la protection, alors que le but de la réforme est de garantir dans tous les cas 30 ans, et pour les données sensibles un délai additionnel de 20 ans, mais qui se termine à la mort de la personne protégée. Il ne s'agit donc en aucun cas, comme cela a été dit, de jeter en pâture des faits récents. Il ne s'agit que de vieilles histoires qui, pour autant qu'elles suscitent de l'intérêt et qu'il n'y ait pas un intérêt privé, ou public bien sûr, prépondérant, pourraient être libérées.

L'article 12 alinéa 2 donne la possibilité aux Archives fédérales et aux services versants de prolonger la protection de ces données. Dans les cas spéciaux – ceux où pourrait exister le soupçon que des intérêts, privés en particulier, prépondérants pourraient être touchés –, l'examen sera fait avant que l'accès à ces archives soit ouvert. Cela ne se fera pas systématiquement pour toutes les archives protégées des personnes et pour lesquelles la mort ouvre en principe le droit de consulter, mais il ne faut pas craindre une espèce d'automatisme où l'intérêt suscité après la mort d'une personne créerait automatiquement une obligation pour les Archives fédérales de mettre ce dossier à disposition. S'il y a des indices de données sensibles, soit les Archives fédérales, soit le service versant feront une évaluation.

Il y a peut-être une confusion entre la protection en matière de publication de données – la protection des données, la protection des droits des personnes décédées, la protection de leurs proches dans la mesure où leur propre personnalité peut être touchée par une publication – et l'accès aux archives. La loi dont nous parlons ici ne règle que l'accès aux archives, et les possibilités de le limiter après avoir affirmé le principe de leur ouverture après le délai de protection normal. La question de la publication est une autre question. Si la publication est injurieuse pour les proches, est une atteinte

grave à l'honneur d'une famille, par exemple – vous le savez bien, nous avons eu des cas de ce genre –, les possibilités d'agir face à la publication sont données. Vouloir fermer de façon systématique les archives, parce que c'est de ça qu'il s'agit, pendant les trois ans qui suivent la mort d'une personne ne correspond ni à l'esprit général de la protection des données ni à l'esprit de cette révision qui est de fixer un cadre clair pour l'accès aux informations historiquement intéressantes. Toute cette discussion a commencé – c'est en partie une coïncidence –, mais le fait est que nous avons commencé cette réflexion dans le cadre d'un débat sur la mémoire et l'accès à la mémoire.

La proposition de majorité vise à restreindre de façon abusive l'accès aux données et sans que le bien sur l'autre plateau de la balance soit clairement défini. Cette «Pietät» dont on parle et qui, dans de très rares cas qui peuvent être prévenus, pourrait blesser une famille ne justifie pas une prolongation automatique du délai au-delà de la mort de la personne à protéger.

Je vous prie de soutenir la proposition de minorité et d'éliminer cette divergence avec le Conseil national.

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	10 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.055

## Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz

### Assurance-maternité. Loi fédérale

Botschaft und Gesetzentwurf vom 25. Juni 1997 (BBl 1997 IV 981)  
Message et projet de loi du 25 juin 1997 (FF 1997 IV 881)

*Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**Cottier Anton (C, FR)**, Berichterstatter: Die heute zur Debatte stehende Mutterschaftsversicherung hat eine beachtliche und bewegte Vorgeschichte, und zwar beginnt diese nicht erst vor 53 Jahren mit der Schaffung eines Verfassungsartikels über die Mutterschaftsversicherung. Ich will kurz einige Fakten in Erinnerung rufen:

Bereits im letzten Jahrhundert, als die Industrialisierung die Strukturen der Familie vollständig umgewandelt hatte, wurde die Notwendigkeit erkannt, zum Schutze der Mutterschaft zu legislieren. So sah schon das Fabrikpolizeigesetz des Kantons Glarus von 1864 ein Arbeitsverbot von acht Wochen für Wöchnerinnen vor, und diese Lösung wurde dann ins eidgenössische Fabrikgesetz aufgenommen. Diese Regelung war aber von keiner gesetzlichen Lohnfortzahlungspflicht begleitet. Um die Jahrhundertwende wurde ein erster Anlauf gemacht, diese gesetzgeberische Lücke zu füllen und einen Versicherungsschutz für Mutterschaft einzuführen. So wurde ein Entwurf für eine Krankenversicherung ausgearbeitet, der auch die Mutterschaft umfasste. Diese als «Lex Forrer» bezeichnete Vorlage enthielt eine obligatorische Versicherung für ein sogenanntes Wöchnerinnengeld; das Volk lehnte die «Lex Forrer» jedoch ab.

Später, im Jahre 1920, ging es darum, abzuklären, ob die Schweiz das von der Internationalen Arbeitskonferenz beschlossene Übereinkommen über die Beschäftigung von Frauen vor und nach der Niederkunft ratifizieren solle. Bei dieser Gelegenheit erstellte eine Expertenkommission einen ersten Entwurf für eine eigene Mutterschaftsversicherung. Die Experten befürworteten ein Versicherungsobligatorium mit einem Einkommen, das eine bestimmte Grenze hatte. Mit Rücksicht auf die Vorarbeiten für eine Gesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung wurde das Vorhaben einer Mutterschaftsversicherung allerdings zurückgestellt.

Neuen Auftrieb für die Befürworter einer Mutterschaftsversicherung brachte dann das 1942 eingereichte Volksbegehren «für die Familie». Der vom Bundesrat als Gegenentwurf vorgeschlagene Verfassungsartikel 34quinquies wurde in der Volksabstimmung von 1945 deutlich angenommen. Damit war die bis heute unverändert gebliebene verfassungsmässige Grundlage für die Einführung einer Mutterschaftsversicherung gelegt. Schon ein Jahr später entstand der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung. Dieser sah kein Obligatorium vor, enthielt aber gewisse Solidaritätskomponenten, und er hätte im Falle von Mutterschaft nennenswerte Leistungen gebracht.

Dieses Mal wurde die Vorlage zugunsten der Neuordnung der Krankenversicherung, die auch eine Mutterschaftsversicherung enthalten sollte, zurückgestellt. Bereits acht Jahre später – 1954 – wurde eine weitere Expertenkommission eingesetzt. Es entstand ein neuer Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Kranken- und Mutterschaftsversicherung. Für die Mutterschaft wurde ein Obligatorium vorgesehen, und nach der Vernehmlassung wurde diese Vorlage einer Mutterschaftsversicherung zugunsten der Einführung der Invalidenversicherung zurückgestellt. Ein drittes Mal also musste die Mutterschaftsversicherung einer anderen Sozialversicherung weichen.

Mit der Volksinitiative «für die soziale Krankenversicherung», von der SP 1970 lanciert, wurde für die Mutterschaft ein Taggeld von 80 Prozent des Lohnes vorgesehen. Initiative und Gegenentwurf scheiterten 1974. Nun häuften sich die Vorlagen: Am 2. Dezember 1984 wurde eine weitere Volksinitiative verworfen, und am 6. Dezember 1987, kaum drei Jahre später, lehnte das Volk das revidierte Krankenversicherungsgesetz mit Taggeldeleistungen für die Mutterschaft ab.

Diese Vorlage hat also eine Vorgeschichte nicht von 50, sondern von 134 Jahren. Eines charakterisiert diese Geschichte – deshalb habe ich sie hier auch festgehalten –: Nachdem der arbeitsrechtliche Schutz der Mütter schon im letzten Jahrhundert rechtswirksam wurde – was einen grossen Fortschritt bedeutete –, musste in der Folge die Einführung einer Mutterschaftsversicherung trotz Verfassungsbestimmungen jedesmal einer anderen Sozialversicherungsvorlage weichen. Eine Versicherung wurde gegen eine andere ausgespielt. Sicher, diese Versicherungen – AHV, IV, Krankenversicherung – waren notwendig. Heute aber ist die Zeit gekommen, die Mutterschaftsversicherung einzuführen und diese Lücke in unserem Sozialversicherungssystem auszufüllen.

A peine dix ans depuis le dernier rejet en votation populaire, et le Conseil fédéral et la commission ont remis l'ouvrage sur le métier. N'est-ce pas trop vite? Non!

Depuis les années quatre-vingt, la situation de la femme dans la société a considérablement changé, bien plus que par le passé. Aujourd'hui et durant ces dix dernières années, la femme et la mère doivent plus contribuer à subvenir à l'entretien de la famille. Très souvent, elle y est obligée; elle le fait seule dans le cadre d'une famille monoparentale. En outre, autre changement important, la mobilité sur le marché du travail éloigne les jeunes parents de leurs familles. Ainsi la solidarité entre les générations s'affaiblit. Et enfin, le taux de naissances diminue. Il diminue particulièrement en Suisse. Notre pays est aujourd'hui en Europe le pays qui a le moins d'enfants par famille. Sans vouloir instrumentaliser l'assurance-maternité à des buts démographiques, la création d'une telle assurance reconnaîtrait à la maternité la place que lui doit la société. Les enfants constituent l'avenir d'un pays.

Le statut juridique de la femme a aussi profondément changé ces dix dernières années: un statut autonome, égal à celui de l'homme. Cette évolution s'est exprimée par la 10e révision de l'AVS, par le nouveau droit matrimonial et enfin dans le droit du travail. Il est dès lors plus que jamais justifié de présenter, 11 ans après le rejet populaire, un nouveau projet.

Bevor wir uns der Gesetzesvorlage zuwenden, wollen wir den heute geltenden Schutz der Mutterschaft und die Frage des Verdienstausfalls bei der Geburt eines Kindes durchgehen. Laut geltendem Arbeitsgesetz – das neue Gesetz bringt hier eine Verbesserung – darf eine Wöchnerin während acht, in Ausnahmefällen während sechs Wochen nach ihrer Niederkunft nicht beschäftigt werden. Ob für die Dauer dieses Arbeitsverbotes ein Anspruch auf Lohnfortzahlung besteht, hängt davon ab, wo eine Frau arbeitet und wie lange sie bereits an dieser Stelle ist. Einen allgemeinen Schutz vor Lohnausfall in dieser Zeit gewährt nur Artikel 324a Absatz 3 OR. Nach Ablauf von drei Monaten muss der Lohn für drei Wochen, ab dem zweiten Dienstjahr für «eine angemessene längere Zeit» ausgerichtet werden. Was «angemessene Zeit» heisst, haben einzelne Arbeitsgerichte in Richtlinien festgelegt, die je nach Kanton voneinander abweichen. So bestehen Unterschiede zwischen der Berner, Zürcher und Basler Skala, und dies ist eine unbefriedigende Situation.

Für einen Teil der Arbeitnehmerinnen gilt indes heute schon eine bessere Regelung als die Lösung gemäss Obligationenrecht. So beträgt der Mutterschaftsurlaub in der Bundesverwaltung und in den Verwaltungen vieler Kantone 14 bzw. 16 Wochen. Die Gesamtarbeitsverträge, denen rund 40 Prozent der Arbeitnehmerinnen in der Privatwirtschaft unterstellt sind, sehen ebenfalls eine längere Lohnfortzahlungspflicht vor.

Die gegenwärtige Finanzierung des Mutterschaftsurlaubes allein durch die Arbeitgeber – dies ein anderes Argument – hat auch eine starke Belastung von Betrieben zur Folge, die junge Frauen beschäftigen. Kleinbetriebe wie z. B. Coiffeursalons, kleine Läden, Spitexorganisationen oder auch kleine Altersheime stellen Frauen an, sehen sich jedoch oft ausserstande, den Lohn womöglich ein paar Wochen ohne eine Arbeitsgegenleistung zu entrichten. Infolge der Unterschiede in der Regelung der Lohnzahlungspflicht und der Schwierigkeiten für gewisse Arbeitgeber, kleinere Gewerbebetriebe, drängt sich eine einheitliche Regelung für Arbeitnehmerinnen bei allen Arbeitgebern auf, und diese bringt uns die Vorlage des Bundesrates.

Ich skizziere hier kurz den Inhalt dieser Vorlage: Die vom Bundesrat vorgeschlagene Mutterschaftsversicherung sieht zwei Arten von Leistungen vor: eine Erwerbsersatzversicherung für berufstätige Mütter und eine Grundleistung für Mutterschaft, deren Betrag vom Einkommen der Familie bestimmt wird. Die Erwerbsersatzversicherung soll während 14 Wochen 80 Prozent des Erwerbseinkommens ersetzen. In Anlehnung an andere Sozialversicherungszweige wird der Höchstbetrag des versicherten Jahresverdienstes bei 97 200 Franken festgelegt.

Die Grundleistung an alle Mütter wurde als Resultat des Vernehmlassungsverfahrens in die Vorlage aufgenommen. Insbesondere die Frauendachverbände, die wir in der Kommission angehört haben, wehrten sich dagegen, dass nur erwerbstätige Frauen von der neuen Versicherung profitieren sollten. Es sei hinlänglich bekannt, dass gerade Frauen, die auf ausserhäusliche Arbeit zugunsten von innerhäuslichen Pflichten verzichten, zu einem wesentlichen Teil Aufgaben sozialer und gesellschaftlicher Natur für die Gemeinschaft übernehmen. Zudem ist zu beachten, dass für diese Frauen bei der heutigen Wirtschaftslage gar nicht genügend Arbeitsplätze vorhanden sind. Viele der nichtberufstätigen Frauen verzichten im Interesse ihrer Familien freiwillig oder gezwungenermassen auf eine Erwerbsarbeit, obwohl sie auf einen Zusatzverdienst angewiesen wären.

Die Grundleistung wird kumulativ zur Entschädigung des Erwerbsersatzes ausgerichtet und beträgt höchstens 3980 Franken. Sie ist degressiv ausgestaltet, das heisst: je höher das Familieneinkommen, desto tiefer die Grundleistung. Bis zu einem Familieneinkommen von rund 36 000 Franken wird die volle Grundleistung ausgerichtet, danach sinkt sie ab; bei

einem jährlichen Familieneinkommen von rund 72 000 Franken wird nichts mehr ausgerichtet.

Bei einem Erwerbsersatz von 80 Prozent werden die jährlichen Kosten auf 435 Millionen Franken veranschlagt. Nach dem Entwurf des Bundesrates soll die Finanzierung durch 0,2 Lohnprozent erfolgen. Die Ausrichtung einer Grundleistung wird jährliche Kosten von 58 Millionen Franken auslösen, die aus den allgemeinen Bundesmitteln aufgebracht werden sollen.

Diese vom Bundesrat vorgesehene Mutterschaftsversicherung ist eine ausgewogene Mischung von Versicherungsprinzip und Bedarfsprinzip. Als Kernpunkt enthält sie eine Lohnausfallversicherung. In diesem Punkt füllt die Vorlage eine Lücke, die sich nicht mehr rechtfertigen lässt. Während in anderen Fällen von unverschuldeter Arbeitsverhinderung im Laufe dieses Jahrhunderts der Erwerbsausfall abgesichert wurde – etwa im Falle von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall oder Militärdienstpflicht –, ist dies für die Mutterschaft bisher immer aufgeschoben worden.

Das zweite Element, die Grundleistung, ist als Bedarfsleistung zu qualifizieren. Sie wird vom Familieneinkommen abhängig gemacht. Diese Ausgestaltung entspricht den Forderungen unserer Zeit, die knappen Mittel gezielt dort einzusetzen, wo sie benötigt werden.

Wie stellt sich die Kommission zu diesem bundesrätlichen Entwurf? Grundsätzlich hat sich die Kommission darauf geeinigt, dass die Finanzierung nicht über die Belastung der Erwerbseinkommen erfolgen soll. Die Arbeit in unserem Land darf nicht noch weiter verteuert werden, wenn unsere Unternehmen konkurrenzfähig bleiben wollen. Zur Diskussion standen zwei Möglichkeiten: die Finanzierung über die Mehrwertsteuer und die Finanzierung aus einem gemeinsamen Fonds. Die Kommission ist sich einig, dass für die Mutterschaftsversicherung und die Erwerbsersatzordnung (EO) ein gemeinsamer Fonds geschaffen werden soll. In einer ersten Phase können aus diesem Fonds, der immer noch gut 2,5 Milliarden Franken enthält, die Leistungen der Mutterschaftsversicherung bezahlt werden. Später sollen dafür Mittel aus der Mehrwertsteuer bereitgestellt werden, sobald dieser Fonds unter den Betrag einer halben Jahresausgabe fällt. Die Durchführung durch EO-Kassen hat den Vorteil, dass die Mutterschaftsversicherung dank Integration in eine bewährte Institution relativ einfach umgesetzt werden kann. Der Aufbau einer neuen Verwaltung ist nicht nötig. Ähnlichkeiten der Mutterschaftsversicherung mit der EO liegen auf der Hand. Was den Zeitpunkt der Volksabstimmung über die Mutterschaftsversicherung betrifft, stehen sich in der Kommission Mehrheit und Minderheit gegenüber. Nach Ansicht der Mehrheit sollen Volk und Stände über die Mehrwertsteuererhöhung getrennt von einer allfälligen Referendumsabstimmung über das Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung entscheiden, und zwar zum Zeitpunkt, zu dem – wie vom Bundesrat vorgeschlagen – über das Gesamtpaket Sanierung der AHV und IV abgestimmt wird. Lehnt der Souverän gemäss Mehrheit dazumal ab, soll der Bundesrat von seiner Kompetenz Gebrauch machen und den EO-Mutterschaftsversicherungsbeitrag von den jetzt erhobenen 0,3 Prozent auf das Maximum von 0,5 Prozent erhöhen. Er hat diese Kompetenz aufgrund von Artikel 27 des Erwerbsersatzgesetzes. In diesem Fall soll nach dem Willen der Mehrheit auch die Grundleistung nicht ausbezahlt werden.

Die Kommissionsminderheit beantragt, dass die Abstimmung zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen soll. Bevor das Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung eingeführt wird, soll das Volk eine verfassungsmässige Kompetenz zur Erhöhung der Mehrwertsteuer ausschliesslich für die Mutterschaftsversicherung beschliessen. Diese Erhöhung soll gemäss Minderheit maximal 0,25 Mehrwertsteuer-Prozentpunkte betragen. Sollten Volk und Stände der Verfassungsänderung nicht zustimmen, dann würde es auch keine Mutterschaftsversicherung geben.

Die Mutterschaft ist der letzte Fall, wo unverschuldeter Arbeits- und Erwerbsausfall nicht vergütet werden. In allen anderen Fällen, vom Alter über den Militärdienst bis zur Invalidität usw., ersetzt eine Sozialversicherung den Erwerbs-

ausfall. Dreimal wurde bisher die Mutterschaftsversicherung zugunsten anderer Sozialversicherungen, deren Verwirklichung dringender war, zurückgestellt.

Die Einführung der Mutterschaftsversicherung ist heute eine Frage der Gerechtigkeit. Auch wenn die Finanzierung der Sozialversicherungen Schwierigkeiten bereitet, ist die Zeit heute reif, die Mutterschaftsversicherung einzuführen. Die Vorlage, die Kommission und Bundesrat Ihnen präsentieren, ist ausgewogen. Sie beinhaltet eindeutig einen Fortschritt und liegt im Interesse der Mütter, der Familien und der Wirtschaft – damit meine ich Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Ich empfehle Ihnen namens der Kommission Eintreten.

**Präsident:** Ich bitte die auf der Tribüne Anwesenden, sich der Beifallskundgebungen zu enthalten.

**Saudan** Françoise (R, GE): J'ai envie de vous dire en préambule: enfin, qu'avons-nous réussi à mettre sur pied? Nous avons réussi à vous proposer un projet d'assurance-maternité que je qualifierais de plus «light» que possible. De plus light que possible, pourquoi? Parce que nous l'avons calqué sur ce qui existe en Allemagne et en Autriche et que nous avons limité les allocations pour perte de gain (APG) à 80 pour cent du salaire, tout en nous réservant la possibilité de compléter les APG maternité par la prestation de base pour les plus petits salaires. Le plus light que possible, parce que c'est un projet qui, dans le contexte actuel, est parfaitement acceptable et supportable par l'économie et par l'ensemble des citoyens.

J'aimerais brièvement aborder trois points: les APG maternité, la prestation de base, l'aspect financier, avant d'en venir à une appréciation un peu plus politique.

1. Les APG maternité: en commission, elles ont été très peu discutées. Pourquoi? Parce que sur le plan de l'équité, elles sont absolument indispensables. 50 pour cent des femmes, comme cela a déjà été dit, ne bénéficient pas d'APG en cas de maternité. Ces femmes qui ont une activité lucrative contribuent, par contre, à travers leurs cotisations, à financer le régime des APG pour nos militaires. Mais il y a encore plus choquant: ces mêmes femmes qui ont une activité lucrative contribuent également, par leurs impôts, à assurer aux femmes fonctionnaires les meilleures prestations maternité puisqu'on sait que ce sont les collectivités publiques, en particulier parce qu'elles prennent en charge aussi des congés d'allaitement, qui donnent à l'heure actuelle, je crois, les meilleures prestations maternité. A mon avis, c'est quelque chose d'absolument indispensable, et contester les APG maternité n'est plus acceptable à la fin du XXe siècle.

2. La prestation de base a, par contre, donné lieu à d'importantes discussions au sein de la commission, parce que, stricto sensu, si on réfléchit sur la nature de cette prestation de base, c'est vrai qu'elle relève de la protection sociale plus que de la sécurité sociale. En effet, cette prestation de base qui, à l'origine, devait être financée par le budget de la Confédération, nous l'avons regroupée avec les APG. Mais si, sur ce point-là, je peux donner raison aux personnes qui ont mis en doute la nécessité de la démarche que nous avons entreprise, je dois aussi remarquer que, dans le domaine des assurances sociales, nous sommes très souvent à la limite de la prestation sociale.

Nous le sommes en matière de prestations complémentaires – il est vrai qu'on va les transférer aux cantons. Nous le sommes également dans le cadre du projet du Conseil fédéral, en ce qui concerne des améliorations qui sont prévues pour nos militaires. On sortira là également des limites de la notion d'assurance sociale au sens strict. Personnellement, je me suis d'abord engagée pour cette prestation de base avec, au départ, certains doutes, parce que la faire financer par le budget de la Confédération, compte tenu des problèmes financiers, c'était pour moi un problème de cohérence en matière de politique financière. Par contre, si j'ai accepté de la coupler avec les APG, c'est parce que j'y vois un geste de solidarité des femmes qui sont salariées ou employeuses envers les femmes qui sont au foyer. Ce projet-là, je peux le défendre, à mon avis, de manière crédible.

Il y a un problème, Madame la Conseillère fédérale, c'est celui des coûts administratifs. Il est évident qu'une prestation de base qui va se monter, compte tenu des modifications que nous avons apportées, à quelque 45 millions de francs et qui entraîne des frais administratifs de 12 millions de francs n'est pas acceptable, dans le contexte actuel. Cela nous amène à la situation absurde que certaines femmes pourraient toucher, en complément ou du revenu familial ou des APG maternité, 120 francs alors que la prestation en termes administratifs coûterait 300 francs. Là, l'ouvrage devra être remis sur le métier parce que, à mon avis, c'est difficilement défendable.

3. L'aspect financier: les comptes des assurances sociales pour l'année 1997 sont sortis. Nous constatons que l'excédent des revenus du régime des APG est de 386 642 673 francs, pour être très précis, c'est-à-dire que, comme l'a indiqué M. Cottier, les APG maternité sont pratiquement couvertes par les excédents des recettes actuelles du régime des APG.

J'aimerais attirer votre attention sur une absurdité de notre système: nous avons maintenu la suppression du quart de rente, Madame la Conseillère fédérale, mais nous savons que l'assurance-invalidité va être déficitaire pour l'exercice 1997 d'environ 600 et quelques millions de francs probablement. Nous savons que l'assurance-invalidité va être financée par des prêts que va lui accorder le régime des APG. Mais j'ai un peu de peine à comprendre comment le contrôle des finances accepte cet échange, ce prêt d'argent, en fait, entre deux assurances sociales, à un taux d'intérêt de 4,5 pour cent, alors que la Confédération pourrait se financer à 2,5 pour cent! La conclusion, c'est que les comptes à la fois de l'assurance-invalidité et du régime des APG sont, en quelque sorte, gonflés à la fois au niveau des recettes et au niveau des pertes. Voilà où nous amène l'absurdité de constituer des réserves d'une telle importance dans une assurance sociale!

Il est vrai que dans ce domaine-là, je comprends les auteurs de la proposition de minorité qui nous disent: «En effet, il faut que le financement soit assuré à long terme», et qui nous proposent d'intervenir tout de suite avec une augmentation de la TVA. Je comprends cela par souci de clarté. Mais j'ai toujours un tout petit doute quand il s'agit de l'assurance-maternité, parce qu'on nous dit toujours que ce n'est pas le moment, que ce n'est pas la bonne manière de la financer, qu'il faut avoir l'avis du peuple: je me demande quelle est la position réelle de ceux qui nous avancent ces arguments.

J'aimerais vous poser la question, Madame la Conseillère fédérale: puisque le Parlement a refusé de transférer 2 pour mille de cotisation des APG à l'assurance-invalidité, au vu de l'évolution et de l'aggravation des comptes de l'assurance-invalidité, est-ce qu'il ne faudrait pas envisager d'avancer la votation concernant ce problème? Nous le savons, vous nous l'avez annoncé à plusieurs reprises, il sera nécessaire de trouver, et rapidement, un financement pour l'assurance-invalidité, parce que, autrement, il y aura à nouveau plus de 2 milliards de francs de dettes dans l'assurance-invalidité entre les années 1997 et 1999. Cela n'est pas acceptable. Comme M. Schiesser nous l'a dit, c'est l'assurance qui nous donne le plus de souci et pour laquelle il faut trouver d'urgence un financement. Je ne sais pas si cela est possible, car cette réflexion m'est venue ce matin à la suite du débat sur l'assurance-invalidité.

J'en viens à une appréciation plus politique. En démocratie, nous pouvons avoir différents avis. Je respecte profondément ceux qui disent: «Non, moi, je ne veux pas de cette assurance-maternité, j'estime qu'elle n'est pas nécessaire et qu'on doit la reporter à plus tard.» Par contre, j'ai et nous avons tous une responsabilité. Le danger que nous courons – j'ai pu le constater à la suite du débat que nous avons eu, M. Cottier et moi, hier soir à la radio –, c'est qu'on est en train de jouer dans notre pays les invalides contre les futures mères, les retraités contre les futures mères, les invalides contre les retraités. Politiquement, c'est manquer à nos responsabilités. Nous savons que nous devons demander au peuple des moyens supplémentaires pour assurer la péren-

nit  de nos assurances sociales. Y aurait-il une possibilité de poser cette question plus tôt, compte tenu de l'assurance-invalidité, alors que vous nous avez annoncé une votation, je crois, dans le courant des années 2002 ou 2003? J'ajouterais, quant à l'assurance-maternité qui devrait entrer en vigueur en l'an 2000, conjointement avec les modifications concernant les APG pour nos militaires, que compte tenu de l'évolution du régime des APG, les excédents permettraient au début de l'année 2000 de financer l'assurance-maternité. Mais y a-t-il une possibilité de rejoindre deux points de vue qui sont, pour le moment, assez éloignés concernant la nécessité de proposer au peuple un financement par la TVA?

J'en terminerai par là: la solution que nous vous proposons est une solution raisonnable, elle est supportable et je vous prie de bien vouloir entrer en matière sur ce projet.

**Forster Erika (R, SG):** Ich trete ohne Wenn und Aber für eine für die ganze Eidgenossenschaft einheitliche Mutterschaftsversicherung ein. Es gibt, Sie haben es schon gehört, unz hliche Varianten von Mutterschaftsversicherungen respektive Taggeldleistungen im Falle einer Mutterschaft.

Es geht also heute darum, eine für die ganze Eidgenossenschaft einheitliche Mutterschaftsversicherung zu schaffen und stossende Ungleichheiten zwischen Branchen, Betrieben und Berufen zu beseitigen.

Der Auftrag zur Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung leitet sich einerseits aus Artikel 34quinquies, aber auch aus Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung ab. Die Gleichstellung am Arbeitsplatz bleibt meiner Meinung nach toter Buchstabe, solange der Erwerbsausfall durch Mutterschaft nicht gleich behandelt wird wie jener durch Unfall oder Militär.

Die obligatorische Krankenpflegeversicherung deckt die Kosten von Schwangerschaft und Geburt und erfüllt damit einen Teil der Vorgaben von Artikel 34quinquies der Bundesverfassung. Die Forderung nach einer Taggeldversicherung ist aber ebenso alt und heute nur über eine freiwillige Zusatzversicherung möglich, die sich nicht alle Arbeitnehmerinnen leisten können und die sich Frauenbetriebe – die zwar EO-Lohnpromille auf ihren Frauenl hnen abliefern, aber nie in den Genuss von Leistungen kommen – leisten müssen, wenn sie ihre soziale Verantwortung wahrnehmen und sich vor einem Liquiditätsproblem im Falle notwendiger doppelter Lohnzahlung sch tzen wollen.

Das OR verbietet Erwerbstätigkeit bis 8 Wochen nach der Geburt. Zahlungspflichtig sind die Arbeitgebenden im ersten Anstellungsjahr während 3 Wochen, später kann sich die Frist bis auf 4 Monate ausdehnen. Für Betriebe, die Frauen beschäftigen, ist es völlig unmöglich, ohne freiwillige Taggeldversicherungen auszukommen. Eine solche Versicherung kostet mehr als 1 Prozent der Lohnsumme. Verschont bleiben aber die M nnerbetriebe, denn für deren Erwerbsausfall wegen Militärdienst gibt es die Erwerbsersatzordnung in der Höhe von 0,5 Prozent auf der Lohnsumme, die zu gleichen Teilen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden bezahlt wird.

50 Prozent aller Arbeitnehmenden unterstehen einem Gesamtarbeitsvertrag, in welchem bei Mutterschaft zum Teil bis zu 16 Wochen Lohnfortzahlung gewährt werden. Die Unterschiede sind aber je nach Branche beträchtlich. Besonders gut sind heute die Arbeitnehmerinnen bei Bund, Kantonen und oft auch Gemeinden gestellt. 14 Kantone gewähren bezahlten Mutterschaftsurlaub während 16 Wochen, ebenso der Bund, unter der Bedingung, dass das Arbeitsverhältnis mindestens 2 Jahre gedauert hat. Anhand dieser Fakten wird die stossende Ungleichbehandlung der Arbeitnehmerinnen je nach Beruf und Branche klar, aber auch die Ungerechtigkeit zwischen Betrieben, die vornehmlich Frauen beschäftigen, und jenen, die vornehmlich Männer beschäftigen.

In dieser Situation gäbe es – ich sage absichtlich «gäbe es» – grundsätzlich zwei Lösungsansätze:

1. Künftig sind nur noch M nnerl hne respektive Löhne von milit rdienstleistenden Personen EO-pflichtig, mit der Folge, dass eventuell die EO-Lohnpromille angehoben werden müssen. Gleichzeitig müsste der Verfassungsartikel 34quin-

quies per Volksabstimmung aufgehoben werden. Ich denke, an diese Lösung wird sich wohl niemand wagen.

2. Wir sorgen in diesem Bereich für die Gleichstellung arbeitnehmender Frauen und Männer, indem sowohl Männern wie Frauen für den Erwerbsausfall Leistungen ausgerichtet werden. Erwerbsersatz wird geschuldet bei einer gesetzlichen Unfähigkeit sowie bei nicht allein durch die Person verschuldeter Arbeitsunfähigkeit durch Unfall oder Krankheit. Mutterschaft ist meines Erachtens nach gleichen Kriterien zu behandeln. Die gesetzliche Unfähigkeit liegt wegen des Arbeitsverbotes während den acht Wochen nach der Geburt vor. Das Stillen eines Kindes während weiteren sechs oder acht Wochen führt zu einer fast vollständigen Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit ausser Haus.

Wir können uns den durch die Verfassung auferlegten Pflichten nicht mit dem Argument der schlechten Bundesfinanzen entziehen. Der Auftrag besteht vielmehr darin, kreative Lösungen zu suchen, welche trotz der aktuellen Finanzprobleme die Einrichtung einer einheitlichen Mutterschaftsversicherung erlauben. Da bietet sich eine Kombination aus Erwerbsersatzordnung und Erhöhung der Mehrwertsteuer an, wie sie die Minderheit der Kommission vorschlagt. Da wir beim Fonds der Erwerbsersatzordnung, aber auch bei den laufenden Einnahmen einen gewissen Spielraum haben, ergibt sich die Möglichkeit, mindestens ein Lohnpromille von der EO für die Mutterschaftsleistungen zu verwenden. Damit würden die Arbeitgebenden de facto von bisher geleisteten Lohnfortzahlungen entlastet und Arbeitnehmende nicht zusätzlich belastet. Mit der Auffangfinanzierung durch 0,25 Prozent Mehrwertsteuer ist der Check für die Mutterschaftsversicherung gedeckt.

Die Grundleistung für alle Mütter, deren Familieneinkommen weniger als 72 000 Franken ausmacht, ist umstritten. Was spricht im Falle von Mutterschaft für die Gleichbehandlung aller Frauen ohne Rücksicht auf ihren Status als Erwerbstätige respektive Nichterwerbstätige? Versicherungsrechtlich, da gebe ich den Gegnerinnen und Gegnern der Grundleistung recht, kann nicht die Tätigkeit der Hausfrau versichert werden, wohl aber die allenfalls zusätzlich notwendige Arbeitsleistung Dritter wegen der während des Wochenbettes reduzierten Leistungsfähigkeit der Frau. Die Arbeits- resp. Leistungsfähigkeit im Haushalt ist während der Stillphase herabgesetzt, genau so, wie eine erwerbstätige Frau hauptsächlich wegen des Stillens ihrer Erwerbstätigkeit nicht nachgehen kann.

Mit der in der Botschaft des Bundesrates vorgeschlagenen Plafonierung der Leistung und der Begrenzung des degressiven Bezugsrechtes bei einem Familieneinkommen von 72 000 Franken wird einer realpolitischen Gegebenheit Rechnung getragen. Es soll keine Familie durch die Geburt eines Kindes in zusätzliche materielle Not geraten. Es sollen aber auch nicht neue Giesskannenl sungen eingeführt werden. Wenn den nichterwerbstätigen Frauen unter diesen Prämissen Grundleistungen ausgerichtet werden, müssen diese Grundleistungen aber auch den erwerbstätigen Frauen ausgerichtet werden.

Ob die Finanzierung dieser Grundleistung über den Bund geschehen soll, ist zumindest fraglich. Bezeichnen wir die Grundleistung als Sozialhilfe, so gehört sie in die Kompetenz der Kantone. Bereits heute richten zehn Kantone Bedarfsleistungen an Eltern aus. Logisch wäre dann, wenn der Bund in einem Rahmengesetz für die Sozialhilfe die Kantone verpflichten würde, die vorgesehene Grundleistung im Rahmen ihrer Sozialhilfeleistungen auszurichten. Damit würden auch die administrativen Doppelspurigkeiten beseitigt, die sich zwangsläufig ergeben werden, wenn die Grundleistung während 14 Wochen vom Bund und anschliessend von der Sozialhilfe der Kantone getragen werden muss. Logisch wäre es dann aber auch, dass der Bund für die geforderten Leistungen auch – respektive mit – aufzukommen hätte. Der Bund könnte sich also nicht still und leise aus der finanziellen Verantwortung stehlen. Ich denke, in dieser Frage ist wohl noch nicht das letzte Wort gesprochen. Es lohnt sich, im Nationalrat noch einmal darüber nachzudenken.

Zusammenfassend: Es gibt keine stichhaltigen Argumente gegen die Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung, denn

sie beseitigt etliche Ungleichheiten – jene zwischen jungen Männern und jungen Frauen auf dem Arbeitsmarkt; zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgebern; zwischen Lohnabhängigen und Selbständigerwerbenden; zwischen den vornehmlich Frauen beschäftigenden Arbeitgebern und jenen, die vornehmlich Männer beschäftigen; zwischen Branchen mit und solchen ohne Gesamtarbeitsvertrag. Zudem ist sie finanzierbar – mehr oder weniger ohne Mehrbelastung der Wirtschaft. Man kann es drehen, wie man will: Eine stichhaltige Begründung gegen eine Vereinheitlichung der Mutterschaftsversicherung und der Ausrichtung einer bedarfsabhängigen Grundleistung an alle Mütter gibt es nicht – dies insbesondere, weil uns ein Minderheitsantrag der Kommission vorliegt, der für die Finanzierung der Leistungen bei Mutterschaft einen Zuschlag zur Umsatzsteuer sowie die Mittel des Ausgleichsfonds der Erwerbbersatzordnung und der Mutterschaftsversicherung heranziehen will. Dies erlaubt eine Finanzierung, an die alle in unserer Gesellschaft beitragen. Dies scheint mir im Falle der Mutterschaft auch wünschenswert.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

**Merz** Hans-Rudolf (R, AR): Ich bin zwar nicht Mitglied der Kommission, aber ich habe aus Gründen der Stellvertretung alle Sitzungen der Kommission im Zusammenhang mit der Vorberatung dieses Geschäfts besucht. Ich bin anfangs mit einer ablehnenden Haltung in diese Sitzungen und in das Thema eingestiegen, und ich bin heute noch skeptisch. Aber ich bin heute für Eintreten auf diese Vorlage, und ich werde diesem Gesetz unter zwei Bedingungen am Ende vermutlich sogar zustimmen.

Zuerst zur Skepsis: Wir haben diesen Verfassungsartikel, der eine umfassende Mutterschaftsversicherung fordert. Damals in den vierziger Jahren, als er geschaffen wurde, war von Taggeldern noch nicht die Rede; das Arbeitsrecht war weit weniger ausgebaut als heute, es bestand kein Krankenkassenobligatorium, und auch die Gesamtarbeitsverträge sahen noch keine Regelungen für den Fall der Schwangerschaft vor. Streng genommen erfüllt übrigens heute nicht einmal mehr die AHV ihren verfassungsmässigen Auftrag. Dieser heisst nämlich: Ermöglichung eines angemessenen Lebensunterhaltes. Man kann sich also streiten: Wann ist eine Verfassungsbestimmung erfüllt?

Von dieser Streitfrage einmal abgesehen, ist die Mutterschaft zwar besser geschützt als 1945, der Schutz der Mutter ist besser, aber er ist zugegebenermassen immer noch verbesserungsfähig. Das ist bekannt, das haben in unserer Kommission auch die Hearings mit den zahlreichen Vertreterinnen der Frauenorganisationen bestätigt. Diesen Forderungen kann man sich von der Sache her, da stimme ich Frau Forster zu, nicht verschliessen. Besonders im Arbeitsrecht gibt es störende Lücken. Es ist natürlich wahr, dass eine Mutterschaft das Leben einer Frau fundamental verändert. Aber braucht es deshalb eine Sozialversicherung mit all ihrem Aufwand, mit all ihrem Drum und Dran? Die Mutterschaft ist doch ein Ereignis, bei dessen Eintreten Mutter und Kind verletztlich sind. Je nach den Umständen kann diese Verletzlichkeit vorübergehend zu einem Bedarf an Hilfeleistungen verschiedener Art – medizinischer Art oder bedingt durch Lohn- und Erwerbsausfall – führen. Die Vertreterinnen der verschiedenen Frauenorganisationen haben eindrücklich auf entsprechende Kategorien hingewiesen, in denen Handlungsbedarf besteht. Aber das muss nicht zwingend so sein.

Es entsteht bei einer Mutterschaft in einer ehelichen und partnerschaftlichen Beziehung in der Regel doch etwas Gewolltes, etwas Erstrebtes, nämlich ein Kind, das das Leben und das Dasein bereichert und für das man freiwillig und gemeinschaftlich Verantwortung sucht und übernimmt. Dieser Wille, eine Nachkommenschaft zu haben, ist doch weder ein Sozialversicherungsfall noch ein Subventionsgrund! Mir scheint, dass gerade dieser Normalfall, der zu keinem Handlungsbedarf führt, in der heutigen Diskussion etwas wenig Erwähnung findet. Wer selber eine Familie hat und Kinder aufzieht, der weiss doch, dass die Geburt von Kindern den Eltern meist noch keine besonderen Probleme bereitet; die

grossen oder grösseren Sorgen – finanziell und menschlich – kommen später beim Heranwachsen der Jugendlichen von selber. Mit diesen grösseren Sorgen wachsen dann auch die Bedürfnisse. Aber sie sind dannzumal anders geartet. Aus dieser Sicht ist es vertretbar, den Mutterschutz in erster Linie als Schutz der Sicherheit von Arbeitsplatz und Einkommen zu betrachten, und zwar dort, wo diese Faktoren existieren, auch während der Schwangerschaft und nach der Niederkunft.

Eine Bemerkung zur Situation unserer Sozialversicherungen: Durch die Berichte IDA-Fiso 1 und 2 wurde bekannt, wie die Situation unserer Sozialversicherungen künftig aussehen wird. Der Troika AHV, IV und Arbeitslosenversicherung steht das Wasser bereits bis zum Hals. Bis zum Jahr 2010 sind weitere 15 Milliarden Franken über zusätzliche 6,5 bis 7 Mehrwertsteuerprozent erforderlich, um auch nur den Status quo zu erhalten. Im übrigen wussten wir auch ohne Berichte IDA-Fiso schon, dass der Bund bereits heute mit mehr als 100 Milliarden Franken verschuldet ist. Statt dass diese Entwicklung endlich einmal ernst genommen wird, kaprizieren wir uns auf den Ausbau des Sozialstaates an Ecken und Enden, die für das Volk eigentlich nicht bedrohlich sind. Aus dieser Optik betrachtet können wir uns weitere Sozialversicherungen schlicht nicht leisten. Tun wir es jetzt trotzdem, dann müssen wir das mit Mass und Ziel tun.

Die Vorlage des Bundesrates – das habe ich Frau Bundesrätin Dreifuss schon während der Kommissionssitzungen gesagt und habe es anerkennend festgestellt – ist relativ moderat, obschon wir immerhin von Kosten in der Grössenordnung von 500 Millionen Franken sprechen. Ein Grossteil dieser Leistungen wird allerdings heute schon unter dem Regime verschiedener Vereinbarungen erbracht. Sie sind aber – das haben wir gehört – sehr unausgeglichen und treffen verschiedene Branchen auch in verschiedenem Ausmass.

Das Problem ist vielleicht nicht einmal die Höhe dieser Kosten, sondern es ist die «Einstiegshöhe» einer neuen Sozialversicherung. Das Problem ist doch, dass jede Sozialversicherung irgendwann einmal moderat anfängt; dann werden Apparate aufgebaut, Behörden, Organisationen eingerichtet. Dann kommen Gerichtsentscheide zur sogenannten Fortentwicklung, sie werden erzwungen, systematisiert; und schon bald wird dann mit ersten Revisionsbegehren eine Aufwärtsbewegung in Gang gesetzt.

Auch in diesem Fall wird bereits vor der parlamentarischen Beratung und noch ehe wir diese Versicherung überhaupt beschlossen haben, von weitergehenden Leistungen gesprochen. Insbesondere werden 100 Prozent Entschädigung für 16 Wochen verlangt – Stichworte wie Stillurlaub, Elternurlaub, Erhöhung des Erwerbbersatzes nenne ich nur als Nebenbemerkung. Die Automatismen warten also bereits vor der Tür. Sie können es in den Ratsprotokollen des Parlamentes seit 1949 nachlesen: Es gab kein einziges Jahr, in welchem nicht über Verbesserungen von Sozialeinrichtungen motioniert oder diskutiert wurde. Das Resultat ist bekannt: Wenn wir so weiterfahren, dauert es noch einige wenige Jahre, bis wir alle Vorsprünge unserer Volkswirtschaft verspielt haben.

Deshalb meine Skepsis.

Ich komme zu den beiden Bedingungen, unter welchen es sich meines Erachtens trotzdem lohnen würde, diese Versicherung zu unterstützen:

1. Im Vordergrund steht die Bedingung, dass die Vorlage klar und obligatorisch referendumsfähig sein muss. Das Volk soll, wie schon vor zehn Jahren, in vollem Wissen um die Ausgestaltung der Versicherung und in vollem Wissen um ihre Finanzierung entscheiden können.

Ich bitte Sie deshalb, Beschluss B zuzustimmen. Dieser verhindert, dass eine neue Sozialversicherung gewissermassen am Volk vorbeigeschmuggelt wird.

2. Die zweite Bedingung ist, dass die Leistungen der Mutterschaftsversicherung nicht über zusätzliche Lohnnebenkosten finanziert werden dürfen. Wir stehen in der globalen Wirtschaft in einem harten Wettbewerb in verschiedensten Regionen der Welt. Wir stehen dabei aber nicht mit lokalen

Billiganbietern im Wettkampf. Wir betreiben auch kein Sozialdumping, nein, wir stehen in den meisten Fällen Anbietern gegenüber, die – wie wir auch – Spezialitäten herstellen, hochtechnische Produkte, Nischenartikel. Das sind europäische, amerikanische, japanische Unternehmen. Hier kommt es in der Kalkulation für einen Auftrag gelegentlich auf ein oder zwei Prozent an. Dieser Spielraum ist ausgereizt. Für weitere Sozialversicherungsleistungen findet sich kein Platz mehr.

Ich bitte Sie, diesen Bedenken in bezug auf die Finanzierung der Mutterschaftsversicherung Rechnung zu tragen.

**Delalay** Edouard (C, VS): J'ai eu l'occasion de lire ces derniers temps une analyse qui allait assez loin en matière d'assurance-maternité et qui prétendait que le mandat constitutionnel de 1945 était rempli. Certes, nous disposons, par la loi sur l'assurance-maladie, de la prise en charge des dépenses de la santé en cas de maternité. Certes, l'interdiction est faite aujourd'hui aux femmes de travailler après l'accouchement; mais de là à prétendre que le mandat constitutionnel qui date de 50 ans est réalisé, il y a un pas difficile à franchir. J'estime au contraire que nous vivons dans un système assez curieux, qui interdit aux femmes de travailler mais n'assure pas la perte de gain qui en résulte. Je considère dès lors que, tant que la perte de gain n'est pas couverte au même titre que, par exemple, dans l'assurance-accidents ou dans l'assurance-maladie, le mandat constitutionnel n'est pas réalisé.

Une autre incongruité de la situation actuelle repose aussi sur le fait que les femmes contribuent aujourd'hui au régime des allocations pour perte de gain (APG) en faveur des militaires par des cotisations sur les salaires, mais que, pour la plupart d'entre elles, elles n'ont aucune prestation de la part de cette même assurance. Cela plaide d'ailleurs pour la reconnaissance d'un lien entre le régime des APG et l'assurance-maternité.

Et puisque nous en sommes à relever les contradictions du système actuel, je voudrais mettre aussi en évidence cette anomalie dans laquelle nous vivons aujourd'hui, qui résulte des différences de traitement qui sont accordées aux femmes en cas de maternité selon les branches dans lesquelles elles travaillent et selon les entreprises dans lesquelles elles exercent leur activité. Ainsi, on va de 16 semaines de couverture d'assurance à 100 pour cent dans certaines administrations publiques à couverture nulle en matière de grossesse dans des professions qui n'ont pas de convention collective de travail, par exemple.

Un autre élément que j'estime important et que j'aimerais mettre en évidence, c'est la question de la prestation de base pour les femmes sans activité lucrative. Nous avons un premier projet du Conseil fédéral qui ne prévoyait pas cette prestation. La consultation, ainsi que les débats qui ont suivi, ont nettement mis en évidence la nécessité de prévoir une prestation de base pour les femmes sans activité lucrative.

D'ailleurs, j'estime qu'il est totalement faux d'opposer les femmes qui travaillent et les femmes au foyer comme si celles-ci n'avaient pas d'activité. C'est ignorer totalement l'apport social qui est celui de mettre des enfants au monde et d'élever convenablement une famille. Il n'y a qu'à considérer les dysfonctionnements de la société dans laquelle nous vivons pour constater que lorsque la famille est défaillante, il y a des conséquences qui en résultent. Je crois que c'est une des raisons de comprendre et de prendre en compte l'utilité du rôle de la femme qui se consacre à son activité de mère. Donc, il ne s'agit pas ici d'opposer les femmes qui travaillent à celles qui sont au foyer, au contraire. Il faut aussi reconnaître que non seulement dans leur activité éducative ces femmes jouent un rôle important, mais qu'elles sont souvent occupées dans l'activité de l'entreprise familiale, par exemple comme collaboratrice dans l'artisanat, dans les professions libérales et également dans l'agriculture.

L'allocation de maternité, dans ces cas-là, est de nature à compenser partiellement le coût du remplacement en cas de maternité de la femme qui collabore à l'activité de la famille. Il faut d'ailleurs souligner aussi la modicité de la prestation de

base prévue, c'est-à-dire quatre fois le montant minimum mensuel de l'AVS, c'est-à-dire environ 4000 francs par cas de naissance; cela ne serait versé que si le revenu familial est inférieur à 35 820 francs, ce qui n'est tout de même pas un revenu extrêmement important. Le montant de la prestation de base ne serait plus versé lorsque le revenu de la famille est supérieur à 71 640 francs. Je considère donc que la prestation de base conçue par la commission constitue un élément indispensable au projet qui nous est présenté.

Un deuxième élément qui a déjà été évoqué, mais sur lequel je voudrais également me prononcer, c'est la question du financement de l'assurance-maternité. C'est vrai qu'aujourd'hui, les entreprises se trouvent devant des difficultés et que nous sommes devant des déficits publics que nous avons de la peine à comprimer. Il serait faux de faire miroiter le fait que le système d'assurance-maternité, quel qu'il soit, ne coûte rien à personne. Toutefois, sur le plan macroéconomique, il faut tout de même relever que l'introduction d'une assurance-maternité dans notre pays ne créerait pas de distorsion de concurrence. La norme européenne est en effet d'avoir 75 pour cent de couverture du salaire pour 14 semaines. Il faut aussi dire que le système actuel – M. Merz l'a relevé tout à l'heure – coûte déjà aux entreprises environ 360 millions de francs en moyenne annuelle. Le problème est en effet que cette charge n'est pas uniforme selon les entreprises, puisque dans certaines branches on va nettement au-delà de ce que la loi prévoit, alors que dans d'autres aucune disposition n'est prise aujourd'hui. D'ailleurs, si on met en parallèle ces 360 millions de francs que coûte déjà aujourd'hui l'assurance-maternité avec le projet qui nous est présenté de l'ordre de 490 millions de francs, on voit qu'une partie importante du coût de l'assurance-maternité qui vous est proposé par la commission est compensé par un allègement des charges actuelles des entreprises de 360 millions de francs.

Toujours en ce qui concerne le financement, la commission a examiné diverses variantes, en particulier celle proposée par le Conseil fédéral, qui était de prélever deux fois 0,1 pour cent sur les salaires. Cette solution a été écartée pour ne pas charger les entreprises à un moment où la reprise fragile semble se manifester. Nous avons eu également, dans les questions relatives au financement, une intéressante proposition Respini qui consistait à dire que la prestation de base pouvait être financée, d'ailleurs comme le reste de l'assurance-maternité, par la couverture des salaires par les entreprises, avec seulement en complément une couverture par les APG. Cette solution, qui était séduisante, a été écartée de justesse en faveur du système présenté par la majorité de la commission, qui vous propose donc une couverture par les APG et par la TVA.

Les unes ou les autres solutions ont toutes des avantages et des inconvénients. Aujourd'hui, il s'agit de fixer la priorité sur l'introduction de cette assurance-maternité, et le financement qui vous est présenté par la majorité de la commission est tout à fait acceptable. Actuellement donc, nous vous proposons le financement par le fonds APG et un supplément de TVA de 0,25 pour cent dans le cadre de la révision de l'AVS et de la TVA.

La seule divergence que j'ai avec la majorité de la commission est à l'article 32 alinéa 4. Elle porte sur la suppression de la prestation de base dans le cas où la fortune du fonds passerait à une somme inférieure à 50 pour cent du montant des dépenses annuelles. Pour ma part, j'estime que cette proposition de majorité est inacceptable parce que, je l'ai relevé tout à l'heure, la prestation de base fait partie intégrante du projet et doit être maintenue. Je serais davantage tenté d'apporter mon soutien à une augmentation de prélèvement sur les salaires, car il faut bien dire qu'une compétence d'augmenter le taux de cotisation sur les salaires existe déjà en faveur du Conseil fédéral: ce dernier pourrait très bien augmenter les cotisations au régime des APG de 0,3 à 0,5 pour cent sur les salaires – ça ne serait pas une charge absolument disproportionnée pour les entreprises.

Pour terminer sur ce thème du financement, il faut quand même dire que le fonds APG dispose actuellement d'une fortune de 2,8 milliards de francs, après le transfert des 2,5 mil-

liards de francs à l'assurance-invalidité. Il y a donc là une marge de sécurité qui existe et qui fait que je ne peux pas accepter les reproches que certains nous font quant à notre optimisme dans l'utilisation du fonds APG. Avec 500 millions de francs que représente l'assurance-maternité, il y a quand même un fonds, pour les APG, qui peut supporter cette charge pendant quelques années.

Je voudrais conclure, parce que la discussion va être encore longue dans ce domaine, en disant ceci: notre société, aujourd'hui, se préoccupe beaucoup du troisième âge. Je trouve que c'est bien, que c'est nécessaire d'apporter notre soutien aux personnes âgées dans notre pays; elles le méritent. Mais j'estime aussi que c'est le moment de créer une institution qui soit un appui pour la jeune génération qui contribue au dynamisme humain et démographique de notre pays, et qui assure par ailleurs le renouvellement des générations qui prendront en charge notre héritage, mais aussi nos engagements en matière d'assurances sociales, et l'ensemble des autres engagements que nous assumons. Les 81 000 personnes qui, par année, assument une nouvelle maternité méritent bien les égards que cette loi veut leur accorder. Et, qu'il s'agisse des 55 000 mères qui exercent une activité professionnelle ou qu'il s'agisse des autres, cette loi est destinée à leur venir en aide d'une manière méritée.

C'est pourquoi nous acceptons l'entrée en matière et nous vous invitons à en faire autant pour que cette assurance-maternité arrive finalement à remplir ce mandat constitutionnel qui est sur nos tables depuis bien longtemps.

**Beerli Christine (R, BE):** Vieles ist schon gesagt worden; ich werde mich daher sehr kurz fassen und namentlich zu meinen Anträgen betreffend Grundbeiträge erst bei Artikel 1 sprechen und das nicht schon hier im Eintreten einpacken. Zum Eintreten an sich: Diese Vorlage ist für mich nicht einfach irgendein Geschäft, sie ist vielmehr ein recht dornenvolles Kapitel. Wir sind, nach Vorliegen des Berichtes IDA-Fiso 2 und im Wissen um die darin enthaltenen Zahlen, daran, eine elfte Sozialversicherung einzuführen. Dies, ohne vorher die Gelegenheit gehabt zu haben, in einem Gesamtpaket mit Mehreinnahmen und Sparmassnahmen für die langfristige Finanzierbarkeit der bestehenden zehn Sozialversicherungen gesorgt zu haben. Ein solches Vorgehen ist nicht nachhaltig. Die Mehrheit dieses Rates hat sich zudem im letzten Jahr trotz der eindringlichen Mahnungen von Kollegin Saudan, Kollege Schiesser und mir geweigert, ein Lohnpromille von der EO in die IV zu übertragen, um damit deren immer dringlicher werdenden Finanzierungsprobleme anzugehen. Heute schlägt Ihnen die Mehrheit Ihrer Kommission jedoch vor, die neu zu schaffende Sozialversicherung – die Mutterschaftsversicherung – durch den EO-Fonds zu finanzieren. Dieses Verhalten ist für mich nicht begrifflich und erscheint mir auch der Bevölkerung nicht erklärbar.

Trotz all meiner Bedenken plädiere ich nicht für Nichteintreten, sondern bin für Eintreten und hoffe immer noch, dass es uns gelingt, ein schlankes System der Mutterschaftsversicherung mit einer ehrlichen, transparenten Finanzierung zu realisieren.

Eintreten drängt sich auf, weil wir einen über 50jährigen Verfassungsauftrag zu erfüllen haben, weil der Mutterschaftsenschutz in der Schweiz im Vergleich zum umliegenden Ausland sehr gering ausgebaut ist und weil es im Bereich des Lohnersatzes während des Mutterschaftsurlaubes in der Tat stossende Ungerechtigkeiten gibt. Ich empfinde es als nicht richtig, wenn z. B. die Verkäuferin im Grossverteiler – die sicher nicht zu den bestbezahlten Frauen gehört – nach Berner oder Zürcher Skala je nach Dauer ihres Anstellungsverhältnisses während vier, fünf oder sechs Wochen Lohnersatz erhält, währenddem städtische, kantonale oder eidgenössische Beamtinnen schon heute einen bezahlten Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen geniessen. Ich empfinde es ebenfalls als nicht richtig, wenn die Wäschereien, das Coiffeurgewerbe oder die Arztpraxen – alles Bereiche, in welchen viele Frauen beschäftigt sind – allein für die Bezahlung der Prämien der Lohnausfallversicherungen für Mutterschaft aufzukommen haben, während diese Gewerbe gleichzeitig,

natürlich mit den bei ihnen beschäftigten Frauen zusammen, über die EO auch die Lohnausfälle der Männer während des Militärdienstes in den männerbeherrschten Branchen mitfinanzieren.

Diese Ungerechtigkeiten müssen mit einer einheitlichen Lohnausfallversicherung beseitigt werden. Eine solche rein die Arbeit betreffende Versicherung kann ohne weiteres über Lohnpromille – 0,2 Promille wären nötig – finanziert werden. Damit würde die Wirtschaft insgesamt nicht stärker belastet als heute – dies hat notabene eine Studie des Arbeitgeberverbandes aufgezeigt. Die Belastung würde einzig gleichmässig über alle Branchen verteilt.

Ich kann mich jedoch natürlich auch mit der Finanzierung über die Mehrwertsteuer einverstanden erklären, ich mache hier keine grundsätzliche Opposition. Ich hoffe vielmehr, dass das eine Signalwirkung hätte und wir allenfalls bei der EO dann auch zu einer Mehrwertsteuerfinanzierung übergehen würden. Es ist nämlich nicht einsichtig, wieso allgemein anfallende Aufgaben wie Militärdienst oder Mutterschaft nur von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden sollen und nicht auch von der Allgemeinheit.

Die ursprünglich von Frau Bundesrätin Dreifuss in die Vernehmlassung gegebene Vorlage war für mich eine gute Arbeitsgrundlage. Ich habe dies bereits einige Tage nach deren Erscheinen auch offen so ausgedrückt. Ich bedaure es, dass diese Vorlage nunmehr mit Grundbeiträgen für erwerbs- und nichterwerbstätige Frauen angereichert worden ist. Ich bin in der Kommission mit voller Überzeugung gegen diese Beiträge angetreten, habe jedoch so massiv verloren, dass ich heute lediglich noch Einzelanträge gestellt habe, die ich Ihnen – ich habe es eingangs erwähnt – gerne bei Artikel 1 begründen werde.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

**Respini Renzo (C, TI):** Je suis bien entendu favorable à l'entrée en matière. On a évoqué les raisons historiques, l'article constitutionnel vieux de 53 ans. Il s'agit donc de combler une lacune.

Mais, il ne faut pas sous-estimer les arguments en faveur de l'assurance-maternité, qui trouvent leur justification éthique et sociale dans l'évolution même de notre sensibilité, dans l'évolution même de notre société, et dans l'évolution et l'importance du rôle de la femme au sein de la société, de l'économie et de la famille. Si l'on met l'accent sur cet aspect, on s'aperçoit que le fait d'adopter une assurance-maternité, ce n'est pas seulement combler cette lacune constitutionnelle, mais répondre à des nécessités qui sont présentes aujourd'hui dans notre réalité sociale et économique. Je veux en citer quelques-unes.

1. Alors que le droit public – on l'a évoqué et rappelé plusieurs fois ce matin – interdit aux femmes de travailler pendant huit semaines après l'accouchement, il persiste un caractère non uniforme du congé maternité selon les branches ou les conventions collectives de travail réglées par le droit civil. Ainsi, au Tessin, par exemple, 67 pour cent des femmes qui travaillent sont actives dans le secteur des services, où les différences sont les plus frappantes, et où on passe, pour le congé de maternité, de 80 jours à 16 semaines.

2. Ce que je trouve déterminant, c'est le rôle de la femme dans le monde du travail. Bien sûr, la femme a toujours travaillé et a toujours joué un rôle déterminant, soit au foyer, soit dans les activités familiales, soit dans les travaux des entreprises liées à la famille et dans les industries, comme le démontrent les législations de plusieurs cantons suisses qu'a rappelées le président de notre commission.

Toutefois, il ne faut pas oublier que, aujourd'hui, ce rôle a changé. Hier, le travail de la femme était une nécessité; aujourd'hui, il est encore souvent une nécessité, mais il est et doit être conçu comme un droit reconnu à toute personne apte au travail, parce que le travail est susceptible d'apporter un élément important pour l'épanouissement de la personnalité de tout individu. Donc l'évolution de notre manière de voir et de sentir les nécessités de notre société, et l'évolution même de notre droit, sont allées dans cette direction et ont consacré cette évolution.



3. On est même confronté à une nouvelle sensibilité du travail de la femme dans la famille, au foyer. La dernière révision de l'AVS a reconnu du point de vue juridique la valeur et la dignité du travail de la femme au foyer. Le projet qui nous a été soumis par le Conseil fédéral et qui est sorti des travaux de la commission reconnaît, avec la prestation de base, la valeur de ce travail au foyer qu'on ne peut pas sous-estimer et auquel on ne saurait renoncer.

4. Pour le texte du projet, je me limite à examiner un aspect qui me semble essentiel, c'est-à-dire la création d'un fonds commun pour les APG et l'assurance-maternité. C'est un choix qui dépasse les aspects de financement de l'assurance-maternité. C'est un choix qui a une signification bien plus importante du point de vue social même. On a souligné ce matin le fait que la femme qui travaille paie les cotisations APG, mais n'en bénéficie pas. La reconnaissance de la valeur de la maternité impose la création de ce fonds commun pour créer l'égalité même à ce point de vue. Pour ceux qui craignent, et il y en a, pour le futur du régime des APG, je peux dire ceci. Je me souviens d'un ancien officier, à Lugano, qui m'a interpellé sur la route en me disant: «Ne touchez surtout pas aux APG, parce qu'il faut penser à nos soldats.» Je lui ai répondu: «Mais, mon cher ami, n'avez-vous jamais songé que sans maternité il n'y aura plus de soldats dans notre pays?»

5. Ma dernière considération est relative au financement. On veut souligner avec insistance l'importance de la transparence en matière de financement. Je pense que la proposition de la commission redonne une transparence complète à ce système de financement. Les jeux sont fixés d'une façon extrêmement précise et claire. S'il est vrai qu'on pourrait être amené à changer le système de financement en cours de route, des dispositions sont prévues à cet effet dans la loi et même dans les propositions contenues dans le projet. La clarté me semble donc être faite, même à ce sujet.

**Schiesser Fritz** (R, GL): Von einer Ausnahme abgesehen – es ist der erste Stimmzähler – erleben alle Mitglieder dieses Rates heute eine Premiere: Wir behandeln eine Vorlage zur Einführung eines neuen Sozialversicherungszweiges – während in anderen Ländern reihum, angesichts der Unbezahlbarkeit der heutigen Systeme, der Ausbau der Sozialversicherungen nicht nur gestoppt, sondern die Systeme revidiert werden, um deren langfristige Finanzierbarkeit zu gewährleisten. Offenbar ist die Schweiz auch in dieser Beziehung ein Sonderfall. Während viele andere einsehen, dass sie sich einschränken müssen, bauen wir unter Führung des Bundesrates unser Sozialversicherungssystem aus.

Aufgeweckt durch eine als dramatisch zu bezeichnende Verschlechterung des Verhältnisses von Einnahmen und Ausgaben in den Sozialversicherungen sowie die langsam um sich greifende Einsicht in die riesigen Veränderungen, die sich in den nächsten dreissig Jahren aus der demographischen Entwicklung unserer Bevölkerung ergeben werden, hat der Bundesrat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die den Bericht IDA-Fiso 1 erstellt hat. Die Ergebnisse waren mehr als beunruhigend. Damit man aufgrund dieses ernüchternden Ergebnisses nicht handeln musste, setzte der Bundesrat eine zweite Arbeitsgruppe ein, die mit der Überprüfung der Leistungsseite beauftragt wurde. Das Ergebnis war der Bericht IDA-Fiso 2. Da dieser Bericht so herauskam, wie man es vielerorts erwartet oder befürchtet hatte – 7 Mehrwertsteuerprozent-Äquivalente zusätzlich pro Jahr, bis ins Jahr 2010, oder pro Jahr 15 Milliarden Franken mehr zur Erhaltung des Status quo –, hat der Bundesrat diesen Bericht, so würde ich es mal sagen, so rasch als möglich schubladisiert.

Von seiten des Bundesrates hat man sich gerade noch zur Aussage durchgerungen, man gedenke, am Szenario des Status quo festzuhalten, und damit war die Sache mehr oder weniger erledigt: Alles wie bisher oder klar und deutlich – damit es das Volk versteht, auch wenn es wenig schmeichelhaft ist – lautet die Botschaft: Wir wursteln weiter.

Frau Bundesrätin, es ist dieser Mangel an klaren Vorstellungen und Konzepten – im Nationalrat hat der Sprecher Ihrer Fraktion im Zusammenhang mit der 4. IV-Revision von Kon-

zeptlosigkeit gesprochen – über die Zukunft des gesamten Sozialversicherungssystems, der es einem sehr schwer macht, dazu zu stehen, dass es durchaus Gründe gibt, eine moderate Mutterschaftsversicherung einzuführen und an einem solchen Konzept mitzuarbeiten.

Ich will offen eingestehen, dass die Summe, die für die Mutterschaftsversicherung aufgrund der Vorlage, die wir heute und morgen beraten, aufgewendet werden soll, für sich allein nicht exorbitant ist. In einem anderen Umfeld würde eine solche Vorlage wahrscheinlich auf wenig Widerstand stossen, und viele durchaus sozial gesinnte Mitglieder dieses Rates würden der Vorlage ohne grosse Bedenken zustimmen können. Diese Zustimmung wäre wahrscheinlich sogar im heutigen Umfeld in einem weitergehenden Masse zu erreichen gewesen, wenn man davon ausgehen könnte, der Gesamtbundesrat, Ihr Departement und das Bundesamt für Sozialversicherung hätten griffige Vorstellungen und Konzepte dafür, wie man den grossen finanziellen Herausforderungen begegnen kann, mit denen unsere Sozialversicherungen mittel- und langfristig konfrontiert sein werden. Ich sage es noch einmal: Bisher habe ich von solchen Vorstellungen und Konzepten nichts gehört.

Diese Trostlosigkeit, was Vorstellungen und Konzepte über eine nachhaltige und wirtschaftlich tragbare Ausgestaltung unserer Sozialversicherungen in den nächsten 20 bis 30 Jahren betrifft, ist leider, das muss ich hier mit aller Deutlichkeit sagen, nicht nur auf die IV beschränkt; sie beherrscht das ganze Feld der Sozialversicherungen. Es ist, Frau Bundesrätin, in einer solchen Situation schwierig, von Leuten, die für eine Mutterschaftsversicherung in einem erträglichen Umfang durchaus zu haben wären, zu erwarten, dass sie Ihnen auf diesem Weg ohne weiteres folgen.

Aus Ihrem Departement verlautete vor kurzem: «Beim Volk hat die Sozialministerin längst gewonnen, die Mehrheit des Landes ist heute für die Mutterschaftsversicherung.» Wenn dem so ist, dann lassen wir es doch auf diese Entscheidung ankommen, dann folgen wir doch beim Finanzierungskonzept dem Antrag der Kommissionsminderheit. Schlagen wir dem Volk eine saubere und klare Finanzierung über Mehrwertsteuerprozente vor, und gaukeln wir dem Volk nicht vor, die Mutterschaftsversicherung sei gleichsam zum Nulltarif zu haben. Dann haben Volk und Stände obligatorisch abzustimmen. Sagen sie ja, gibt es keine Diskussionen mehr über die Mutterschaftsversicherung. Sagen sie nein, dann ist auch dieser Verfassungsauftrag offenbar erledigt. Dann hat der Verfassungsgeber gesprochen. Aber vor dieser Abstimmung fürchten sich gewisse Kreise offenbar sehr. Das ist wahrlich kein gutes Zeichen, wenn man sich vor der Stimme des Verfassungsgebers fürchtet und deshalb einen anderen Ausweg wählt.

Was uns die Kommissionsmehrheit im Bereich der Finanzierung vorschlägt, ist eine Mogelpackung. Zuerst will man den EO-Fonds zur Finanzierung heranziehen; wie schnell dieser EO-Fonds geleert sein wird, haben wir gesehen, wenn wir uns an die Transaktion von 2200 Millionen Franken an die Invalidenversicherung erinnern. Unter dem Aspekt, dass auch die erwerbstätigen Frauen Beiträge geleistet haben und noch leisten, wäre an sich gegen eine solche Benutzung des EO-Fonds nichts einzuwenden. Dann aber wird es kritisch: Sobald der EO-Fonds der Erschöpfung nahe ist, soll der Verfassungsgeber Mehrwertsteuerprozente lockermachen, und zwar nicht über eine besondere Vorlage für die Finanzierung der Mutterschaftsversicherung, nein, über ein Gesamtpaket für die Finanzierung der gesamten Sozialversicherungszweige. So lassen sich AHV- und IV-Rentner, Mütter, Soldaten und Zivilschutzdienstleistende vor den gleichen Karren spannen, und man braucht nicht zu befürchten, dass das ungleich geladene Fuder im Morast steckenbleibt, und wenn schon, dann fährt man nach den Vorstellungen der Mehrheit einfach mit einem anderen Vehikel weiter.

Der Bundesrat wird dann die verbleibenden zwei Lohnpromille bei der EO beanspruchen können, um so die bankrotte Erwerbssersatzordnung und die Mutterschaftsversicherung wieder flottzumachen. Wenn ich dieses Konzept betrachte, dann ist mir der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates,

wo wenigstens von Anfang an klar gesagt wird, man gehe den Weg der Lohnprozente, doch lieber. Dass dann aber etwa 70 bis 80 Millionen Franken Grundleistungen nicht gedeckt – wenn ich die Grundleistungen plus die Vollzugs- und Einführungskosten zusammenschauere –, sondern aus dem allgemeinen Bundeshaushalt zu berappen wären, liegt auf der Hand.

An alledem will uns die Kommissionsmehrheit vorbeiführen, indem sie versucht, uns weiszumachen, das sei die Lösung. Man tut so, als ob man um alles in der Welt eine Finanzierung mittels Lohnnebenkosten vermeiden möchte, ist aber nicht bereit, das letzte Schlupfloch für den Bundesrat zu verbauen und diese Marge von 2 Lohnpromillen in der Erwerbsersatzordnung aufzuheben. Ich glaube kaum, dass man eine derartige Packung am Stimmvolk vorbeischmuggeln kann.

Es gibt in dieser Beziehung nur eine saubere und klare Lösung, das ist diejenige der Kommissionsminderheit.

An sich drängte sich in einer solchen Situation ein Nichteintretensantrag auf. Zwei Überlegungen führen aber dazu, darauf bewusst zu verzichten.

1. Die Mehrheitsverhältnisse. Das haben die Abstimmungen in der Kommission gezeigt: Die Mehrheitsverhältnisse sind nicht so, dass Aussicht auf Erfolg bestünde. Das Scheitern eines entsprechenden Antrages wäre vorprogrammiert.

Das allein aber würde es für sich noch nicht rechtfertigen, auf einen Antrag zu verzichten.

2. Entscheidend ist, dass das Thema damit nur aufgeschoben wäre, die Diskussionen sicher weitergingen. Vor elf Jahren hat das Stimmvolk im Zusammenhang mit dem KVG zur Einführung einer Mutterschaftsversicherung nein gesagt. Das Thema ist heute wieder auf dem Tisch, und selbst bei einem Nichteintreten heute stünde es in absehbarer Zeit wiederum zur Diskussion.

Es ist deshalb richtig, die Sache materiell zu behandeln und zu entscheiden. Das letzte Wort wird dabei wohl so oder so – wie die Vorlage am Schluss auch immer aussehen mag – der Souverän haben. Damit dürften die Diskussionen über die Erledigung oder Nichterledigung des Verfassungsauftrages aus Artikel 34quinquies Absatz 4 ein Ende haben. Wenn die Sache erfolgreich erledigt werden soll, dann setzt das meines Erachtens unabdingbar voraus, dass das Konzept der Minderheit obsiegt. Wenn die Mehrheit obsiegt, dann dürfte die Vorlage schwer durchzubringen sein.

Ich bitte Sie, das bei Ihrer Entscheidung zu bedenken und bei der entscheidenden Frage der Minderheit zu folgen.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Ich bin für Eintreten auf eine neue Vorlage über die Mutterschaftsversicherung, weil ich will, dass darüber nochmals eine Abstimmung erfolgen kann. Es ist bekannt: 1984 wurde die Volksinitiative «Schutz der Mutterschaft» mit einem Neinstimmenanteil von 84 Prozent verworfen. 1987 unterbreitete das Parlament dem Volk eine Vorlage, die dem heutigen Entwurf recht ähnlich war und über Lohnpromille hätte finanziert werden sollen. Im Parlament hatte diese Vorlage eine breite Unterstützung gefunden, alle grossen Parteien haben die Vorlage unterstützt, so auch ich. Trotzdem wurde diese Vorlage mit einem Neinstimmenanteil von 71 Prozent abgelehnt. Das sind die Fakten. Trotzdem: Der über 50jährige Verfassungsauftrag besteht und wartet auf seine Umsetzung. Wann dazu der richtige Zeitpunkt ist, darüber kann man streiten. Nicht streiten kann man aber aus meiner Sicht darüber, dass die Vorgeschichte eine erneute Volksabstimmung unerlässlich macht.

Bundesrat und Mehrheit der Kommission sind der Meinung, dass die Mutterschaftsversicherung jetzt vorgezogen eingeführt werden müsse, losgelöst von der Gesamtproblematik der Sozialversicherungen, mit der wir uns zurzeit konfrontiert sehen. Denn, so wird gesagt, die Gesellschaft habe sich weiterentwickelt, die Berufstätigkeit der Frauen nehme zu und das europäische Umfeld erfordere ein Nachziehen der Schweiz.

Diese Überlegungen kann man anstellen, sie haben etwas für sich. Aber etwas anderes hat sich auch geändert: 1987 schrieben wir überall schwarze Zahlen, im Bundeshaushalt und in allen Sozialversicherungen. Heute schreiben wir über-

all rote Zahlen. Der Grund für die dramatische Situation, die zu einer Vorlage über das «Haushaltziel 2001» geführt hat, ist auch darin zu suchen, dass wir immer wieder Ausgaben getätigt haben, ohne deren Finanzierung nachhaltig gesichert zu haben.

Jetzt will die Kommissionsmehrheit bei der Mutterschaftsversicherung wieder das gleiche machen. Die Leistungen werden ausgerichtet und vorläufig aus den einzigen noch vorhandenen Reserven bezahlt. Die Mittel für die langfristige Sicherung werden dann später angefordert. Diese Lösung lehne ich ab.

Mit der Lösung der Kommissionsmehrheit wissen die Bürgerinnen und Bürger nämlich nicht, wie letztlich die Leistungen und die Finanzierung der Mutterschaftsversicherung wirklich aussehen. Jene, die aus den Gründen, die zum Beispiel Kollege Merz erwähnt hat, nur mit einer Mehrwertsteuerlösung einverstanden sein können, müssen auch zusätzliche Lohnpromille akzeptieren, weil das ja der letzte Ausweg ist. Jene, für welche eine Grundleistung für nicht erwerbstätige Mütter in bescheidenen finanziellen Verhältnissen unerlässlich ist, wissen nicht, ob diese zum Schluss auch tatsächlich gewährleistet ist.

Mit anderen Worten: Mit der Lösung der Mehrheit kauft man die Katze im Sack. Wer das nicht akzeptieren will, muss gegen die Lösung der Kommissionsmehrheit das Referendum ergreifen, also eigentlich frontal gegen die Mutterschaftsversicherung antreten, selbst dann, wenn man durchaus bereit wäre, unter bestimmten Voraussetzungen eine Mutterschaftsversicherung mitzutragen.

Bei mir ist diese Voraussetzung die Lösung der Minderheit der Kommission. Bei der Kommissionsminderheit werden Leistungen erst ausgerichtet, wenn die langfristige Finanzierung bewilligt ist, und zwar über die Mehrwertsteuer. Die Lösung der Kommissionsmehrheit lehne ich aber als intransparent und für mich auch zu wenig ehrlich entschieden ab.

**Leumann Helen (R, LU):** Eigentlich wurden alle wesentlichen Punkte bereits ausgeführt. Trotzdem möchte ich kurz meine persönliche Haltung in dieser Frage darlegen.

Wir haben einen unerfüllten Auftrag in unserer Bundesverfassung. Das stört mich, und es ist richtig, dass wir diesen Auftrag jetzt anpacken und erledigen. Wir haben eine neue Botschaft über die Mutterschaftsversicherung vor uns, welche einerseits eine plafonierte Erwerbsausfallentschädigung verlangt und wonach andererseits eine Grundleistung ausbezahlt werden soll, welche – ebenfalls plafoniert – vom Familieneinkommen abhängig ist.

Im strengen Sinn des Wortes ist der Gegenstand dieser Botschaft denn auch keine Mutterschaftsversicherung. Diese müsste grundsätzlich allen Müttern offenstehen – unabhängig von Kinderzahl, Erwerbstätigkeit oder Einkommen. Ich bin aber schon sehr froh, dass sie nicht nur für erwerbstätige Frauen gilt, wie dies ursprünglich geplant war. Denn gerade bei der Geburt des ersten Kindes sind die wenigsten Frauen alleinerziehende Mütter. Beim ersten Kind, wenn beide Elternteile noch voll berufstätig sind, ist man oft auch viel weniger auf einen zusätzlichen Zustupf angewiesen als beim zweiten, dritten oder gar vierten Kind.

Wenn wir also von einer Mutterschaftsversicherung sprechen, ist es für mich unbedingt notwendig, dass diese für alle Mütter gilt; das ist für mich eine Grundsatzfrage. Diese Grundleistung für die Mütter ist für mich ein absolutes Muss. Trotz den Abstrichen, die wir mit dieser Plafonierung machen, bin ich für Eintreten, und ich möchte von Frau Bundesrätin Dreifuss die Bestätigung erhalten, dass damit der Verfassungsartikel auch wirklich erfüllt ist. Es werden alle Mütter einbezogen, wenn auch mit einer gewissen Einschränkung; aus finanziellen Überlegungen, mit Blick auf die heutige Zeit und in Anbetracht der Resultate der Gespräche am «runden Tisch» kann ich damit leben, dass über die Einkommensgrenze plafoniert wurde. Hingegen habe ich in diesem Zusammenhang noch eine Frage: Ich möchte gerne wissen, was mit den Kantonen geschieht, die eine Mutterschaftsbeihilfe kennen. Wird diese zusätzlich ausbezahlt, oder haben wir dort dann auch eine gewisse Plafonierung?

Im weiteren ist eine der für mich sehr störenden Lücken die zum Teil fehlende Erwerbsausfallentschädigung. Sehr viel wurde dazu bereits gesagt, und ich bin froh, wenn diese Lücke geschlossen wird. Auch dazu habe ich eine Frage: Bei den Männern, die ins Militär gehen müssen, ist es oftmals so, dass die Firma die Leistung ausbezahlt bekommt, während auf der anderen Seite die Soldaten den vollen Lohn bekommen. Wie sieht das analog bei der Mutterschaftsversicherung aus? Wird das gleich gehandhabt, oder gelten dort andere Bestimmungen?

Mühe habe ich mit den Beiträgen über Lohnprozente; damit kann ich mich nicht einverstanden erklären. Ich bin auch mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit nicht einverstanden, der voll den EO-Ausgleichsfonds beanspruchen will. Ich kann mir nicht vorstellen, dass eine stillschweigende Änderung der Fondsbezeichnung angesichts der Herkunft und Tradition dieses Kapitals statthaft ist. Auch scheint es mir nicht ganz ehrlich zu sein, diese Finanzierungsart zu wählen, um einer Volksabstimmung zu entgehen. Denn ich meine, dass der einzig richtige Antrag derjenige der Kommissionsminderheit ist, der eine Finanzierung über die Mehrwertsteuer verlangt. Es ist richtig, dass dies nach einer Volksabstimmung verlangt. Mir scheint das absolut vertretbar, denn die Mehrwertsteuer ist eine solidarische Steuer, die von allen bezahlt werden muss, und eine Mutterschaftsversicherung soll ebenfalls ein Anliegen sein, das von uns allen solidarisch getragen wird. Wenn man hingegen vor einer Abstimmung Angst hat, dann ist ohnehin die ganze Vorlage falsch. Ich fürchte dieses Nein nicht, und wenn es ein Nein gibt, dann wissen wir, dass unsere Bevölkerung den Verfassungsartikel als bereits erfüllt betrachtet.

Ich bin für Eintreten und kann die Anträge Beerli, die Grundleistung zu streichen, nicht unterstützen. Im Gegenteil werde ich aber den Antrag der Minderheit Brändli betreffend die Finanzierung unterstützen.

**Martin Jacques (R, VD):** On a déjà rappelé que le 25 novembre 1945, il y aura bientôt 53 ans, le peuple suisse, en votation populaire, donne mission claire au Conseil fédéral d'instituer une assurance-maternité. L'article constitutionnel précise, en outre, d'«astreindre à verser des contributions même des personnes non qualifiées pour bénéficier des prestations de l'assurance». C'est clair et précis, comme on a coutume de dire en français.

Malgré un dernier refus populaire le 6 décembre 1987 d'un projet lié à celui de l'assurance-maladie, le Conseil fédéral revient avec un nouveau projet. Dans les discours présentés jusqu'à cet instant dans notre plénum, personne ne s'y est opposé fondamentalement. On choisit, pour manifester ses doutes, ses réserves, d'évoquer une situation économique difficile, des finances publiques asséchées et l'on conclut docilement en disant: ce n'est pas le moment!

Peut-être n'est-ce pas le meilleur moment, je veux bien l'admettre. Avouer n'avoir pas, en 50 ans, la volonté, la pugnacité de trouver ce moment idéal est inquiétant pour l'image de notre système démocratique et de notre Parlement en particulier. Nous avons aujourd'hui sous nos yeux un projet cohérent, rationnel, sachons avoir le courage d'entrer en matière et de trouver les meilleures solutions possibles.

La deuxième critique derrière laquelle on cache son opposition concerne le financement proposé par notre commission. Il est vrai qu'au premier abord le montage, pour utiliser un terme de financier, semble quelque peu manquer de clarté, qu'il s'approche plus d'une tactique que d'une stratégie, mais ce montage a l'avantage de présenter une image pragmatique concrète et d'un coût supportable pour les différents partenaires. Il ne grève ni l'entreprise ni les ménages par un prélèvement sur les salaires. Il allège les charges des collectivités publiques et des entreprises qui ont déjà introduit la notion de perte de gain en cas de maternité, soit pour environ 50 pour cent des femmes.

Je peux admettre partiellement les critiques émises quant au système admis pour les prestations. Eh bien, avouez que devant un rébus pareil, aucune solution n'est idéale, aucune solution n'a l'avantage de réunir une unanimité.

Celle qui est proposée sur un plan général pourrait s'appeler en arithmétique le plus petit dénominateur commun. Par contre, sur le plan politique, sur le chemin de l'égalité, elle a l'avantage de proposer une réponse à un grand et vieux problème. Elle a l'immense avantage de respecter enfin une disposition constitutionnelle et une volonté populaire. C'est la raison pour laquelle je vous invite à entrer en matière.

**Simmen Rosemarie (C, SO):** Wenn man Platz 12 auf einer Rednerliste einnimmt, hat das den Nachteil, dass man nicht mehr alles sagen kann, was wichtig wäre; es hat aber auch den Vorteil, dass man nicht mehr alles sagen muss, sondern sich auf ein paar Akzente beschränken kann.

Eine Vorbemerkung: Einfach alles Bestehende tel quel zu akzeptieren und alles Neue grundsätzlich abzulehnen scheint mir eine wenig kreative Art des Umganges mit Problemen zu sein. Sie lässt ausser acht, dass auch das Leben eines Gemeinwesens keine statische Angelegenheit ist, sondern dass es sich in einer dauernden Entwicklung befindet.

Erster Akzent: «Warum gerade jetzt?», wird immer wieder gefragt. Ganz einfach: Es ist höchste Zeit, elf Jahre nach der letzten, verlorenen Abstimmung die Verfassungsverpflichtung wiederaufzunehmen. Unsere ehemalige Kollegin Josi Meier hat dies in ihrer trafen Art einmal auf den Punkt gebracht: Die Schweizerinnen und Schweizer sagen nicht nein, weil sie dagegen, sondern weil sie noch nicht dafür sind. Den Beweis liefert die AHV so gut wie das Frauenstimmrecht. Wir sollten unseren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern nun die Gelegenheit zur Einführung der Mutterschaftsversicherung geben.

Der Moment, etwas einzuführen, ist immer der falsche. Dieses Schicksal teilt die Mutterschaftsversicherung mit vielen anderen Neuerungen. Doch wenn man sich über den Zeitpunkt unterhalten will, muss man sagen, dass die Mutterschaftsversicherung heute notwendiger ist als auch schon. Heute stehen jüngere Leute mit Familien unter einem ganz anderen Druck als noch vor einiger Zeit. In Anbetracht einer völlig veränderten Bevölkerungsstruktur, die durch eine zahlenmässig schwache junge Generation und durch eine zahlenmässig viel stärkere ältere Generation gekennzeichnet ist, wird von den Jüngeren eine ungleich stärkere Solidarität erwartet als früher. Die jungen Leute tragen heute nicht nur ihre Eltern, sondern auch ihre Grosseltern mit.

Dass dies nicht nur ein vages Gefühl ist, zeigen die Zahlen genau. Aus einer Studie von Wechsler und Savioz aus den letzten Jahren geht hervor, dass bei einem Total aller Sozialversicherungsausgaben von 106 Milliarden Franken die aktive Generation Nettozahlerin von 30 Prozent der gesamten Ausgaben ist. Die Zahlungen aber gehen zu sieben Teilen an die Generation, die älter ist als die aktive, und nur zu einem Teil an Leute, die jünger sind als die erwerbstätige Generation.

Es geht nicht darum, junge Menschen gegen alte Menschen auszuspielen, sondern darum, unvoreingenommen gesellschaftliche Entwicklungen zur Kenntnis zu nehmen. Deshalb ist es nötig, die Mutterschaftsversicherung jetzt einzuführen, damit sie endlich zusammen mit allen anderen Sozialversicherungen, die bereits bestehen, an einer möglichst gerechten Lastenverteilung und Lastenerleichterung teilnehmen kann – im Sinne eines Generationenvertrages.

Erschwerend kommt dazu, dass die Situation auf dem Arbeitsmarkt auch für junge Leute längst nicht mehr so problemlos ist, wie sie einmal war. Arbeitslosigkeit und ihre Folgen sind nicht mehr auf ältere Menschen beschränkt. Es sind heute zunehmend junge Familien bis weit in den Mittelstand hinein, welche unter materiellen Druck geraten. Deshalb ist die Mutterschaftsversicherung nicht einfach nur ein Frauenanliegen, selbst wenn sich sämtliche Frauenorganisationen – die rechten und die linken, die konfessionellen und die laizistischen, die gestandenen und die modernen – ganz klar hinter die Mutterschaftsversicherung stellen. Es ist eine gesamtgesellschaftliche Angelegenheit.

Zweiter Akzent: Wenn schon Hilfe für die Familien, höre ich sagen, gäbe es viel geeignetere Formen dafür: solche, die nicht nur bei der Geburt, sondern auch im Laufe der folgen-

den Jahre wirksam würden. Damit bin ich völlig einverstanden.

Eine Mutterschaftsversicherung ist gut, wiederkehrende Beiträge, die auch später noch ausgerichtet werden, sind besser. Nur: Zu allen Zeiten war der mächtigste Feind des Guten das Bessere. Es findet sich heute keine Mehrheit, die bereit wäre, solche Familienzulagen zu finanzieren. Der entsprechende Vorstoss liegt heute auf dem «runden Opfertisch», der zum Mobilien des «Haushaltziels 2001» gehört. Die Einfrierung der parlamentarischen Initiative Fankhauser (91.411) bis zur Erreichung der Sanierung des Bundeshaushaltes bildet einen Teil des ausgehandelten Kompromisses. Es besteht darum kein Zweifel: Wenn wir heute die Mutterschaftsversicherung nicht einführen, dann ist die Alternative dazu nicht eine weitergehende, sondern gar keine Leistung. Wir haben nun die Vorlage, und das ist ein entscheidender Schritt. Die Kommission hat sie eingehend beraten und hat sie verändert. Wenn ich das Ergebnis mit den Erwartungen, die an die Vorlage gerichtet wurden, vergleiche, muss ich feststellen: Die vorliegende Mutterschaftsversicherung ist schlank, sie ist gertenschlank, um nicht zu sagen mager. Aber ich will das Positive vorausnehmen: Die Vorlage ist da, und sie ist für alle Frauen da. Damit erfüllt sie das zentrale Postulat überhaupt. Sie ist nämlich ein weiterer Schritt auf dem langen, steinigen Weg, den wir seit Jahren hartnäckig gehen, auf dem Weg zur Erkenntnis in Staat und Gesellschaft, dass Arbeit gleich wertvoll ist, egal, ob es sich um Erwerbsarbeit, um unbezahlte Arbeit im Haus, zugunsten der Gesellschaft oder um Arbeit im eigenen Betrieb handelt. Mit diesem Einbezug aller Frauen vermeidet die Vorlage auch die stossende Situation, dass allenfalls beim ersten Kind, wenn die Frau noch erwerbstätig ist, Leistungen ausgerichtet werden, beim zweiten oder dritten Kind jedoch, wenn sie es nicht weniger gebrauchen könnte, diese Leistungen dann entfallen.

Von der Ausgestaltung her ist die Vorlage mit 14 Wochen Leistungsdauer ein Minimum, das auch im internationalen Vergleich im untersten Segment liegt. Die strenge Plafonierung der massgebenden Einkommen beim Erwerbssersatz und des Familieneinkommens bei der Grundleistung kann mit Sicherheit keinen Anlass dazu geben, von einer Giesskannenlösung zu sprechen. Die Grundleistung füllt übrigens bei Müttern mit kleinem Einkommen gerade ungefähr die Lücke, die dadurch entsteht, dass der Lohnersatz nach Vorlage nur noch 80 Prozent beträgt.

Was die Finanzierung der ganzen Versicherung, auch der Grundleistung, aus einem gemeinsamen Fonds Erwerbssersatzordnung/Mutterschaftsversicherung betrifft, kann ich mich dem Vorhaben anschliessen, vor allem auch in Anbetracht der Situation des Fonds, die Frau Saudan dargestellt hat. Was ich schlecht verstehe, ist, wie man ohne Not – das zeigen die vorliegenden Zahlen eindeutig – eine separate Abstimmung über eine isolierte Erhöhung der Mehrwertsteuer nur kurze Zeit vor der Erhöhung des Satzes für die Gesamtheit der Sozialversicherungen fordern kann, wenn man weiss, dass jede Satzerhöhung für die Wirtschaft mit enormen Kosten verbunden ist. Ich will hier keinen «procès d'intention» führen, aber diese Frage beschäftigt mich wirklich.

Ein Letztes: Es wird erstaunlicherweise wenig davon gesprochen, dass die Arbeitgeber, welche heute bereits Mutterschaftsleistungen erbringen, entlastet werden. Man hätte sich durchaus ein Modell vorstellen können, bei dem die Arbeitgeber ihre Leistungen wie bisher entrichtet hätten – nicht mehr und nicht weniger –; das wären im Durchschnitt etwa sieben Wochen gewesen. Die Versicherung hätte dann nur die zweiten sieben oder allenfalls sogar neun Wochen übernommen. Das hätte nämlich zur Folge gehabt, dass der Fonds als ergänzende Finanzierungsquelle auf lange Sicht praktisch im Gleichgewicht geblieben wäre. Nun beanspruchen wir den Fonds verstärkt, ohne dass deswegen – leider – die Akzeptanz der Versicherung bei den Arbeitgebern besser geworden wäre.

Ich habe mir überlegt, ob ich zu den beiden Punkten «Dauer» und «Finanzierungsmodell» Anträge stellen soll. Ich habe mich dagegen entschieden, und zwar für jeden der beiden

Punkte aus verschiedenen Gründen. Die Kommission hat eingehend über ein Hälfte-Hälfte-Modell bei der Finanzierung diskutiert; sie hat es abgelehnt. Es ist schlicht nicht möglich, eine so komplizierte Materie direkt im Plenum zu vermitteln und darüber zu entscheiden. Allenfalls muss hier der Zweitrat einen Anlauf nehmen, genauso wie auch beim Aufwand für die Ausrichtung der Grundleistung; diese Frage ist tatsächlich noch nicht befriedigend gelöst.

Was die Dauer des Mutterschaftsurlaubs anbelangt, so ist mein Verzicht auf einen Antrag ganz einfach ein weiterer Beitrag dazu, die Vorlage noch einmal kostengünstiger und damit akzeptabler zu machen. Schlanker wird es kaum gehen. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und ihr in der Fassung der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Loretan Willy (R, AG):** Die Vorlage macht mir Mühe – bei allem Verständnis für die Ungeduldigen, die nun endlich eine kohärente Lösung haben wollen. Läge ein Antrag auf Nicht-eintreten vor, würde ich ihn unterstützen. Falls Eintreten beschlossen wird, was vorauszusehen ist, werde ich die Kommissionsminderheit unterstützen, welche mit dem Antrag zu einem Bundesbeschluss B die Einführung eines neuen Sozialversicherungszweiges korrekterweise von Volk und Ständen beschliessen lassen will und ihn nicht durch verschleierte Hintertüren einzuschmuggeln versucht, wie das die Kommissionsmehrheit will.

Statt Sanieren und Konsolidieren scheint in der Sozialpolitik der Eidgenossenschaft – trotz maroden Bundesfinanzen und katastrophalem Schuldenberg usw. – nach wie vor die Ausbauparole zu dominieren. Man geht – angesichts der offensichtlichen Schwierigkeiten, für diese Politik neue Finanzierungsquellen von Volk und Ständen zu erhalten – auf Plünderungstouren. In einer ersten Runde entzog man dem EO-Fonds zugunsten der überschuldeten Invalidenversicherung 2,2 Milliarden Franken, und dies mit dem kurz- bis mittelfristigen Erfolg, den Ihnen soeben Kollege Schiesser mit drastischen, erschreckenden Zahlen umschrieben hat. Abgewehrt werden konnte im Herbst letzten Jahres der Transfer von Lohnpromillen aus der EO zur IV, aber auch nur deshalb, Kollege Cottier, weil sich eine unheilige Allianz von Befürwortern der Mutterschaftsversicherung und Leuten zusammenfand, welche zuerst die 6. EO-Revision zur Beseitigung von stossenden Ungerechtigkeiten gegenüber länger Militärdienst leistenden Wehrmännern auf dem Tisch der Räte haben wollten. Bei der zweiten Gruppe befand sich der Sprechende.

Nun stehen wir vor der zweiten Plünderungstour. Jetzt will die Kommissionsmehrheit den EO-Fonds zugunsten einer scheinbar harmlosen «Gratislösung» für die Mutterschaftsversicherung instrumentalisieren. Sie verfährt nach dem Grundsatz, dass Geld auch aufzubreuchen ist, wenn es vorhanden ist. Auf jeden Fall gilt dieser Grundsatz bei der öffentlichen Hand. Der Volksmund nennt solche Finanzierungsmethoden bald einmal Rosstäuscherei, um nicht noch schärfere Qualifikationen zu gebrauchen. Ist dann der EO-Fonds einmal geplündert, geht man zum «tumben» Volk und macht die hohle Hand, um ein Viertelprozent von der Mehrwertsteuer zu erhalten. Bockt der Souverän, erhöht der Bundesrat gemäss Artikel 23a der Verordnung über die Erwerbssersatzordnung (EOV) ganz einfach die Lohnabzüge um 0,2 Prozentpunkte, um 2 Lohnpromille, und die hinterrücks eingeführte Mutterschaftsversicherung ist – oh Wunder! – auf Dauer finanziert. Solcher «Verschaukelei» des Souveräns ist heute schon der Riegel vorzuschieben. Solche Methoden dürfen doch im Umgang zwischen Bundesrat und Parlament einerseits und der obersten Instanz in diesem Land, Volk und Ständen, andererseits nicht einreissen.

Aus den Reihen der Kommission ist kein Antrag auf Nichteintreten gestellt worden, offensichtlich wegen völliger Ausichtslosigkeit. Dabei gibt es heute kaum stichhaltige Argumente dafür, die Mutterschaftsversicherung, die Leistungen für alle vorsieht, im Giesskannensystem bewährter eidgenössischer Ordonnanz einzuführen.

Der Verfassungsauftrag ist zum grössten Teil erfüllt. Dies ist bereits in der Botschaft vom 17. November 1982 über die Volksinitiative «für einen wirksamen Schutz der Mutter-

schaft» nachzulesen (BBI 1982 III 875): «Bereits heute besteht, wenn auch nicht dem Namen, so doch der Sache nach eine Mutterschaftsversicherung. Diese ist .... in die soziale Krankenversicherung integriert .... Die oft vorgebrachte Behauptung, der Verfassungsauftrag von Artikel 34quinquies Absatz 4 BV sei in keiner Weise erfüllt worden, ist daher nicht zutreffend.»

Wenn Lücken unter dem Stichwort Lohnausfallversicherung bestehen – und sie bestehen tatsächlich –, dann ist der Weg zu beschreiten, den die Motionen Spoerry (96.3361) im Stände- und Egerszegi (96.3089) im Nationalrat vorgeschlagen haben, nämlich eine Revision von Artikel 324a des Obligationenrechtes. In der Begründung eines dieser Vorstösse steht zu lesen: «Mit grosser Wahrscheinlichkeit hat also die Einführung eines neuen Sozialversicherungszweiges politisch keine Chance, deshalb drängt es sich auf, die Verbesserungen im Mutterschutz seit 1945 aufzuzeigen» – ich sage: es sind deren viele – «und allfällige Lücken ohne Versicherung zu schliessen.» Dieser Weg ist durch die Nichtüberweisung der Motion Spoerry im Ständerat leider gescheitert.

Weiter ist in der Begründung dieser Vorstösse Spoerry und Egerszegi zu lesen: «Durch das neue KVG sind alle Mütter obligatorisch versichert für die vollen Kosten einer Geburt. Durch eine freiwillige Taggeldversicherung, .... die auch ihre Arbeitgeber .... abschliessen können, kann der Lohn während 16 Wochen versichert werden.» Das Obligationenrecht «gewährt einen Kündigungsschutz während der ganzen Schwangerschaft und 16 Wochen nach der Geburt.» Das heutige Recht verpflichtet den Arbeitgeber zur Lohnfortzahlung wie bei Krankheit, gemäss der Praxis der Arbeitsgerichte entsprechend der Dauer des Arbeitsvertrages.

All denen, die jetzt partout den Durchbruch erzielen wollen, sei zudem in Erinnerung gerufen, dass das Volk zu einer Mutterschaftsversicherung als neuem, eigenständigem Zweig unseres Sozialversicherungssystems bereits zweimal nein gesagt hat – 1984 und 1987 –, und zwar beide Male mit massiven Nein-Mehrheiten von 84 bzw. 71 Prozent.

Ein weiterer Grund zum Nichteintreten läge darin, dass der Sozialstaat, statt saniert, auf äusserst unsicherer Grundlage quasi auf Pump, ohne eine vom Souverän beschlossene neue Finanzierung, weiter ausgebaut werden soll; Herr Kollege Merz hat darauf hingewiesen. Dieses Argument hat ein um so grösseres Gewicht, als die Bundesfinanzen nach wie vor nicht saniert sind. Auch nicht saniert sind unsere Sozialversicherungen, und sie sind einer der Hauptgründe, weswegen wir mit den Bundesfinanzen in einer solchen Misere stecken. Und da will man eine neue Sozialversicherung auf die Beine stellen!

Wir, d. h. das Volk und die Stände, haben nun wohl das Sanierungsziel 2001 festgelegt. Mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 und weiteren Massnahmen wird der Weg dazu aber noch sehr dornenvoll werden. Also müsste doch die Parole lauten: Eines nach dem anderen! Zuerst das Bestehende, Kranke sanieren; hernach kann über Neues diskutiert und dies dem Volk vorgelegt werden, wie das die Kommissionsminderheit mit dem Beschluss B bereits heute tun will. Nur schon sie zu unterstützen macht mir – wie gesagt – Mühe. Ich werde aber faute de mieux der Kommissionsminderheit, aber auch den Anträgen von Frau Kollegin Beerli – den Anträgen 1 bis 3 – zustimmen. Wenn schon, dann eine saubere Lösung gemäss Kommissionsminderheit, über die Verfassung, mit Entscheid von Volk und Ständen. Sonst eben nichts. Scharen wir uns also – wenn wir schon stillschweigend Eintreten werden beschliessen müssen, hinter die Kommissionsminderheit!

**Cottier Anton (C, FR),** Berichterstatter: Ich möchte als Kommissionspräsident und Berichterstatter noch auf drei Punkte eingehen, die die Aufmerksamkeit aller hervorgerufen haben. 1. Zuerst zur «Plünderung» des EO-Fonds, zum Argument, das wir soeben von Herrn Loretan gehört haben: Ich darf Sie versichern, Herr Loretan, die EO-Reform, die Ihnen sehr am Herzen liegt – auch mir, auch unserer Kommission –, wird verwirklicht werden. Unsere Kommission wird in der näch-

sten Woche, am 30. Juni, darüber beraten, und im September werden wir die Vorlage haben.

Beim EO-Fonds ist es so, dass wir grosse Überschüsse haben, einerseits weil der Armeebestand abgenommen hat und weiter abnehmen wird, andererseits weil die Diensttage reduziert wurden. Wenn wir nun diese Überschüsse haben, so ist es doch richtig, dass wir die Sozialversicherungen als Ganzes sehen; deshalb wurden 2,2 Milliarden Franken vom EO-Fonds zur IV transferiert. Deshalb soll der gemeinsame Fonds für EO und Mutterschaftsversicherung geschaffen werden. Ich kenne mehrere Offiziere, Herr Brigadier Loretan – entschuldigen Sie, Herr Oberst Loretan; aber Sie würden mindestens einen Stern verdienen –, (*Heiterkeit*) die diesen gemeinsamen Fonds von EO und Mutterschaftsversicherung begrüssen. Es ist dies im Interesse der beiden Institutionen.

2. Zum Vorwurf, der Antrag der Mehrheit sei undemokratisch; Frau Leumann sprach von «Angst vor dem Volk»: Nein, die Lösung der Mehrheit ist kein Ausdruck der Angst vor dem Volk, im Gegenteil! Mit der Lösung der Mehrheit kann das Volk zweimal über die Vorlage abstimmen; einmal über die Mutterschaftsversicherung direkt mit einem fakultativen Referendum – einem Referendum, das volle Transparenz zeigt; die Artikel 18 und 32 über die Finanzierung werden bei dieser Volksabstimmung voll diskutiert werden können; über EO und Mehrwertsteuer wird man en connaissance de cause abstimmen können.

Frau Spoerry – richtigerweise hören Sie zu –, Sie sagen: Ich will eine Volksabstimmung, nachdem das Volk diese Mutterschaftsversicherung 1987 ganz klar abgelehnt hat! Sie haben diese Volksabstimmung mit dem Referendum, das ich soeben zitiert habe. Wenn Sie diese Volksabstimmung dann wollen, haben Sie den Mut, zum Referendum zu stehen, bei einer Organisation mitzumachen, die dieses Referendum ergreifen will! Ihre Haltung ist widersprüchlich, wenn Sie einerseits sagen, Sie wollen die Volksabstimmung, und andererseits der Mehrheit vorwerfen, sie gewähre diese Volksabstimmung nicht. Es stimmt nicht! Diese Möglichkeit einer Volksabstimmung besteht, das Referendum kann ergriffen werden; wer die Mutterschaftsversicherung nicht will – oder anders will –, der soll den Mut haben, dieses Referendum zu ergreifen. Die zweite Volksabstimmung betrifft die Mehrwertsteuer im Gesamtpaket.

3. Zur Finanzierung: Ich bin mit all denjenigen einverstanden – und es waren mehrere –, denen die Sanierung unserer Sozialversicherungen am Herzen liegt. Ich glaube, wir müssen dazu Sorge tragen, ja mehr, wir müssen Massnahmen ergreifen. Aber ich bin mit Ihnen nicht einverstanden, wenn Sie sagen – und Herr Loretan hat das so gesagt –: Vorerst nun die Sanierung, und dann werden wir später sehen, allenfalls kommt dann eine Mutterschaftsversicherung. Die Sanierung soll Priorität haben, sie ist notwendig, aber beides kann gleichzeitig geschehen: die Sanierung und die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung. Wenn wir von einer absoluten Priorität ausgehen, dann werden wir nie – aber auch nie! – eine Mutterschaftsversicherung haben. Es hat dies die Geschichte gezeigt: 1945 wurde ein Entwurf einer Mutterschaftsversicherung von einer Expertengruppe zurückgestellt, weil die Priorität bei der AHV gesetzt wurde.

Später, einige wenige Jahre später, genau dieselbe Priorität für eine Krankenversicherung. Man stellte die Mutterschaftsversicherung erneut zurück. Wenige Jahre später, 1954, erneut dasselbe: Die Mutterschaftsversicherung musste der IV weichen, weil absolute Priorität für die anderen Sozialversicherungen bestand. Nein, absolute Priorität darf es nicht geben! Wir können beides gemeinsam schaffen: die Sanierung der Sozialversicherungen und die Einführung einer Mutterschaftsversicherung. Dies aber unter zwei Voraussetzungen:

1. Die Mutterschaftsversicherung muss auch in späteren Jahren moderat bleiben. Nehmen Sie die Zahlen: Heute kostet die Mutterschaftsversicherung die Arbeitgeber 360 Millionen Franken pro Jahr. Unsere Vorlage wird pro Jahr 485 Millionen Franken kosten. Das ist ein Negativsaldo, wenn man es von der Buchhaltung her betrachtet, aber nicht, wenn man es ideell betrachtet. Eine Mehrbelastung von 125 Millionen Franken pro Jahr, das ist tragbar. Aber wir müssen dazu

Sorge tragen, dass die Mutterschaftsversicherung auch weiterhin moderat bleibt.

2. Die Mutterschaftsversicherung – da bin ich mit mehreren Votanten einverstanden – muss mit der Sanierung der Sozialversicherungen koordiniert werden. Ein Gesamtpaket muss geplant werden. Wenn wir die Sozialversicherungen in Einzelschritten sanieren, werden wir keinen Erfolg haben. Der Bundesrat und das Parlament haben es versucht: mit der Arbeitslosenversicherung. Es war ein klarer Misserfolg, und zwar deshalb, weil keine Gesamtbetrachtung angestellt wurde. Nur die Interessen der Arbeitslosenversicherung standen im Vordergrund.

Heute morgen bei der Bereinigung der Differenzen bei der Invalidenversicherung wurde genau dieser Diskurs zu Recht gehalten: Es gibt Ängste, dass die IV-Reform, wenn auch sie dem Volk in Einzelschritten vorgelegt wird, zu einem Misserfolg wird. Diesen Weg wollen wir nicht gehen. Wir wollen die Koordination zwischen der Sanierung der Sozialversicherungen und der Mutterschaftsversicherung vorantreiben. Der «runde Tisch», vom Bundesrat in die Wege geleitet, hat den Weg vorgegeben: ein Gesamtpaket. Dieses Gesamtpaket wollen wir voranbringen: Die Mehrheit der Kommission will die Einführung der Mutterschaftsversicherung und gleichzeitig die Sanierung der Sozialversicherungen.

**Dreifuss** Ruth, conseillère fédérale: Personne ne conteste l'entrée en matière – en tout cas pas ouvertement, ni avec une proposition de non-entrée en matière en bonne et due forme.

Certains, malgré tout, se sont exprimés quant aux doutes que leur inspire cette assurance. Permettez-moi de constater que c'est un signe extrêmement positif que personne ne conteste aujourd'hui l'entrée en matière sur un projet d'assurance-maternité. Faisons là oeuvre commune par-dessus les barrières des partis, comme les mouvements féminins nous l'ont d'ailleurs montré. Trouvons les meilleurs solutions possibles, capables de rallier le plus large consensus et de convaincre ceux qui aujourd'hui sont encore sceptiques. Et ne laissons pas – si vous me permettez cet appel – ce siècle se terminer sans que la bataille d'un demi-siècle pour une assurance-maternité ne puisse enfin être remportée.

Tous les bons arguments en faveur du projet ont été apportés. Toute la clarté surtout a été faite concernant le système actuel qui continue à manifester de l'incohérence – interdire de travailler professionnellement, mais ne pas fournir de salaire, par exemple –, de l'injustice, et à engendrer des situations totalement différentes selon qu'une femme est engagée par tel ou tel employeur ou depuis tant de temps. Ce système est anachronique quand on pense à ce que cela signifie pour la reconnaissance du rôle de la femme dans notre société. Je n'y reviens pas.

Je ne reviendrai pas non plus sur les attaques – je crois qu'on peut les appeler ainsi – de M. Schiesser, parce qu'elles méritent un débat plus approfondi. Permettez-moi de vous dire, Monsieur Schiesser, que si le Conseil fédéral dit que ce qui a fait ses preuves doit être consolidé, ce n'est pas une absence de conception: au contraire, c'est une ferme volonté de maintenir le filet de sécurité sociale créé au cours de l'histoire et de le compléter en comblant la lacune qui reste après tout ce travail de construction. Tous les travaux d'IDA-Fiso tenaient déjà compte du projet en matière de protection de la maternité. Il ne s'agit donc pas d'ajouter une charge supplémentaire à celle dont nous avons évalué le poids exact et les mesures pour y répondre. Il s'agit au contraire, dans ce cadre général que nous vous avons soumis, d'un travail extrêmement utile qui inclut déjà l'assurance-maternité.

Mme Leumann et certains autres conseillers aux Etats ont posé la question formellement: est-ce que l'article constitutionnel est déjà réalisé ou est-ce qu'il sera réalisé avec ce projet? Il n'est pas déjà réalisé. La situation qu'en a dressée M. Loretan ne laisse aucun doute sur cette interprétation: tant que les pertes de revenu liées à l'accouchement et à la naissance proprement dite ne sont pas couvertes, on ne peut pas parler d'une réalisation de l'article constitutionnel. Monsieur

Loretan, ce que le Conseil fédéral a dit, il y a quinze ans, c'est très simple: c'est qu'un certain nombre de progrès avaient été faits dans la voie de la réalisation. Ils ont été cités: la protection contre le licenciement, les frais de soins pris en charge par l'assurance-maladie – maintenant obligatoire depuis deux ans et demi seulement –, et la possibilité pour les conventions collectives de travail de répondre à ce problème. Mais l'article constitutionnel continue à avoir une lacune béante, et ce que nous vous proposons comble cette lacune. Il n'y a aucune contradiction entre une notion de plafonnement et un article constitutionnel dans ce domaine. Vous le savez, la compétence constitutionnelle, dans les domaines par exemple de l'assurance-chômage ou de l'assurance-accidents, prévoit les mêmes plafonds. Il n'y a pas de doute à avoir là-dessus.

Le projet présenté par le Conseil fédéral est le minimum, plusieurs personnes l'ont souligné. Le premier projet a été systématiquement revu à la baisse jusqu'à atteindre quasiment le minimum prévu par les conventions internationales et par les règles qui valent pour nos pays voisins: 80 pour cent de compensation de la pente de gain, jusqu'à 14 semaines, avec le plafonnement dont nous avons fait état tout à l'heure. Je parlais d'une oeuvre commune. C'est une oeuvre commune aussi au niveau des prestations que celle qui a permis de compléter ce modèle réduit, si vous me permettez l'expression et le jeu de mot, d'allocation pour perte de gain avec une prestation liée au revenu familial accordée sans condition d'activité professionnelle.

C'est une oeuvre commune et j'en suis fier. Les premières propositions d'organisations féminines étaient autres, mais elles mettaient le doigt sur cette lacune. Elles mettaient le doigt sur le fait que les biographies particulières des femmes font qu'elles se retrouvent très facilement assises entre deux chaises: elles travaillent par exemple professionnellement dans l'entreprise de leur conjoint, mais elles n'ont pas un statut de salariée. N'en contribuent-elles pas moins aux ressources du ménage, n'en ont-elles pas moins besoin d'être indemnisées si leur capacité de travail est réduite pendant quelque temps?

La question des temps partiels posait problème: où les mettre? à partir de quel seuil? Nous avons trouvé une solution, encore une fois, je dirais par un effort d'imagination collective, une solution qui satisfait tout le monde et qui combine la «Bedarfsleistung», la prestation générale mais limitée au revenu de la famille, donc tout autre chose qu'un système d'arrosage, avec la compensation harmonisée avec celle en cas de chômage et d'assurance-accidents pour les revenus pendant 14 semaines.

Je crois donc, que du côté des prestations, et je m'en réjouis, la plupart des interventions montrent que nous avons une formule mince, très mince; maigre même, raisonnable et douée d'une bonne santé pour l'avenir.

Sur le plan technique, je peux répondre à Mme Leumann que les choses se dérouleraient de la même façon que pour les APG: si l'employeur s'engage à verser le salaire, c'est lui qui reçoit directement de l'institution la partie qui lui revient par le régime des APG. S'il interrompt le versement du salaire, c'est la salariée qui le reçoit directement. C'est un système qui a fait ses preuves et qui ne pose pas de problèmes.

Du côté du financement, nous avons effectivement des points de vue plus différents, encore qu'ils se soient beaucoup rapprochés. Il est clair que la solution du Conseil fédéral est une solution cohérente; une solution qui, en moyenne, ne charge pas davantage les employeurs par rapport à ce qu'ils versent actuellement déjà, mais d'une façon qui ne satisfait finalement personne. C'est une solution à laquelle le Conseil fédéral, que j'ai consulté avant ce débat, continue à donner la préférence. Cela lui paraît la formule la plus aisée, la plus logique, la plus harmonieuse avec le système actuel de financement des APG elles-mêmes, qui peut-être dans un avenir plus lointain pourrait être, comme le disait Mme Beerli, revu dans une opération générale de partage entre ce qui doit être payé par le monde du travail et ce qui doit être payé par celui de la consommation, c'est-à-dire par exemple la TVA ou une éventuelle taxe sur l'énergie.

Mais le Conseil fédéral, qui avait veillé à ce qu'il y ait un financement tout à fait autonome de la prestation de base, avec inscription au budget ordinaire – c'est une proposition qui a reçu le plein soutien du ministre des finances pour le montant limité que cela représente –, est également prêt à se rallier à la proposition de la majorité. Et cela en laissant ouverte la possibilité que dans la poursuite du processus parlementaire, on trouve peut-être des solutions encore plus éblouissantes, que ce soit sur le plan des frais d'administration de la prestation de base, auxquels faisait allusion Mme Saudan, que ce soit dans le mécanisme de financement.

Mais le Conseil fédéral soutient la majorité de la commission, d'abord, sans le moindre doute, dans l'idée de mettre ensemble dans un même fonds les APG et l'assurance-maternité. Cela permet d'avoir d'emblée le matelas de réserves nécessaire, et plus que nécessaire, sans avoir à le constituer année après année par un petit excédent de cotisations, tel que cela était le cas dans le modèle qui a été proposé.

Monsieur Loretan, vous le savez, nous vous l'avons déjà dit, nous avons également l'intention d'améliorer quelque peu les prestations des APG – les deux choses trouvent leur place dans la même assurance. Les deux réformes vont dans le même sens, dans la même philosophie, puisque le but de la réforme des APG, d'un côté, est de veiller à ce qu'aucun militaire ne reçoive moins d'argent que s'il était au chômage, mais, d'un autre côté est aussi de tenir compte des charges ou des responsabilités familiales des personnes qui sont au service militaire. Nous avons la même philosophie; les deux choses vont bien ensemble, que ce soit sur le plan administratif, que ce soit sur le plan de la philosophie. Là, il n'y a pas l'ombre d'un doute pour le Conseil fédéral que cette solution est tout à fait judicieuse.

Je tiens à le dire: elle est non seulement judicieuse, mais encore, elle ne pose pas de problèmes juridiques. L'avis de droit que nous avons sollicité montre clairement que l'on peut élargir les prestations accordées par un fonds qui, à l'origine, a été accumulé pour d'autres types de prestations, lorsqu'elles sont aussi voisines, aussi proches dans leur philosophie que dans ce cas. Le Conseil fédéral n'a aucun doute quant à cette possibilité de lien et d'utilisation de l'excédent – car il faut bien parler d'excédent – de réserves des APG pour lancer l'assurance-maternité.

Je l'ai dit, le Conseil fédéral peut se rallier à la proposition de la majorité de la commission, c'est-à-dire au recours, lorsque nécessaire, à la TVA pour combler ce qui sera une lacune, à partir de 2005, des APG et de l'assurance-maternité réunies. Il souhaite le faire en même temps qu'il proposera un modèle de financement par la TVA des autres assurances sociales. Il ne souhaite pas provoquer, en fait, une remise en question de l'article constitutionnel adopté il y a 53 ans, sous prétexte qu'il serait urgent – ce n'est pas le cas, c'est un point de vue contraire – de régler le problème financier. Il souhaite donc présenter l'ensemble du recours à la TVA dans la consolidation des assurances sociales. Il le fera aussi tôt que possible. Mme Saudan demandait si l'on pouvait l'anticiper. Je n'ai pas de date précise maintenant en tête, l'idée était de pouvoir y recourir dès 2003, c'est-à-dire d'avoir déjà une votation bien avant, et je crois que, dans ce sens-là, on pourra savoir immédiatement ce qu'il en est.

La remarque de Mme Simmen était importante: ne chargez pas l'économie d'augmentations de 10 pour cent ici, 25 pour cent là, ou encore moins, c'est-à-dire 0,10, 0,25 pour cent à tous moments. Je crois que l'économie – Mme Leumann me donnera raison – ne souhaite pas avoir une valse des pourcentages de TVA au cours des prochaines années, d'une façon qui alourdirait la gestion des entreprises. Montrons que nous pouvons, à un moment donné, prendre des décisions qui ont une certaine rondeur, un certain caractère logique. La façon dont la question sera posée, c'est-à-dire l'identification de ces pour-cent à différents buts, est une question encore ouverte. Le Conseil fédéral vous présentera un ensemble de mesures allant dans ce sens au début de l'année prochaine, dans le cadre de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS.

Voilà, je crois qu'il me suffit de dire cela. Je crois aussi avoir répondu aux questions qui ont été posées, sinon celle de la

primauté du droit cantonal dans le domaine des «Beihilfen» et autres systèmes. Aux cantons de décider ce qu'ils souhaitent. Nous ne souhaitons pas qu'il y ait forcément une compensation de l'un par l'autre.

Voilà les questions auxquelles il m'appartenait de répondre. Je suis heureuse de pouvoir me lancer avec vous, maintenant, et sans avoir à voter sur l'entrée en matière, dans ce travail de création collective auquel je vous conviais.

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

## **A. Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung A. Loi fédérale sur l'assurance-maternité**

*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*

*Mehrheit*

....

a. eine Grundleistung bei Mutterschaft; (Rest des Buchstaben streichen)

....

*Minderheit*

(Respini, Brunner Christiane, Forster, Gentil)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Beerli*

....

a. Streichen

....

### **Art. 1**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

....

a. une prestation de base en cas de maternité; (biffer le reste de la lettre)

....

*Minorité*

(Respini, Brunner Christiane, Forster, Gentil)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Beerli*

....

a. Biffer

....

**Respini** Renzo (C, TI): Avec la proposition de minorité que j'ai déposée à l'article 1er lettre a – je fais également une proposition individuelle à l'article 7 –, je vous demande de soutenir le projet du Conseil fédéral et de prévoir que la prestation de base soit versée non seulement en cas de maternité, mais aussi en cas d'adoption. De cette manière, la future mère adoptive a droit à la prestation de base, dans la même mesure et dans les mêmes conditions que la mère naturelle, dès l'accueil effectif de l'enfant en vue de son adoption. Je rappelle à ce sujet que l'article 264 du Code civil suisse prescrit qu'une adoption ne peut devenir définitive que si les futurs parents ont prodigué aux enfants adoptifs soins et édu-

cation pendant deux ans; et le détail est réglementé par une ordonnance de 1977 réglant le placement de l'enfant en vue de l'adoption (ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants).

Pourquoi faut-il verser les prestations de base aussi en cas d'adoption? J'y vois au moins trois raisons principales:

1. L'évolution de la sensibilité de notre société, consacrée par l'évolution du droit, notamment du Code civil, est allée dans la direction de l'égalisation entre filiation naturelle et filiation adoptive, ou, mieux dit, entre filiation adoptive et filiation naturelle. Créer ici une différence de traitement entre ces deux filiations serait un pas dans la fausse direction et en contradiction avec l'évolution même de notre droit.

2. L'accueil d'un enfant en vue de son adoption demande un engagement, des sacrifices et des dépenses non négligeables, qu'il ne faut de toute façon pas sous-estimer. Ceci est d'autant plus vrai aujourd'hui si l'on considère la tendance qui va dans la direction d'adopter des enfants qui ne sont plus en bas âge, mais qui ont déjà quelques années.

3. Les aspects financiers ne peuvent être invoqués ici pour s'opposer à cette proposition et par là au projet du Conseil fédéral. Il suffit de penser que le coût total de la prestation de base est chiffré à 58 millions de francs et de constater que le cas de l'adoption représente quelques pourcentages du total de la filiation. On se situe donc à des niveaux véritablement très bas, qui ne peuvent pas avoir une influence pour notre décision.

C'est la raison pour laquelle je vous demande d'adopter le principe du versement de la prestation de base aussi pour les cas d'adoption.

**Beerli Christine (R, BE):** Meine Anträge zu den Artikeln 1, 10 und 18 – ich spreche nicht zu Artikel 19 – bilden ein Ganzes; ich habe es bereits gesagt. Wir brauchen darüber nur einmal abzustimmen, und dann steht oder – viel wahrscheinlicher – fällt das ganze Konzept.

Ich beantrage Ihnen, in Kurzformel, eine Mutterschaftsversicherung in der Art zu realisieren, wie sie Frau Bundesrätin Dreifuss vorerst erarbeitet hatte und wie sie vom Bundesrat ursprünglich auch beschlossen wurde: eine Lohnausfallversicherung von 80 Prozent während 14 Wochen, finanziert mit 2 Lohnpromillen oder, wenn Sie wollen, mit der Mehrwertsteuer – fertig, einfach, klar, transparent, mit wenig Transferkosten.

Wieso bin ich gegen die Grundbeiträge, die bei erwerbstätigen Frauen kumulativ zum Lohnausfall, an alle Frauen mit einem Familieneinkommen von weniger als 71 640 Franken zu bezahlen sind? Nicht weil ich die Arbeit der Einzelunternehmerin Familienfrau geringschätze, im Gegenteil: Sie ist mir mit dem Ausbezahlen von höchstens dem vierfachen Mindestbetrag der AHV, nämlich mit 3980 Franken, zu billig abgegolten. Diese Grundbeiträge sind keine Honorierung der Mutterschaft, die ja über Jahre dauert, sondern sie stellen eine Geburtsprämie dar. Damit habe ich – das muss ich ehrlich zugestehen – als liberaler Mensch grösste Mühe.

Der Gedanke von der Honorierung der Mutterschaft kann zudem auch nicht konsequent durchgezogen werden, da einzig Mütter mit einem Familieneinkommen bis zu 35 820 Franken im Jahr einen vollen, und solche mit einem Familieneinkommen von 71 640 Franken im Jahr noch einen stufenweise herabgesetzten Betrag erhalten.

Die Argumentation, die Grundbeiträge dienen dazu, bei Frauen mit tiefem Einkommen den Lohnersatz von 80 Prozent auf 100 Prozent aufzubessern, ist schlicht nicht haltbar. Wenn man das will – darüber kann man durchaus diskutieren –, dann soll man es auch so im Gesetz verankern und nicht eine komplizierte, sehr kostenträchtige Hilfskonstruktion verwenden.

Mit der Mutterschaftsversicherung soll eine neue Sozialversicherung eingeführt werden. Eine Versicherung ersetzt einen Schaden. Dieser Schaden ist der durch den Mutterschaftsurlaub erlittene Lohnausfall. Er soll ersetzt werden. Die Grundbeiträge sind dem System einer Versicherung wesensfremd. Daraus entstehen eine ganze Reihe grosser praktischer Schwierigkeiten. Mit der Einführung der Grundbeiträge wird

das Versicherungssystem mit dem Bedarfssystem im selben Gesetz vermischt – ein Vorgang, den wir sonst tunlichst zu vermeiden versuchen. Diese Vermischung bringt es mit sich, dass durch die notwendige Eruerung des Familieneinkommens ein unverhältnismässig grosser administrativer Aufwand entsteht. Bei einem Auszahlungsvolumen von 58 Millionen Franken Grundbeiträgen pro Jahr fallen notabene Verwaltungskosten von 12 Millionen Franken an. Die Kosten betragen somit mehr als ein Fünftel der ausbezahlten Leistungen. Dieses Verhältnis ist für mich schlicht nicht annehmbar. Der Sozialethiker Arthur Okun hat einmal im Zusammenhang mit Sozialversicherungen das Bild vom Eimer geprägt, mit dem man Wasser von den einen zu den anderen schöpft, um einen Ausgleich zu schaffen. Er hat gesagt, dieser Eimer sollte nicht mit Löchern und, wenn schon, nicht mit zu grossen Löchern versehen sein, damit die Transferkosten nicht zu gross werden. Sie wollen, wenn Sie diesem System zustimmen, nicht einen Eimer nehmen, um Wasser hin- und herzutragen, sondern Sie versuchen, dies mit einem Sieb zu tun.

Bedarfsleistungen können viel einfacher, direkter und kostengünstiger von den Kantonen ausbezahlt werden. Zehn Kantone kennen bereits heute entsprechende Bedarfsleistungen, die an Mütter und zum Teil auch an Väter ausgerichtet werden. Diese Leistungen lehnen sich an das System der Ergänzungsleistungen an. Die Kantone haben Erfahrung mit dem Erheben der entsprechenden Daten. Die Leistungen werden zwischen 6 und 24 Monaten, im Kanton Tessin bis zu 3 Jahren, ausgerichtet und sind so im Gegensatz zu den Grundbeiträgen in dieser Vorlage eine echte Hilfe. Es ist viel effizienter und auch effektiver, in diesem Bereich auf kantonaler Ebene vorzugehen und auf Bundesebene eine klare, einfach handhabbare Lohnausfallversicherung zu schaffen. Artikel 34quinquies Absatz 4 vorletzter Satz der Bundesverfassung gibt dem Bund auch die Möglichkeit, die Kantone zu Leistungen heranzuziehen und sie zu verpflichten, im Bereiche der Bedarfsleistungen tätig zu werden. Das wäre die geschickte Art des Vorgehens.

Eine kantonale Regelung der Bedarfsleistungen würde auch eine derartige Wirrnis im Bereich der Finanzierung der Vorlage verhindern, wie sie jetzt vorgeschlagen wird. Eine reine Lohnausfallversicherung könnte ohne weiteres durch die erwähnten zwei Lohnpromille finanziert werden; bei Grundbeiträgen ist dies nicht möglich. Deshalb bedingt jedes System, das Grundbeiträge beinhaltet, zwingend auch eine Mehrwertsteuererhöhung.

Sollte mein Konzept abgelehnt werden, werde ich bei den Anträgen zur Finanzierung selbstverständlich der Minderheit zustimmen.

Ich bin davon überzeugt, dass wir diese Vorlage im Bereiche der Finanzierung so ausgestalten müssen, dass der finanzielle Aufwand klar ausgewiesen und zudem auch die Art der Finanzierung im Gesetz verankert ist, damit dem Volk ganz klar einsichtig ist, wie diese neue Leistung finanziert wird. Ich habe keinerlei Bedenken und keinerlei Angst vor einer Volksabstimmung. Ich kann jedoch den Trick, den die Mehrheit hier gewählt hat, um die Volksabstimmung zu umgehen, in keiner Art und Weise goutieren. Deshalb werde ich beim Finanzierungsbeschluss die Minderheit unterstützen.

Ich bitte Sie jedoch, hier bei Artikel 1 meinem Antrag zur Streichung der Grundbeiträge zu folgen.

**Cottier Anton (C, FR),** Berichterstatter: Kurz zu den beiden Anträgen:

1. Zuerst zum Antrag Beerli, bei dem es um den Grundsatz der Grundleistung geht, wovon dann mehrere Bestimmungen betroffen sind. Die Grundleistung wurde bei den Anhörungen von den Frauenverbänden gefordert. Sie ist ein wichtiges Element in dieser Mutterschaftsversicherung und hat auch eine Doppelfunktion:

Die erste Funktion ist jene, dass der Mutterschaft über die Grundleistung ihre volle Anerkennung in der Gesellschaft gewährt werden soll. Das Unentgeltliche in der Betreuung und Erziehung der Kinder wird hier ideell mit der Erwerbstätigkeit gleichgestellt, und deshalb ist für die Frauenverbände diese



Grundleistung auch unerlässlich. Wir kennen auch gewisse soziale Fälle, wo diese Grundleistung absolut nötig ist, wo die Mütter nicht in den Genuss eines Lohnersatzes kommen können. So gibt es z. B. Bäuerinnen oder Kleingewerblernen, die voll in das Gewerbe ihres Ehemannes oder der Familie integriert sind, dort voll mitarbeiten, ohne einen Rappen Lohn zu beziehen und gleichzeitig noch den Haushalt besorgen müssen. Bei der Mutterschaftsversicherung ohne Grundleistung kommen alle diese Frauen unter die Räder, und das wollen wir ihnen nicht antun.

Die zweite Funktion dieser Grundleistung ist der Erwerbsausfall, namentlich bei teilzeitangestellten Frauen und Müttern, bei welchen das Einkommen aus der Teilzeitstelle nur eine kleine Ergänzung zum männlichen Einkommen ist. Voraussetzung ist hier ein tiefes Familieneinkommen.

Deshalb war die Mehrheit der Kommission für die Beibehaltung der Grundleistung, wie sie der Bundesrat vorgesehen hat.

Schafft diese Grundleistung eine Wirrnis in der Mutterschaftsversicherung, wie Frau Beerli sagte? Nein, sie war in der Vorlage des Bundesrates etwas komplex, indem sie anders finanziert wurde als der Erwerbsausfall. Aber diese Grundleistung wird auch in diesen gemeinsamen Fonds EO/Mutterschaft integriert, und es ist eine absolut einfache Konstruktion, die wir alle begreifen können.

Deshalb will die Mehrheit, dass die Grundleistung beibehalten wird.

2. Zum Antrag der Minderheit Respini: Sie will die Grundleistung bei der Adoption beibehalten; die Mehrheit bestreitet dies. Bei der Adoption soll der Erwerbsausfall entschädigt werden – dafür ist auch die Mehrheit –, nicht mit vier Monaten, sondern mit vier Wochen.

Aber weshalb widersetzt sich die Mehrheit der Grundleistung bei Adoptivfällen? Die Grundleistung ist vorgesehen für Nichterwerbstätige, wie wir vorhin gesehen haben, für alle diese verschiedenen Fälle.

Zwischen Geburt und Adoption wird ein Unterschied gemacht. Bei der Geburt haben wir einen grösseren Einschnitt in das Leben der Familie. Es wurde in der Eintretensdebatte auch zu Recht von der grossen Verletzlichkeit der Mutter und des Kindes gesprochen. Das alles ist der Fall bei der Geburt, aber viel weniger oder überhaupt nicht bei der Adoption, wo wir nicht ein neugeborenes Kind zu hegen, zu pflegen und zu betreuen haben, sondern vielleicht ein fünf-, sechsjähriges, das sich bereits selber helfen kann. Deshalb hat die Mehrheit die Grundleistung bei der Adoption nicht gewähren wollen.

**Rochat Eric (L, VD):** L'article 1er de la loi décrit les deux types de prestation prévus dans l'assurance-maternité: la prestation de base unique à l'intention de toutes les femmes, sous réserve des conditions de revenu du couple; l'allocation de base qui, plus familièrement, reprend le principe d'une compensation de la perte de salaire.

C'est sur la prestation de base que je m'exprime maintenant au nom de la majorité de notre commission. Cette prestation de base est étroitement liée au principe même de l'assurance-maternité, et même si les textes de l'époque ne le mentionnent pas clairement, il est probable, voire certain que la notion retenue en 1944/45 était une notion très proche de celle qui nous est présentée aujourd'hui. Il s'agissait alors, par l'octroi d'un montant à chaque naissance, de faciliter financièrement les adaptations sociales et familiales inévitables.

Le Conseil fédéral prévoit d'introduire une prestation de base en cas de maternité ou en cas de placement d'un enfant en vue de son adoption. La majorité de votre commission a décidé de ne pas allouer de prestation de base – rappelons qu'il s'agit d'un montant d'environ 4000 francs – pour les placements en vue d'adoption, et ceci pour plusieurs raisons: la première et la plus importante est qu'elle ne souhaite pas traiter de façon identique une naissance et une adoption, parce qu'il s'agit de processus différents. Je me passerai de description, mais le degré de préparation, de programmation n'est pas comparable. L'implication physique des couples est évidemment non comparable, mais ne sont pas comparables

non plus les conditions plus concrètes, plus bassement administratives, et le Conseil fédéral le réalise bien, qui ne prévoit que 4 semaines de prestation de base et non 14 comme pour l'allocation de maternité. Par ailleurs, alors que la prestation de base s'applique à la naissance elle-même, elle devrait s'appliquer lors du placement en vue d'adoption.

C'est une notion pour le moins variable, dans le moment où l'événement se produit, dans le succès de la tentative, voire même dans le fait que la prestation de base aura déjà été versée lors de la naissance de l'enfant adopté, pour un certain nombre de cas. Contrairement à la maternité, l'adoption dépend, elle aussi, d'un certain nombre de règles écrites ou non écrites qui peuvent être le revenu, la stabilité de la famille, les rapports de psychiatre. Mais si l'adoption se fait aujourd'hui selon ces critères, n'existe-t-il pas un risque certain qu'au nom du droit, demain, l'adoption ne soit autorisée beaucoup plus largement à des personnes seules, à des couples de même sexe? Il n'est pas responsable de confondre, dans ce cadre, accouchement, maternité et adoption. Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission souhaite limiter à la naissance et à la maternité dans son sens vrai l'octroi d'une prestation de base. Je vous recommande d'adopter la proposition de la majorité de la commission.

**Brunner Christiane (S, GE):** La revendication en ce qui concerne la prestation de base est venue avant tout des femmes. Je suis reconnaissante au Conseil fédéral d'avoir introduit la notion de prestation de base dans le projet qu'il nous a présenté. Ces femmes demandent que le travail au foyer soit considéré au même titre que le travail lucratif. Elles considèrent que les ménages sont des entreprises familiales dans lesquelles les femmes exercent leur activité, mais sans rémunération. Lorsqu'elles sont temporairement empêchées d'assumer ce travail, comme c'est le cas dans la période qui suit l'accouchement, lorsque le bébé demande une présence maternelle 24 heures sur 24, il est logique qu'il y ait là aussi une compensation. Beaucoup de femmes exigent cette compensation pour des raisons de principe, même si elles savent parfaitement qu'elles ne bénéficieront pas de la prestation de base, parce que leur revenu familial dépasse la limite supérieure qui y donne droit.

Il faut ajouter que les femmes réduisent en général leur engagement professionnel en fonction du nombre d'enfants. Beaucoup de femmes arrêtent complètement leur activité professionnelle après l'arrivée du deuxième ou du troisième enfant. Elles ne touchent donc pas d'allocation pour perte de gain juste au moment où la famille en aurait le plus besoin, c'est-à-dire lorsque les recettes sont amoindries et les dépenses plus élevées. Les familles se retrouvent donc dans la situation paradoxale que plus elles ont d'enfants, moins elles ont de revenu. Ce n'est ni logique ni équitable.

L'APG maternité est financée par des cotisations prélevées sur les salaires, la prestation de base dans le nouveau projet également, donc aussi par les pères de famille dont la femme ne peut pas travailler à l'extérieur parce qu'elle doit s'occuper des enfants. Il faut au moins que ces familles aient droit à une prestation minimale lorsque leur revenu est modeste et il serait particulièrement choquant de priver de toute compensation justement ces familles-là, qui ont donné la priorité aux enfants plutôt qu'à un plus grand confort économique.

Le troisième argument concerne les femmes qui travaillent à temps partiel. Je dois dire que la prestation de base telle qu'elle nous a été présentée par le Conseil fédéral dans son projet règle élégamment la question de l'activité à temps partiel. L'allocation pour perte de gain des femmes concernées, qui sont souvent déjà mères de famille, serait très basse, et elles seraient donc pénalisées parce qu'elles dédient une partie importante de leur temps à la famille. Grâce à la prestation de base, les lacunes du revenu familial seront au moins comblées jusqu'à un certain niveau, quel que soit le taux d'activité professionnelle de la femme. La solution prévue correspond véritablement à la biographie professionnelle des femmes. Elle prend en considération les variations que connaît leur activité au cours de leur vie et suivant le nombre d'enfants.

Mme Beerli combat cette prestation de base essentiellement avec deux arguments:

1. Elle reproche que cette solution combine le principe de l'assurance avec celui du besoin.
2. Elle considère que l'introduction de la prestation de base est très complexe et administrativement coûteuse.

Ces deux arguments ne sont toutefois pas assez forts pour justifier l'abandon de cette prestation. Les réalités de la vie des femmes, les situations diverses dans lesquelles se retrouvent les familles avec enfants exigent des réponses adaptées. Nous sommes là pour donner les réponses politiques aux problèmes de société, et les réponses politiques ne peuvent pas toujours être simples. Si la réalité est plurielle et complexe – et c'est le cas en ce qui concerne la biographie des mères de famille –, c'est la loi qui doit être adaptée à cette pluralité. On ne saurait priver les familles de prestations véritablement nécessaires et justifiées simplement pour éviter toutes complications et tous coûts administratifs.

C'est dans ce sens que je vous prie de rejeter la proposition Beerli.

**Delalay** Edouard (C, VS): Je voudrais d'abord dire que je suis reconnaissant à Mme Dreifuss, conseillère fédérale, d'avoir rappelé tout à l'heure, dans son intervention lors du débat d'entrée en matière, son attachement ainsi que celui du Conseil fédéral à cette prestation de base. Je ne voudrais pas rappeler ici les arguments déjà présentés. Je me suis déjà prononcé lors du débat d'entrée en matière, mais je voudrais reprendre deux éléments qui ont été mis en évidence contre cette prestation de base et avec lesquels je ne suis pas d'accord.

1. Quand on parle de frais disproportionnés en ce qui concerne le paiement de ces prestations de base, il me paraît exagéré de les évoquer, même si je sais qu'ils ont été mentionnés dans le message du Conseil fédéral. Aujourd'hui, les caisses d'allocations familiales versent déjà des indemnités de naissance et je n'ai pas entendu dire que celles-ci exigent des frais administratifs disproportionnés. C'est donc un argument que je ne peux pas retenir.

2. L'argument a été avancé de dire que la femme au foyer ne subit pas de dommage en rapport avec la maternité. Je crois que cela n'est pas exact non plus parce qu'il n'y a pas que la femme au foyer sans autre activité. Il y a aussi celles qui collaborent à l'activité familiale, dans l'entreprise familiale. Celle-ci subit un dommage parce qu'elle doit arrêter de travailler en cas de maternité et il est donc normal que cette prestation de base lui soit allouée.

D'autre part, j'aimerais juste rappeler aussi un cas pratique qui se présente très souvent. La femme qui va avoir un bébé a souvent arrêté de travailler peu avant son accouchement, ce qui fait qu'elle a cotisé pendant toute une période et qu'elle arrête son activité lucrative quelques mois avant son accouchement. Je trouve que, comme elle a payé ses cotisations pendant son activité lucrative, il serait injuste de la priver de la prestation de base sous prétexte qu'elle n'a plus d'activité lucrative.

C'est pour ces raisons que je soutiendrai la proposition de la majorité de la commission en ce qui concerne la prestation de base.

**Schallberger** Peter-Josef (C, NW): Ich äussere mich kurz zu den Anträgen Beerli.

Die Ausrichtung einer Grundleistung bei Mutterschaft ist eine Grundvoraussetzung für die Einführung der Mutterschaftsversicherung. All jene Mütter auszuschliessen, welche sich voll ihrer Familie widmen oder welche in einem Gewerbe- oder Bauernbetrieb mitwirken, wäre eine unverzeihliche Ungerechtigkeit. Eine Mutterschaftsversicherung, die ausschliesslich Müttern dient, die ausserhalb der Familie einem Verdienst nachgehen, würde es nicht mehr verdienen, als Sozialversicherung bezeichnet zu werden. Ich vermute sehr, dass eine Mutterschaftsversicherung ohne die Grundleistung bei einer allfälligen Volksabstimmung kaum eine Chance hätte. Ich appelliere an Sie, die Mutterschaftsversicherung nicht durch einen solchen Ausschluss zu gefährden.

Wenn ich mich für die Versicherung mit Grundleistung aus Überzeugung einsetze, so denke ich – da will ich ehrlich sein – vor allem auch an junge Bäuerinnen und an die Frauen von jungen Kleingewerblern, die daheim mitarbeiten und mehrheitlich finanziell mit Startschwierigkeiten zu kämpfen haben.

Ich ersuche Sie, die Anträge Beerli abzulehnen.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Frau Beerli schneidet bei der Mutterschaftsversicherung mit ihrem Antrag ein ganz zentrales Thema an. Die Mutterschaftsversicherung besteht effektiv aus zwei ganz verschiedenen Teilen: Der eine Teil ist der Erwerbsersatzteil; dieser ist unbestritten, darüber brauchen wir uns nicht zu unterhalten. Der andere Teil, die Grundleistung, ist die eigentliche Mutterschaftsversicherung, wie sie in allen europäischen und in einigen anderen Ländern besteht, eine Versicherung, die effektiv an den Tatbestand der Mutterschaft und der Elternschaft gebunden ist. Die Begründung hierfür ist eine gesellschaftspolitische und nicht eine des Erwerbsersatzes. Sie ist Ausdruck dafür, dass der Staat in der Meinung, dass Kinder die Zukunft sind, für die Familien etwas leisten will. Die einzige Voraussetzung ist die, dass in dieser Familie ein Kind zur Welt kommt. Der Staat leistet diesen Beitrag unter dieser Bedingung.

Der «Sündenfall» oder der logische Bruch kommt dort, wo wir plafonieren. Denn: Wenn die Leistung an den Tatbestand der Mutterschaft gebunden ist, dann steht diese Leistung allen Frauen bzw. allen Eltern zu. Wenn wir plafonieren, dann erwecken wir den falschen Eindruck, dass es eine Bedarfsleistung sei. Dieser Bruch ist logisch nicht aufzulösen. Wir diskutieren das auch an anderen Orten. Ich möchte hier wirklich nicht Ungleiches mit Ungleichen zusammenbringen, aber denken Sie an die Landwirtschaft: Dort haben wir einmal darüber diskutiert, ob Leistungen des Bundes, die er aufgrund eines bestimmten Tatbestandes ausrichtet, zum Beispiel soziale Eingrenzungen haben sollen – Einkommensgrenzen usw. Wir haben dort aus reinen Praktikabilitätsgründen ja gesagt, wir haben gesagt, dass es nicht anders gehe. Von der Sache her ist es aber eigentlich nicht zu begründen. Hier ist es genau dasselbe. Man kann die eine oder die andere Meinung verfechten, aber ich möchte noch einmal sagen: Grundleistungen sind eine gesellschaftspolitische Angelegenheit. Der Staat richtet sie aus. Alles andere – dass es sich zufällig etwa um die Höhe handelt, die die 20 Prozent abdeckt usw. – sind akzessorische Tatbestände. Die zentrale Frage ist: Wollen wir diesen Tatbestand vom Staat in einer gewissen Weise honoriert – wenn auch nicht bezahlt – haben oder nicht?

**Beerli** Christine (R, BE): Ich möchte nur zu drei Punkten ganz kurz Stellung beziehen:

Ich möchte als erstes Frau Simmen für ihre sehr differenzierte Art und Weise, wie sie das Problem zusammengefasst hat, danken. Ich weiss, dass sie eine vehemente Vertreterin dieser Grundbeiträge ist. Ich bin ihr aber sehr dankbar dafür, dass sie nicht mit dem Argument, die Streichung dieser Beiträge sei gegen die Mütter gerichtet, gegen meine Anträge ankämpft. Das ist in keiner Art und Weise der Fall. Ich bin einfach davon überzeugt, dass wir mit diesem Entwurf, wie er heute vorliegt, nicht die Mutterschaft honorieren – sonst müssten wir ganz anders vorgehen und für viel längere Zeit eine Leistung erbringen –, sondern praktisch eine Geburtsprämie verankern. Das ist der Tatbestand, gegen den ich angehe.

Zum Argument der Frauen von Gewerbetreibenden und der Selbständigerwerbenden: Wenn Sie diese Geburtszulage einführen, um den Frauen, die im Gewerbe und bei Selbständigerwerbenden mithelfen, zu helfen, treiben Sie den Teufel mit dem Beelzebub aus. Ich hätte viel lieber, dass man dafür schauen würde, dass diese Frauen einen Lohn beziehen und diesen auch bei der AHV deklarieren. Das wäre der richtige Weg, um sie selbständig zu machen und gleichzustellen. Es ist sicher nicht der richtige Weg, ihnen diesen einmaligen Beitrag zukommen zu lassen, so praktisch – ich sage es jetzt etwas hart – als Almosen.

Vielleicht noch eine Bemerkung zu Herrn Delalay: Er spricht von den Geburtszulagen, die heute in gewissen Kantonen bereits ausbezahlt werden, und ist der Meinung, dass dafür kein grosser administrativer Aufwand nötig sei. Herr Delalay verkennet, dass in diesen Kantonen nicht zuerst ein Familieneinkommen eruiert und erst danach geprüft werden muss, ob ausbezahlt werden kann oder nicht. Wenn man bei jeder Geburt auszahlt, ist der administrative Aufwand nicht gross. In dieser Vorlage ist er aber unverhältnismässig gross; er kann so von mir nicht akzeptiert werden.

**Dreifuss** Ruth, conseillère fédérale: Tout a été dit, et en particulier le caractère très important du consensus qui s'est dégagé tout au long de la création collective du projet d'assurance-maternité tel qu'il est aujourd'hui sur la table avec cette prestation de base. Je dis que, et ça n'est pas un truc, Madame Beerli, dans le projet initial du Conseil fédéral, nous envisagions de compenser à 100 pour cent le revenu des femmes, et que le fait de réduire à 80 pour cent la compensation a été fait pour dégager les ressources nécessaires à cette prestation et pour permettre que les bas revenus de femmes, les revenus en particulier de personnes qui travaillent à temps partiel, lorsque le revenu familial est également bas, soient pleinement compensés, voire même surcompensés, si vous me permettez cette expression.

C'est donc bien dans la combinaison de cette réduction de la compensation du salaire à 14 semaines et à 80 pour cent, et de la prestation de base que nous avons trouvé un équilibre que je vous prie de ne pas remettre en question et de soutenir.

Il y a un autre argument que j'aimerais apporter. Mme Beerli me paraît animée par le souci de la «reine Lehre» dans ce cas. Elle veut un système cohérent et pur dans son application. Pur dans son application, cela signifie que la paysanne devrait d'abord devenir l'employée de son mari pour pouvoir entrer dans le système. Oui, en termes d'application théorique du système, cela serait souhaitable. Je partage son voeu qui consiste à créer des situations plus claires lorsqu'il s'agit du travail. Mais cela ne correspond pas à la réalité. M. Schallberger nous a parlé de cette réalité qui veut que des femmes, mais par pur partenariat économique et familial, contribuent sans être salariées à l'économie domestique et paysanne. L'autre endroit où je crois discerner un peu l'amour de la «reine Lehre», c'est dans la question qui consiste à dire: ce qui est payé par des revenus du salaire, par exemple, ne doit payer que des pertes de gain et cela éventuellement avec un plafonnement, mais sans tenir compte de la situation familiale. Tel n'est pas le cas. La solution que nous prévoyons maintenant pour améliorer les APG doit justement permettre de verser une allocation pour tâche éducative, indépendante du nombre d'enfants, de façon à ce que la personne qui est appelée à faire du service militaire ait les ressources nécessaires, indépendamment du revenu proprement dit, pour payer la personne qui la remplacera. Alors, on introduirait cela pour les personnes qui sont au service militaire, et on le refuserait aux femmes? C'est-à-dire de toucher l'allocation qui leur permettrait d'engager la personne qui les aiderait ou qui s'occuperait des enfants lorsqu'elles-mêmes se concentreraient sur les suites de l'accouchement et l'accueil du nouveau-né. Non, cela correspond vraiment à cette démarche, initiée déjà par la 10e révision de l'AVS, qui consiste à reconnaître les activités non rémunérées des femmes et à essayer de les placer à égalité avec les activités rémunérées, en tout cas dans le système de la sécurité sociale.

Je vous prie de rejeter la proposition Beerli.

En ce qui concerne la proposition de minorité Respini, je vous remercie, Monsieur Respini, de soutenir la solution du Conseil fédéral. Elle a toute la logique pour elle, celle de mettre à égalité l'adoption et la maternité biologique. Les doutes exprimés par M. Rochat ne correspondent pas à la réalité. On sait très bien ce qu'est le placement en vue de l'adoption, ce n'est pas n'importe quel accueil pour un enfant décidé de sa propre autorité. Je vous rappelle qu'il y a à peu près 400 adoptions par année en Suisse. Si l'on part de l'idée que la sociologie nous enseigne que ce sont plutôt des couples à haut re-

venu qui adoptent des enfants – et ça serait dommage que cela soit un privilège de ces couples à haut revenu –, nous partons de l'estimation que la proposition de majorité permet d'économiser peut-être 200 000 francs par année plus les frais de fonctionnement du système, c'est-à-dire vraiment des «peanuts», si vous me permettez cette expression, il ne peut pas y avoir de raison économique ni de réelle raison juridique de ne pas soutenir la proposition de minorité. J'espère que le Conseil vous donnera raison.

#### *Abstimmung – Vote*

##### *Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit	23 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	11 Stimmen

##### *Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Minderheit	25 Stimmen
Für den Antrag Beerli	8 Stimmen

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

*Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 50*

**Elfte Sitzung – Onzième séance****Mittwoch, 24. Juni 1998****Mercredi 24 juin 1998**

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

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

95.079

**Schweizerisches Zivilgesetzbuch.  
Änderung  
Code civil suisse.  
Révision***Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 708 hiervor – Voir page 708 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 23. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 23 juin 1998Antrag der Einigungskonferenz vom 23. Juni 1998  
Proposition de la Conférence de conciliation du 23 juin 1998**Schweizerisches Zivilgesetzbuch  
Code civil suisse****Art. 150 Abs. 2***Antrag der Einigungskonferenz*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 150 al. 2***Proposition de la Conférence de conciliation*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Brunner** Christiane (S, GE), rapporteuse: A l'article 150 de ce projet, il nous restait une dernière divergence que nous n'avons pas pu éliminer. Nous avons réuni hier une Conférence de conciliation. Cette dernière vous propose, à l'unanimité, d'adhérer à la décision du Conseil national en ce qui concerne l'article 150, en considérant notamment que l'application de cet article suppose, comme l'application des autres articles, que l'abus de droit est réservé et peut être invoqué. La proposition est ainsi faite, à l'unanimité, d'adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté**An den Nationalrat – Au Conseil national*

98.028

**Dringliche Massnahmen  
im Asyl-  
und Ausländerbereich****Mesures d'urgence  
dans le domaine de l'asile  
et des étrangers***Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 663 hiervor – Voir page 663 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 22 juin 1998**Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im  
Asyl- und Ausländerbereich****Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le do-  
maine de l'asile et des étrangers****Art. 16 Abs. 1 Bst. abis***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Aeby*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Art. 16 al. 1 let. abis***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Aeby*.... ses documents de voyage ou d'autres documents permet-  
tant de l'identifier ....

**Spoerry** Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Ihre Kommission hat gestern morgen früh nochmals getagt und beschlossen, in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis anstelle der Terminologie «Identitätspapiere», wie der Ständerat sie zunächst beschlossen hat, den Ausdruck «Dokumente, die es erlauben, ihn zu identifizieren» zu verwenden. Mit dieser neuen Formulierung schliessen wir uns dem Nationalrat an und würden damit die Differenz beseitigen. Es ist aber festzuhalten, dass sich dadurch inhaltlich, materiell nichts ändert. Es geht um eine andere Formulierung des gleichen Tatbestandes.

Wir Schweizer verbinden mit dem Wort «Identitätsausweis» einen klar umschriebenen Ausweis. Die Kommission wie auch der Nationalrat sind sich jedoch einig, dass die Definition des Identitätsausweises weiter gefasst ist. Die abgegebenen Papiere müssen lediglich mit überwiegender Wahrscheinlichkeit die Identifikation der asylsuchenden Person zulassen. Zu denken ist beispielsweise an Fahrausweise, Wehrpässe und Militärausweise, Staatsangehörigkeitsurkunden oder andere amtliche Papiere mit Foto. Es ist zu betonen: amtliche Papiere; private Papiere reichen nicht.

Der Begriff «Identitätsausweis» in den Artikeln 8 (Mitwirkungspflicht) und 93 Absatz 2 Buchstabe b des Asylgesetzes (Bekanntgabe von Personendaten an Drittstaaten und internationale Organisationen) sowie in Artikel 22c Absatz 2 Buchstabe b des geänderten Anag unterliegt der gleichen, weitgefassten Auslegung. Insofern schaffen wir also auch zu diesen Artikeln keine inhaltliche Differenz. Ein zusätzlicher Grund, weshalb sich die Kommission für die Unterstützung der Formulierung des Nationalrates entschieden hat, ist zudem organisatorischer Natur. Gelingt es uns heute nicht, diese Differenz zu bereinigen, so ist die Verabschiedung dieser Vorlage in der Sommersession und damit auch die Dringlichkeitserklärung auf den 1. Juli in zeitlicher Hinsicht in Frage gestellt.

Da wir uns inhaltlich der Formulierung des Nationalrates anschliessen können und es lediglich um die Verwendung der

Terminologie und nicht um eine Abschwächung des Inhaltes geht, bitte ich Sie, der Kommission zu folgen und damit die Version des Nationalrates zu unterstützen.

**Aeby Pierre** (S, FR): La divergence dont il est question est tout de même importante. Elle a débouché sur le dépôt d'une proposition de ma part, qui ne concerne en principe que le texte français, mais après avoir écouté Mme Spoerry, j'ai des doutes.

Il existe une notion très claire dans la loi sur l'asile qui est celle de «pièces d'identité», en allemand «Identitätsausweise». C'est la notion qu'on utilisait dans l'article 16 alinéa 1er lettre abis. Maintenant, suite à une proposition Leuba dans la commission du Conseil national, on ne parle plus de «pièces d'identité», mais de «papiers permettant de l'identifier»; en allemand, on va encore beaucoup plus loin dans l'élargissement de la notion, on parle de «andere Dokumente». Ce sont deux notions différentes qui, par définition, ne peuvent pas avoir le même contenu. Vous avez dit, Madame Spoerry, qu'on change la terminologie, mais que c'est le même contenu. Ce n'est pas possible, dans une loi, de vouloir le même contenu couvert par deux terminologies différentes.

J'ai alors contacté M. Leuba. Je lui ai demandé ce qu'il avait en tête lorsqu'il a déposé sa proposition. Il faut dire que les propositions déposées entre sept heures et huit heures du matin dans les séances que nous avons eues durant cette session ne sont pas forcément examinées chaque fois avec tout le soin nécessaire, mais ici ça me paraît fondamental.

Aujourd'hui, on fonctionne dans la procédure ordinaire avec la notion de «pièces d'identité», «Identitätsausweise», et on a une pratique qui dit qu'on peut aussi admettre le permis de conduire, par exemple, ainsi que certains documents officiels, etc. Dans cette procédure accélérée, qui se passe en l'espace de 48 heures, M. Leuba a été très clair: on veut être plus large que la pratique actuelle. Ça me paraît évident, sinon, il faut garder les termes d'«Identitätsausweise» et de «pièces d'identité». Mais ce qu'on veut, ce sont d'«autres documents», on ne peut pas les préciser. C'est justement tout le mécanisme: il s'agit de lutter contre les abus; il ne s'agit pas de dire: «Le permis de pêche, oui; le permis de conduire, oui; l'acte de naissance sans photo, non; l'acte de mariage, peut-être.» Non! Il ne s'agit pas de faire une liste casuistique, il s'agit d'ouvrir la porte à une pratique que la jurisprudence va préciser ensuite.

On peut très bien éliminer cette divergence, mais il faut être tout à fait conscient – et j'espère, Monsieur le Conseiller fédéral, que vous allez confirmer mon point de vue – que si l'on change de notion, s'il l'on passe d'«Identitätsausweise» à «andere Dokumente», on élargit la pratique d'aujourd'hui, de manière justifiée, puisqu'on est dans une procédure d'urgence. C'est ceci que j'aimerais entendre. A ce moment-là, ce qui n'est qu'une correction rédactionnelle qu'on n'a pas voulu prendre en compte en commission – on ne s'est même pas prononcé là-dessus, c'est pour ça que j'ai présenté une proposition – devient une divergence quant au fond. Il s'agit de faire correspondre exactement les textes allemand et français, et dans le sens voulu par M. Leuba au Conseil national, c'est bel et bien la notion d'«andere Dokumente», d'«autres documents» qui est plus large que celle de «pièces d'identité» et que la pratique actuelle de l'Office fédéral des réfugiés.

D'ailleurs, il y aura une ordonnance pour concrétiser la notion d'«Identitätsausweise», de «pièces d'identité», tout ceci sera précisé dans l'ordonnance. Il est évident que dans cette ordonnance, on ne va pas faire la liste des «andere Dokumente»: les «andere Dokumente», c'est une marge de manoeuvre pour les autorités de contrôle. Et c'est dans ce sens-là que cela doit être compris, et pas du tout dans le sens que vient de vous expliquer Mme Spoerry.

**Spoerry Vreni** (R, ZH), Berichterstatlerin: Ich habe es ausgeführt: Der Begriff «Identitätsausweis» in den Artikeln 8 und 93 Absatz 2 Buchstabe b des revidierten Asylgesetzes sowie in Artikel 22c Absatz 2 Buchstabe b des geänderten Anag ist identisch mit dem Begriff, wie wir ihn verwendet haben, und umfasst mehr als ein Identitätspapier, wie wir es in der

Schweiz verstehen. Die Änderung der Formulierung hier in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis hat den Zweck zu verdeutlichen, dass nicht der Identitätsausweis im schweizerischen Verständnis der Identitätskarte gemeint ist, wenn wir hier «Identitätsausweis» sagen würden, sondern dass der Begriff weiter gefasst ist, wie das in den anderen Artikeln ebenfalls der Fall ist.

Insofern, Herr Aeby – darauf möchten wir bestehen –, ändert sich inhaltlich und materiell nichts. Es geht um eine andere Formulierung des gleichen Tatbestandes. Nun haben Sie einen Antrag gestellt, der lediglich den französischen Text betrifft. Die Sprachgewaltigen sind mit Ihnen einverstanden, dass wir, wenn wir in der deutschen Fassung eine andere Terminologie verwenden, auch in der französischen Fassung von «documents» und nicht mehr von «papiers» sprechen müssen. Darin sind die Sprachgewaltigen mit Ihnen einig.

Wir müssen Sie aber dringend bitten, den Antrag Aeby trotzdem abzulehnen und dieses Problem als redaktionelles Problem der Redaktionskommission zu übergeben. Denn wenn wir jetzt hier wegen eines anderen Begriffs, unter dem wir alle das gleiche verstehen, eine Differenz schaffen, dann tritt das ein, was ich vorher gesagt habe: Dann riskieren wir, dass der dringliche Bundesbeschluss nicht mehr in dieser Session verabschiedet werden kann. Das können und wollen wir nicht verantworten.

Deswegen, Herr Aeby, nehmen wir Ihre Anregung auf; sie wird wie gesagt von den Sprachzuständigen als richtig erachtet und an die Redaktionskommission weitergeleitet. Aber hier muss Ihr Antrag aus den vorerwähnten Gründen abgelehnt werden. Wir wollen die Differenzen beseitigen.

**Delalay Edouard** (C, VS): Nous avons largement discuté de cette question en commission hier matin. Nous sommes maintenant devant une proposition qui a été adoptée par le Conseil national, la proposition Leuba qui dit qu'il peut s'agir pour le requérant de présenter des «documents de voyage ou des papiers permettant de l'identifier». Donc, c'est encore une notion un peu plus large que celle qui avait été retenue par notre Conseil, lors du dernier examen de ce projet.

Aujourd'hui, on revient encore avec une proposition qui, sous le prétexte de vouloir accorder le texte allemand et le texte français, va nous empêcher, ou risque de nous empêcher de mettre sous toit ce projet durant cette semaine encore. Or, si nous voulons qu'il entre en vigueur au 1er juillet de cette année, il s'agit de terminer l'examen de cet objet encore aujourd'hui et d'éviter une Conférence de conciliation pour une question qui est finalement surtout une question de langue.

Le Conseil national a pris une décision avec une explication qui me paraît très claire en ce qui concerne son interprétation. M. Leuba a donné devant le Conseil national une interprétation claire de ce qu'il entendait par les «documents de voyage ou des papiers». Je pense que M. Koller, conseiller fédéral, pourra confirmer cette interprétation. En ce qui concerne le texte français, je crois qu'effectivement, il y a une toute petite divergence de traduction – je l'interprète comme cela – puisque dans le texte allemand on dit «ou d'autres documents» («oder andere Dokumente»), et que dans le texte français on dit «documents de voyage ou des papiers», ce qu'on pourrait très bien traduire par «des documents de voyage ou d'autres papiers». Cela peut très bien être délégué à la Commission de rédaction, parce que c'est une question mineure en ce qui concerne le texte français.

Je souhaite que M. Koller, conseiller fédéral, nous donne l'interprétation quant au fond de ce qu'il entend et de ce qui a été perçu au Conseil national par «des documents de voyage ou des papiers» permettant d'identifier un requérant d'asile.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Bei allem Respekt vor dem Parlament – ich habe das schon im Nationalrat gesagt – handelt es sich um eine klare Vollzugsfrage eines Gesetzes; das möchte ich doch festgehalten haben. Es ist Sache des Vollzuges, die gesetzlichen Begriffe «Reisepapiere» und «Identitätsausweise», die sich an vielen Orten im Gesetz finden, im Rahmen von Ausführungsverordnungen oder von Weisun-

gen näher zu umschreiben. Es ist ein Faktum, dass wir die Formulierung «Reisepapiere oder Identitätsausweise», die wir heute schon an verschiedenen Orten im Asylgesetz kennen, schon bisher in dem Sinne ausgelegt haben, dass als Identitätsausweis nicht nur die schweizerische Identitätskarte oder eine gleichwertige Identitätskarte eines ausländischen Staates gilt, sondern auch andere amtliche Dokumente, die die zweifelsfreie Identifizierung des Gesuchstellers ermöglichen. Diese bereits heute weite Praxis wollte Herr Leuba hier ins Gesetz aufnehmen. Deshalb möchte ich Sie ersuchen, der Fassung gemäss Beschluss des Nationalrates zuzustimmen, denn es wäre in der Tat fatal, wenn wegen dieser Frage, die wirklich ein Vollzugsproblem ist, nun die ganze Beendigung der Arbeiten behindert würde. Aus diesen Gründen und in diesem Sinne möchte ich Sie bitten, dem Nationalrat zuzustimmen.

**Aeby Pierre** (S, FR): Je vais retirer ma proposition, mais je répète que je ne suis pas convaincu par les explications de M. le conseiller fédéral qui dit qu'il ne s'agit que d'illustrer une pratique lorsqu'on parle d'«autres documents» et que la pratique, on l'a déjà avec la notion d'«Identitätsausweise». Si on a déjà une pratique très large dans ce cas, il n'y a pas besoin de parler d'«andere Dokumente» à cet endroit. Je continue donc à considérer que ce qu'on veut ici, c'est un élargissement de la pratique actuelle, et qu'on ne peut admettre d'autre interprétation en la matière. Je retire ma proposition et la Commission de rédaction appréciera.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

**Präsident:** Damit ist das Geschäft reif für die Dringlichkeitsabstimmung, die in beiden Räten noch heute durchgeführt wird.

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.055

## Mutterschaftsversicherung. Bundesgesetz Assurance-maternité. Loi fédérale

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 742 hiervoor – Voir page 742 ci-devant

*A. Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung (Fortsetzung)  
A. Loi fédérale sur l'assurance-maternité (suite)*

### Art. 2

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

### Art. 3

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

### Art. 3

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

....

a. les bénéficiaires d'indemnités journalières destinées à compenser une perte de gain ....

....

**Cottier Anton** (C, FR), Berichterstatter: Die Kommission beantragt Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates; eine Präzisierung ist im französischen Text vorhanden.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 4

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

### Art. 5

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

.... wenn:

a. das Kind im Zeitpunkt ....

b. das Kind nicht das Kind des .... ist; und

c. die versicherte Person im Besitz der – allenfalls vorläufigen – Bewilligung zur Aufnahme eines Pflegekindes ist.

*Abs. 2*

Bei der gemeinschaftlichen Adoption hat die künftige Adoptivmutter Anspruch auf die Leistungen.

### Art. 5

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

....

b. .... et

c. si la personne assurée est en possession de l'autorisation, le cas échéant provisoire, d'accueillir un enfant.

*Al. 2*

En cas d'adoption conjointe, la future mère adoptive a droit aux prestations.

**Cottier Anton** (C, FR), Berichterstatter: Hier sind die Voraussetzungen zum Bezug von Leistungen bei der Adoption präzisiert. Insbesondere wurde das formelle Element beigefügt, dass nämlich die Bewilligung zur Aufnahme eines Kindes vorhanden sein muss. Hier hat die Kommission auch die ganze Frage des Exportes der Leistungen diskutiert. Die Idee der Kommission ist es, dass der Adoptivvater im Ausland nicht mehr erhalten soll, als wenn er in der Schweiz wäre. Die Frage des Rentenexportes ist dann auch noch bei Artikel 6 fällig.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 6

*Antrag der Kommission*

....

abis. sie im Zeitpunkt der Niederkunft Wohnsitz in der Schweiz hat; und

....

### Art. 6

*Proposition de la commission*

....

abis. si elle a son domicile en Suisse au moment de l'accouchement; et

....

**Cottier Anton** (C, FR), Berichterstatter: Hier wurde die Frage des Rentenexportes noch einmal aufgenommen; dies war

der Kommission ein Anliegen. Diese Frage stellt sich besonders bei den Grenzgängern. Die Kommission hat unter Buchstabe abis beigefügt, dass die Frau, wenn sie im Zeitpunkt der Niederkunft ihren Wohnsitz im Ausland hat, nicht in den Genuss der Leistung kommen soll.

Die Grundleistung wurde gestern als Bedarfsleistung definiert. Im Rahmen der IV-Revision wurde uns von der Verwaltung gestern bei der Differenzbereinigung gesagt, dass für die EU-Kommission namentlich Bedarfsleistungen – dies war bei Härtefallrenten der Fall – nicht dem Export der Renten unterworfen sein werden. Dies könnte also auch für die Grundleistung gelten, weil diese eine Bedarfsleistung ist.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 7**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

*Antrag Respini*

Bei Aufnahme eines Kindes zur späteren gemeinsamen Adoption hat die künftige Adoptivmutter unabhängig von einer Erwerbstätigkeit Anspruch auf die Grundleistung, sofern:

....

#### **Art. 7**

*Proposition de la commission*  
Biffer

*Proposition Respini*

Lorsqu'un enfant est placé en vue de son adoption conjointe, la future mère, qu'elle exerce ou non une activité lucrative, a droit à la prestation de base:

....

**Präsident:** Diese Bestimmung ist durch den Entscheid bei Artikel 1 präjudiziert. Zwischen dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag Respini ist allerdings eine kleine redaktionelle Differenz feststellbar. Der Antrag Respini ist nicht geschlechtsneutral formuliert. Ist das bewusst so gemacht worden?

**Respini** Renzo (C, TI): Il y a une petite modification dans la formulation que j'ai proposée à cause de l'article 5 alinéa 2 que nous venons d'adopter. J'ai donc tenu compte du fait que nous avons accepté le principe qu'en cas d'adoption la future mère adoptive a droit aux prestations.

**Präsident:** Schliesst sich die Kommission dem Antrag Respini an?

**Cottier** Anton (C, FR), Berichterstatter: Ja, selbstverständlich. Die Frage betrifft einzig die Redaktion, aber betreffend den Inhalt schliessen wir uns an.

*Angenommen gemäss Antrag Respini*  
*Adopté selon la proposition Respini*

#### **Art. 8**

*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*

Die Mutter hat Anspruch auf eine Entschädigung für Erwerbsausfall während 14 Wochen, davon mindestens 12 nach der Niederkunft, sofern sie ....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 8**

*Proposition de la commission*  
*Al. 1*

La mère reçoit une allocation pendant 14 semaines, dont au moins 12 après l'accouchement, si elle a été assurée ....

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Cottier** Anton (C, FR), Berichterstatter: In Artikel 8 haben wir den Bezug der Leistung während 14 Wochen in dem Sinne geregelt, dass die Entschädigung während zwei von diesen 14 Wochen vor der Niederkunft bezogen werden kann. Damit soll den pränatalen Risiken Rechnung getragen werden. Im weiteren kann hier beigefügt werden, dass die Krankenversicherung selbstverständlich die Kosten bei pränatalen Schwierigkeiten übernimmt.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 9**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 10**

*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1, 2, 5*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Abs. 3*

....

g. ein Zwanzigstel des 100 000 Franken übersteigenden Teils des Reinvermögens.

*Abs. 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Antrag Beerli*  
Streichen

#### **Art. 10**

*Proposition de la commission*  
*Al. 1, 2, 5*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
*Al. 3*

....

g. un vingtième de la fortune nette, dans la mesure où elle dépasse 100 000 francs.

*Al. 4*

Sont additionnés les revenus déterminants:

....

b. du père et de la mère qui vivent ensemble sans être mariés.

*Proposition Beerli*  
Biffer

**Präsident:** Der Antrag Beerli entfällt aufgrund des Entscheides zu Artikel 1.

**Cottier** Anton (C, FR), Berichterstatter: Bei Artikel 10 möchte ich noch einmal kurz die verschiedenen Beträge angeben. Sie sind hier in Worten definiert. Zuerst haben wir als Grundleistung höchstens den vierfachen Mindestbetrag der monatlichen Altersrente; es sind dies 3980 Franken. Dann wird in Absatz 1 vom dreifachen Mindestbetrag der jährlichen Altersrente gesprochen; das sind 35 820 Franken. Bei Absatz 2 geht es beim sechsfachen Mindestbetrag der jährlichen Altersrente um 71 640 Franken. Ab diesem Betrag wird keine Grundleistung mehr ausgerichtet. Bei Litera g von Absatz 3 haben wir auch das Vermögen des Bezugsberechtigten in die Rechnung einbezogen. Das Vermögen soll ab 100 000 Franken zu einem Zwanzigstel einbezogen werden. Schlussendlich wird das Familieneinkommen in Rechnung gestellt, und zwar bei Ehepaaren und bei Konkubinatspaaren.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*  
*Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 11***Antrag der Kommission*

Abs. 1–3, 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4, 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Art. 11***Proposition de la commission*

Al. 1–3, 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Si la personne bénéficiaire ....

Al. 5

Si la personne bénéficiaire est indépendante, l'allocation ....

**Cottier Anton (C, FR),** Berichterstatter: Bei Artikel 11 haben wir in Absatz 2 die Definition des versicherten Verdienstes. Das massgebende Erwerbseinkommen ist heute ein Betrag von 97 200 Franken.

*Angenommen – Adopté***Art. 12***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Cottier Anton (C, FR),** Berichterstatter: Wie aus dem Titel von Artikel 12 hervorgeht, hat die Entschädigung für Erwerbsausfall Vorrang. Es gibt also keine Kumulierung von verschiedenen Gründen bei der Bezahlung des Erwerbsausfalles. Priorität hat hier die Entschädigung bei Mutterschaft. Ein anderer Fall ist die Taggeldversicherung bei Krankheit. Dort können Erwerbsausfallentschädigung bei Mutterschaft und Taggeldversicherung nach KVG kumuliert werden.

*Angenommen – Adopté***Art. 13***Antrag der Kommission*

Abs. 1

....

d. Streichen

....

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 13***Proposition de la commission*

Al. 1

....

d. Biffer

....

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 14***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 15***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Art. 15***Proposition de la commission*

Al. 1

.... si la personne bénéficiaire ....

Al. 2

....

b. par la personne bénéficiaire ....

*Angenommen – Adopté***Art. 16, 17***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 18***Antrag der Kommission**Mehrheit**Titel*

Finanzierung

*Wortlaut*

Die aufgrund dieses Gesetzes zu erbringenden Leistungen und die Verwaltungskosten werden finanziert durch die Mittel des Ausgleichsfonds der Erwerbbersatzordnung und der Mutterschaftsversicherung (Art. 28 EOG; Ausgleichsfonds).

*Minderheit*

(Brändli, Forster, Schmid Carlo, Spoerry)

(siehe Entwurf B)

*Titel*

Finanzierung

*Wortlaut*

Die aufgrund dieses Gesetzes zu erbringenden Leistungen und die Verwaltungskosten werden finanziert durch:

- einen Zuschlag zur Umsatzsteuer gemäss Artikel 41ter Absatz 1ter der Bundesverfassung;
- die Mittel des Ausgleichsfonds der Erwerbbersatzordnung und der Mutterschaftsversicherung (Art. 28 EOG; Ausgleichsfonds).

*Antrag Beerli*

Streichen

**Art. 18***Proposition de la commission**Majorité**Titre*

Financement

*Texte*

Les prestations prévues par la présente loi et les frais d'administration sont financés par les ressources du fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain et de l'assurance-maternité (art. 28 LAPG; fonds).

*Minorité*

(Brändli, Forster, Schmid Carlo, Spoerry)

(voir projet B)

*Titre*

Financement

*Texte*

Les prestations prévues par la présente loi sont financées par:

- un supplément à l'impôt sur le chiffre d'affaires conformément à l'article 41ter alinéa 1ter cst.;
- les ressources du fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain et de l'assurance-maternité (art. 28 LAPG; fonds).

*Proposition Beerli*

Biffer

**Präsident:** Der Antrag Beerli ist gegenstandslos geworden.



**Cottier Anton (C, FR)**, Berichterstatter: Was wir bei Artikel 18 entscheiden, wird ebenfalls für Artikel 32 und den Minderheitsantrag für einen Bundesbeschluss B auf Seite 24 der Fahne Gültigkeit haben.

Ich begründe nun die Haltung der Mehrheit in der Finanzierungsfrage: Wichtig ist es, die Gemeinsamkeiten zwischen Mehrheit und Minderheit hervorzuheben. Es sind deren viele und wichtige. Es geht hier eigentlich um das Hauptelement der ganzen Mutterschaftsversicherung. Wir haben eine Gemeinsamkeit in der Art, wie wir die Finanzierung dieser Renten sichern wollen, nämlich über die Mehrwertsteuer. Dies ist eine erste Errungenschaft, wenn ich das so nennen darf, in der gemeinsamen Erarbeitung dieses Bundesgesetzes über die Mutterschaftsversicherung. Wir haben eine zweite, ebenso wichtige Übereinstimmung: Sie betrifft den gemeinsamen Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung und der Mutterschaftsversicherung.

Es sind dies die beiden wichtigsten und tragenden Pfeiler der ganzen Mutterschaftsversicherung. Wir können uns freuen, dass sich die Kommission gesamthaft auf diese beiden Säulen – Mehrwertsteuer und gemeinsamer Fonds – geeinigt hat.

Worin nun unterscheiden sich Mehrheit und Minderheit? Der Unterschied betrifft die Abstimmung, namentlich das Abstimmungsdatum und dann auch die Konsequenzen des Abstimmungsergebnisses.

Die Mehrheit sagt, dass die Abstimmung über die Mehrwertsteuer in einem Gesamtpaket mit AHV und IV erfolgen soll. Weshalb ein Gesamtpaket? Die Mehrwertsteuer wurde bei allen möglichen Gelegenheiten als Finanzierungsmittel vorgeschlagen. Ganz konkret wissen wir heute, dass die Mehrwertsteuer bei vier neuen Vorlagen als Finanzierungsmittel erhalten muss: bei der Neat 1 Promille, bei der AHV 1,5 Prozent, bei der IV 1 Prozent und dann bei der Mutterschaftsversicherung 0,25 Prozent. Wenn wir nun alle diese vier Vorlagen nehmen – die Notwendigkeit der Finanzierung ist zeitlich verschieden –, dann hätten wir also in den kommenden Jahren fast jedes Jahr eine Mehrwertsteuerabstimmung, eine Mehrwertsteuererhöhung und dazu noch eine Mehrwertsteuer-Verfassungsabstimmung, auch wenn es nur um ein Promille ginge. Es sind namentlich die steuerpflichtigen Unternehmen, die sagen, dass eine tranchenweise Abstimmung – fast in «Salamitranchen», jedes Jahr wieder irgend etwas, ein Promille oder was immer es sein soll – äusserst unpraktisch sei; es sei nicht vorhersehbar. Der Unternehmer und der Steuerpflichtige müssten dann jedes Jahr ihre ganze Informatik anpassen; es müsse neu geplant werden, und dies sei alles andere als praktisch und vorhersehbar. Vor allem fördert es nicht die Transparenz; dem müssen wir entgegenwirken.

Ein zweites Argument zum Gesamtpaket – darüber habe ich schon gestern gesprochen –: Wir haben Kenntnis von der Untersuchung des Eidgenössischen Finanzdepartementes zur allgemeinen Einstellung des Schweizervolkes bezüglich der Sozialversicherungen. Bei den Ergebnissen dieser Untersuchung hat mich vor allem eines ganz speziell frappiert: nämlich die Meinung der jüngeren Generation, dass sie in einigen Jahren keine Rente mehr erhalten werde. Was wir also heute brauchen, ist doch Solidarität über die Generationen hinweg. Die Meinung der älteren Generation ist wieder anders; diese vertraut noch auf die Rentenauszahlungen. Also: Wir brauchen Solidarität über die Generationen hinweg; wir brauchen einen wahren Generationenvertrag; wir brauchen einen Ausgleich der Interessen zwischen Betagten, Invaliden und jüngeren Müttern bzw. Familien. Mit einem solchen Generationenvertrag führen wir diese drei Bevölkerungskreise zusammen. Wir schaffen damit eine die Generationen verbindende Solidarität.

Der Mehrheit der Kommission ist vorgeworfen worden, sie wolle mit dieser Lösung den Erfolg der Mutterschaftsversicherung sicherstellen. Ich glaube, wer in der Demokratie etwas schaffen und begründen will, der muss sich die Frage nach der Realisierung eines Werkes stellen. Er muss die Realisierung anstreben und handeln. Die Mehrheit ist überzeugt, dass wir mit diesem Gesamtpaket, mit dem Inter-

senausgleich in den Sozialversicherungen, der Verwirklichung dieses neuen Werkes die besten Chancen geben.

Noch ein Wort zum Abstimmungsdatum: Unsere Kollegin, Madame Saudan, hat gestern die Frage aufgeworfen, ob die Abstimmung über das Gesamtpaket – namentlich angesichts der misslichen finanziellen Lage der Invalidenversicherung – nicht bereits 1999 stattfinden sollte. Diese Frage ist absolut prüfenswert. Ich glaube, der Bundesrat muss sich hierzu Gedanken machen. Wir hätten auch eine Abstimmung über ein Gesamtpaket, wenn die Idee von Frau Saudan verwirklicht würde. Mir scheint das auf den ersten Blick schon im nächsten Jahr möglich.

Der Antrag der Mehrheit trägt der Lage der gesamten Sozialversicherungen Rechnung. Die Mutterschaftsversicherung soll in das Gesamtpaket der Sozialversicherungen integriert werden.

Ich lade Sie deshalb ein, den Antrag der Mehrheit zu unterstützen.

**Brändli Christoffel (V, GR)**: Mit dem Eintreten auf die Vorlage über eine Mutterschaftsversicherung haben wir zum Ausdruck gebracht, dass bestehende Lücken im Bereich der Mutterschaftsversicherung zu schliessen sind und dass der entsprechende Verfassungsauftrag, wenn irgendwie möglich, vollständig zu erfüllen ist.

Beim Minderheitsantrag geht es nicht um die Leistungsseite, sondern es geht um die Art der Finanzierung der Mutterschaftsversicherung. Unser Kommissionspräsident hat gestern dargelegt, dass die Wirtschaft heute 360 Millionen Franken beiträgt, dass die Kosten neu 480 Millionen Franken betragen sollen, dass die Mutterschaftsversicherung also nur 120 Millionen Franken mehr kostet. Das ist eine Rechnung, die man so nicht machen kann. Das ist etwa so, wie wenn man sagen würde: «Der Bund übernimmt die Steuern von Herrn Brändli», und argumentieren würde: «Beim Bund ergibt das plus x Franken, bei Herrn Brändli ergibt das minus x Franken. Per saldo geht die Rechnung auf.»

Es geht um folgendes: Der Staat muss neu die Finanzierung der Mutterschaftsversicherung sicherstellen. Dabei geht es jährlich um einen Betrag von rund 500 Millionen Franken: 50 Millionen Franken für die Grundleistung, 450 Millionen Franken für den Erwerbsersatz. Will man nun dem Staat diese neue Aufgabe übertragen – und das ist offensichtlich die Meinung der Mehrheit dieses Rates –, so muss die Finanzierung von Anfang an längerfristig sichergestellt sein. Die Mutterschaftsversicherung besteht nicht nur aus zwei Teilen, der Grundleistung und dem Erwerbsersatz, wie das Frau Simmen gestern dargestellt hat, sondern auch aus einem dritten, wichtigen Teil: der Finanzierung.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang zwei Aspekte besonders hervorheben.

1. Zum «Haushaltziel 2001»: Die Verschuldung des Bundes hat die 100-Milliarden-Grenze überschritten. In den letzten Jahren haben wir Defizite von fünf und mehr Milliarden Franken ausgewiesen. Erfreulicherweise sind in letzter Zeit endlich koordinierte Anstrengungen unternommen worden, um dieser unheilvollen Entwicklung Einhalt zu gebieten. Mit der Volksabstimmung Anfang Juni hat das Volk ein klares und eindeutiges Signal ausgesendet: Der Sanierung der Bundesfinanzen kommt höchste Priorität zu. Das Abstimmungsergebnis war auch eine heftige Ohrfeige für all jene, die in den letzten Jahren staatliche Mehrausgaben gefordert und beschlossen haben, ohne sich um eine seriöse Finanzierung zu kümmern. Es ist für mich völlig unbegreiflich, dass man heute wieder neue Ausgaben aufgleist, ohne gleichzeitig eine saubere und langfristige Finanzierung sicherzustellen.

Die Kommission hat in einer ersten Lesung diese Verantwortung wahrgenommen und die Finanzierung an die Einführung der Mutterschaftsversicherung gekoppelt. Zwischen der ersten und zweiten Lesung der Kommission ist nun einiges geschehen: Ich meine, die Mehrheit ist vom Weg der Tugend abgekommen und beschreitet heute einen Weg, dem nicht zugestimmt werden darf.

Worin besteht der Weg der Kommissionmehrheit? Sie will erstens die Mutterschaftsversicherung mit einer provisorischen

Finanzierung einführen. Es wird zweitens in Aussicht gestellt, in vier bis fünf Jahren die Finanzierung definitiv sicherzustellen, gekoppelt mit der Mehrwertsteuererhöhung für die AHV. Herr Cottier hat vorhin auf dieses Gesamtpaket hingewiesen. Wenn man natürlich ein Gesamtpaket für 1999 in Aussicht stellt, dann müsste man jetzt sagen: Wir sistieren das, bis die Finanzierung sichergestellt ist. Es gibt ja wirklich keinen Grund, jetzt die Einführung zu beschliessen, wenn man die Finanzierung dann in einem Jahr in Aussicht stellt. Drittens will die Kommissionsmehrheit, das ist auch die einhellige Meinung, die Wirtschaft um über 300 Millionen Franken entlasten, d. h. Leistungen, die heute die Wirtschaft beim Lohnerwerbsersatz erbringt, auf den Bund übertragen – auf einen Bund, der andere Kosten auch kaum mehr finanzieren kann.

2. Es ist klar, wenn die Mutterschaftsversicherung einmal eingeführt ist, bleibt sie unabhängig vom dannzumaligen Finanzierungsbeschluss bestehen, allenfalls erhöhen sich einfach einmal mehr die Staatsschulden.

Nun zu einer weiteren Problematik, das ist die Mitbestimmung des Volkes: Offensichtlich haben wir aus den vielen nicht finanzierten Ausgabenbeschlüssen der letzten Jahre wenig gelernt. In den letzten Monaten sind wir im Zusammenhang mit dem «Haushaltziel 2001» umhergereist und haben dem Volk versprochen, bisherige Fehler nicht zu wiederholen und die Bundesfinanzen wieder in Ordnung zu bringen. Dass wir nun beim ersten möglichen Tatbeweis dieses Versprechen in den Wind schlagen, kann ich nicht glauben. Die Stimmberechtigten müssen sich wirklich dumm vorkommen. Sagen wir es im Klartext: Weil das Volk vor rund zehn Jahren die Einführung einer Mutterschaftsversicherung relativ wichtig verworfen hat, sucht man nun einen Weg, das Geschäft am Volk vorbei durchzupauken. Ich hätte noch Verständnis, wenn das irgendwer täte, aber wir sind hier ja Vertreter von Volksparteien, und ich meine, man sollte dem Volk diese Mitsprache gewähren. Es geht hier also auch um die Frage der Glaubwürdigkeit, um das Vertrauen in die Politik.

Die Minderheit möchte, dass man diese Frage grundsätzlich diskutiert. Wir haben dabei – so meinen wir – nur zwei Möglichkeiten: Die Einführung der Mutterschaftsversicherung müsste verschoben und zusammen mit dieser Finanzierung eines «Gesamtpaketes» beschliessen werden; das ist eine Variante. Wenn wir aber die Einführung heute beschliessen, müssen wir auch die längerfristige finanzielle Absicherung heute beschliessen. Das ist nach dem Eintreten offensichtlich der Wille dieses Rates.

Die Minderheit, die im Grundsatz gegen die Einführung der Mutterschaftsversicherung nicht opponiert, beantragt Ihnen deshalb, gleichzeitig die Finanzierung der Mutterschaftsversicherung mit höchstens 0,25 Mehrwertsteuerprozent auf eine finanziell gesunde und gesicherte Basis zu stellen. Dabei lässt auch die Minderheit allenfalls eine Übergangsfiananzierung über die EO ausdrücklich zu. Der Finanzierungsbeschluss muss aber gleichzeitig mit dem Beschluss, die neue Aufgabe zu übernehmen, gefällt werden. Es geht hier immerhin um jährlich wiederkehrende neue Ausgaben von rund 500 Millionen Franken. Ich glaube, wenn der Kommissionspräsident von der Solidarität gegenüber der Jugend, vom Generationenvertrag, gesprochen hat, dann dürfen wir jetzt einfach nicht das Risiko eingehen, dass in vier Jahren die Finanzierung nicht beschliessen wird und wir dann eben dieser nachfolgenden Generation noch mehr jährlich wiederkehrende Schulden hinterlassen. Ich danke Ihnen, wenn Sie bei Ihrem Entscheid diese Argumente würdigen und auch an die Bundesfinanzen denken.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

**Saudan** (R, GE): Nous sommes vraiment, comme l'a dit M. Cottier, à la question clé de ce projet de loi sur l'assurance-maternité. Cette question est celle du financement. J'ai été frappée en écoutant l'intervention de M. Brändli par le fait que nous avons beaucoup parlé du déficit de la Confédération, des assurances sociales, de la votation populaire du début du mois, mais très peu du financement et de l'examen approfondi de celui-ci. Pour moi, la crédibilité et la confiance

du peuple tiennent aussi, Monsieur Brändli, au respect des dispositions constitutionnelles. Je vous rappellerai que nous avons voté, dans le cadre de la mise à jour de la constitution, le mandat d'instaurer une assurance-maternité qui est maintenant au présent, et non pas au futur. La crédibilité et la confiance doivent être abordées d'une manière globale en ce qui concerne ce projet.

Je reviens sur les raisons qui nous ont amenés à choisir cette solution. C'est la première fois qu'on vous propose une solution transitoire pour un financement, une solution à tiroirs en quelque sorte, mais qui dit clairement au peuple: «Vous devrez payer quelque chose pour l'assurance-maternité.» Pourquoi avons-nous renoncé au prélèvement sur les salaires? Pour quatre raisons essentiellement:

1. A l'heure actuelle, pour 50 pour cent des femmes qui bénéficient d'une assurance-maternité, celle-ci est financée par les entreprises. On sait, et les chiffres viennent des associations patronales, que le montant global assumé par les entreprises est de l'ordre de 340 à 360 millions de francs. Cela veut dire que, par rapport à un financement de l'ordre de 500 millions de francs, il y a une différence de 150 millions de francs. Il faut quand même garder en tête certains chiffres, surtout quand on va voter des crédits d'équipement mili-taire – que je voterai, comme Florako par exemple –, mais j'aimerais bien qu'on garde une certaine proportion. Le financement n'est assuré que par des entreprises au bénéfice de conventions collectives de travail. Ce sont essentiellement les PME qui ne connaissent pas ce type d'assurance. Probablement que le système retenu par le Conseil fédéral aurait entraîné des charges supplémentaires pour les entreprises, les PME surtout qui ne connaissent pas l'assurance-maternité également, et pour les salariés. Je dis bien pour les salariés, parce que 1 pour mille aurait été assuré par l'ensemble des salariés du pays. Pourquoi avons-nous renoncé à cette solution? Parce que notre pays est en train d'émerger d'une crise économique qui a vu le pouvoir d'achat, les marges des entreprises – en tout cas de certaines d'entre elles, et de celles qui ont tenu le pays pendant la crise – mis à rude épreuve, et que nous ne savons pas, et je suis personnellement un peu inquiète, quelles seront les conséquences de la crise asiatique. Dans ce sens-là, la solution de la commission, contrairement à celle du Conseil fédéral, était sage et raisonnable.

2. La discussion a porté sur le mode de financement qui devrait être prévu en priorité, qui est le recours à la TVA. Ce recours à la TVA est justifié pour une raison de fond, qu'on n'a peut-être pas assez abordée hier, qui est la nature de cette assurance-maternité. Pour moi, elle est exactement semblable aux allocations pour perte de gain pour les militaires, parce que ce sont des tâches qui relèvent de la solidarité nationale. Je ne vois pas pourquoi toute la population ne contribuerait pas aussi bien à la défense du pays qu'au financement de l'assurance-maternité. C'est une position que j'ai déjà défendue devant vous dans un postulat (96.3593) qui n'avait été accepté que partiellement par le Conseil fédéral.

3. Alors pourquoi avoir recours, dans un premier temps, au fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain? Essentiellement parce qu'en fait l'assurance-maternité a en quelque sorte été préfinancée par des cotisations excessives qui ont été prélevées année après année sur les entreprises, sur les collectivités publiques et sur les salariés.

Je vous ai donné les chiffres hier, je ne reviens pas sur l'absurdité de ce système que j'ai relevée, mais nous le savons d'après les chiffres qui nous ont été donnés: au moment où entrera en vigueur l'assurance-maternité, le fonds des APG sera de l'ordre de 3,5 milliards de francs. C'est donc quelque chose de totalement disproportionné par rapport aux nécessités légales. Cette solution d'avoir recours pendant 2 années, voire trois ans au fonds de compensation en question, n'a rien d'incongru, parce qu'il faut aussi avoir les dates en tête – l'assurance-maternité entrera en vigueur au plus tôt en l'an 2000, soit 55 ans après l'acceptation en votation populaire de la disposition constitutionnelle pertinente. Avouez que ce serait un beau cadeau à faire aux femmes pour le 1er janvier de l'an 2000!

4. Nous dire que le financement de l'assurance-maternité n'est pas assuré, Monsieur Brändli, c'est dire également que le financement de l'assurance-invalidité n'est pas assuré, puisque nous avons presque 700 millions de francs de déficit, et non 600 millions comme je vous l'ai dit hier et donc que l'AI devrait être en cessation de paiement! C'est absurde, comme raisonnement! C'est absurde! Vous ne pouvez pas contester que les femmes, les hommes, les entreprises, les collectivités publiques ont en quelque sorte préfinancé cette assurance-maternité, et que c'est le moment d'accorder aux femmes ce dont elles ont besoin. C'est une juste reconnaissance du rôle de la maternité. Se battre toujours sur des questions de financement, mélanger le déficit de la Confédération, etc.: j'ai toujours un profond sentiment de malaise face à cette situation parce que l'essentiel du problème, c'est de résoudre un problème concret pour les femmes; c'est à ce niveau-là que l'on doit juger la solution proposée.

Vous le savez très bien, et je l'ai dit hier, je n'ai pas peur d'une votation populaire. Je m'engagerai de toutes mes forces derrière ce projet. Mais dans le contexte actuel, où la population a tellement peur, où les retraités ont peur pour leur rente AVS, où les invalides ont peur pour leurs rentes AI, on est en train de jouer certaines catégories de citoyens, qui ont besoin de la solidarité nationale, les uns contre les autres. C'est quelque chose contre quoi je m'élève.

Ce sont les raisons qui m'amènent à vous prier de choisir dans un premier temps cette solution parce qu'elle est très claire: on dit au peuple qu'on prélève, dans un premier temps, sur le fonds APG, puis qu'une augmentation de la TVA interviendra et, pour terminer, que le Conseil fédéral a la compétence d'augmenter les prélèvements sur les salaires. Le choix est clair.

En conséquence, je vous invite à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Delalay Edouard (C, VS):** On dit de toutes parts ce matin que nous sommes au coeur du sujet. Même si je juge toute cette question du financement de l'assurance-maternité comme extrêmement importante, je vais relativiser la portée de notre décision, et je vais laisser entendre d'emblée qu'affirmer que l'assurance-maternité que nous voulons introduire ne coûtera rien à personne serait une vulgaire tricherie de notre part, et nous ne pouvons pas nous la permettre.

Mais nous devons admettre que cette question du financement est difficile. Nous devons d'emblée adopter une attitude ouverte et examiner avec patience et avec application toutes les solutions qui nous sont présentées. Elles sont nombreuses, ces solutions, et aucune d'entre elles ne s'impose. Toutes ont des avantages et des inconvénients qu'il s'agit de peser. Je voudrais souligner que nous ne sommes qu'au début du débat, que nous aurons encore la réunion d'une commission dans le Conseil national, un plénum au Conseil national, et l'élimination des divergences qui va nous permettre d'affiner ce concept du financement.

Je ne dis pas cela par paresse, je le dis tout simplement par modestie, parce que j'ai la conviction que nous n'avons pas trouvé, ni dans la majorité, ni dans la minorité, la solution idéale.

J'aimerais récapituler les différentes solutions de financement qui nous ont été présentées. A mon avis, il y en a quatre possibles:

1. Il y a celle qui nous a été présentée par le Conseil fédéral, c'est-à-dire tout d'abord une cotisation de 0,2 pour cent sur les salaires et ensuite la prestation de base payée par la caisse fédérale. C'était cela, le projet du Conseil fédéral. Nous n'en avons pas voulu, parce que, d'une part, la majorité de la commission a estimé qu'il n'était pas opportun aujourd'hui d'introduire un supplément sur les salaires et, d'autre part, qu'il n'était pas non plus souhaitable d'avoir recours à la caisse fédérale, pour 60 millions de francs supplémentaires pour le financement de la prestation de base, dans l'état actuel des finances fédérales.

C'est pour cette raison que cette solution de financement, présentée par le Conseil fédéral, a été écartée par la commission.

2. Une deuxième solution a été examinée attentivement par la commission. Je l'appellerai, par simplification, la solution Respini. Elle consistait à dire: «Laissons les entreprises continuer de payer les indemnités qu'elles distribuent aujourd'hui à leur personnel, selon les contrats collectifs, selon les obligations légales, et faisons en sorte d'avoir une assurance complémentaire financée par les allocations pour perte de gain, mais seulement en supplément de ce que paient les entreprises.» La commission a écarté aussi cette solution, qui avait ses avantages, parce qu'on ne voulait pas cette formule, pas très pratique pour les entreprises, de maintenir ce financement très différencié selon les branches économiques et selon le genre d'entreprises.

3. Nous avons la solution de la minorité de la commission qui veut 0,25 pour cent de TVA tout de suite. Elle a l'avantage de la transparence, il faut l'admettre, mais elle a le désavantage de ces votes en cascades en matière de TVA que le président de la commission a décrit tout à l'heure. Comme nous avons tout de même une certaine quantité de décisions qui devraient être fondées sur un financement par la TVA, nous écartons ce vote en cascades qui, à mon avis, n'est pas souhaitable.

4. La proposition de la majorité de la commission. Elle veut que les premières sources de financement soient les allocations pour perte de gain. Je veux tout de même rappeler que les allocations pour perte de gain, en 1997, ont laissé un excédent de 386 millions de francs. Je ne parle pas du capital accumulé, je parle de l'excédent positif de financement des allocations pour perte de gain en une année: 386 millions de francs. C'est tout de même considérable, même si nous avons en vue une modification des allocations pour perte de gain. Donc, financement primaire par ce fonds.

Il y a le financement par la TVA, mais dans un paquet, comme l'a décrit le président de la commission, et subsidiairement, en troisième position, un financement, si l'adaptation de la TVA devait être écartée par le peuple, par l'augmentation de 0,2 pour cent sur les salaires. Mais c'est seulement subsidiaire, en cas de refus lors d'une votation populaire, ce qui est peu vraisemblable si c'est pris dans un paquet, dans un ensemble pour le financement de l'AVS et des autres objectifs que nous visons.

Ce sont pour ces raisons que je suis persuadé que la proposition de financement de la majorité de la commission tient la route, qu'elle est tout à fait présentable et qu'elle est aussi transparente que celle de la minorité de la commission. C'est finalement une question d'appréciation et de temps, et du moment où la votation populaire sera présentée. Là aussi, je vais m'associer à la demande d'avancer la date de cette votation populaire par rapport aux prévisions actuelles.

Il y a une cinquième solution de financement qui est encore ouverte et sur laquelle on peut encore discuter, c'est le financement par le fonds des allocations pour perte de gain et, directement, par le supplément de 0,2 pour cent sur les salaires dont la compétence existe déjà aujourd'hui en faveur du Conseil fédéral.

Les formules sont nombreuses. Il ne faut pas se buter, se bloquer sur l'une d'elles. Il faut choisir aujourd'hui tout simplement celle que nous estimons être la meilleure et ensuite, il faudra continuer nos débats pour que la solution idéale soit mise à jour. Je suis persuadé qu'aujourd'hui le dernier mot n'est pas dit, aussi bien dans la formulation de la majorité de la commission que dans celle de la minorité. Tous les débats qui auront encore lieu vont permettre de dégager la solution idéale pour ce financement.

Pour l'heure, je donne donc ma préférence à la proposition de la majorité de la commission. Elle ne crée pas de charges supplémentaires pour les entreprises. Elle les diminue même si l'on considère que les entreprises n'auront plus à payer les absences pour cause de maternité. Elle ne détourne pas la volonté populaire, puisqu'il y aura une votation populaire sur l'augmentation de la TVA, mais présentée comme une consolidation globale de l'ensemble des prestations sociales. J'aimerais encore prier Mme Dreifuss, conseillère fédérale, de se prononcer sur la date de cette consultation populaire. On l'a évoquée à plusieurs reprises, hier Mme Saudan,

aujourd'hui M. Cottier, président de la commission. J'aimerais donc que vous nous disiez, Madame Dreifuss, quelles sont vos perspectives quant au moment où vous entendez, avec le Conseil fédéral, soumettre l'augmentation de la TVA au peuple.

Pour ces raisons, je soutiens actuellement la proposition de la majorité de la commission, tout en étant persuadé que le meilleur est encore à venir.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** J'aimerais plaider en faveur de la solution proposée par la majorité de la commission, qui me semble présenter deux avantages importants: le premier de ces avantages, c'est que cette solution est réaliste; le deuxième, c'est que cette solution est transparente.

1. Cette solution est réaliste parce qu'elle prévoit une ponction dans un fonds qui, actuellement, est surdoté, ce qui a été souligné tout à l'heure par Mme Saudan de manière suffisamment pertinente pour que je n'y revienne pas. Il y a des moyens financiers à disposition en utilisant un fonds surdoté et dont il faut réfléchir à la vocation. Il faut souligner au passage que les femmes ont largement contribué à l'alimentation de ce fonds, sans vraiment en bénéficier puisqu'il allait essentiellement aux personnes accomplissant des obligations militaires.

2. La solution proposée par la majorité est également transparente puisqu'il est clairement précisé à l'article 32 que si le financement de la caisse de l'assurance-maternité par le fonds ne suffit pas, nous aurons recours à la TVA. Donc, nous irons devant le peuple.

Il est dès lors étonnant d'entendre, de la part des représentants de la minorité de la commission, des critiques selon lesquelles la proposition de la majorité de la commission serait simplement un « truc » pour éviter d'aller devant le peuple. C'est tout à fait inexact. Si c'est nécessaire, nous irons devant le peuple et nous lui demanderons 1 dixième, ou plus, de TVA. C'est donc très clair: il n'y a pas détournement de la destination d'un fonds, il y a simplement le constat que ce fonds n'est plus conforme à sa destination et qu'il accumule de manière discutable des réserves pour on ne sait quoi, puisque chacun sait que les dépenses de sa destination actuelle ne sont plus conformes à la nouvelle orientation de l'armée.

Et on nous dit enfin que toute cette affaire n'est pas prévue pour le long terme. C'est le contraire qui est vrai: nous proposons à la fois une solution pour le court terme, qui permet de financer cette assurance-maternité rapidement, via un fonds qui présente des disponibilités financières; et à long terme, grâce à une solution qui devra encore avoir l'approbation du peuple. Si ça, ça n'est pas prévoir à long terme, on se demande ce que veut dire prévoir à long terme!

Le malentendu ne réside pas là. Le véritable malentendu, c'est celui qui consiste à penser et à dire, comme cela a été fait tout à l'heure, que l'article 18 est la clé de cette loi. Mon sentiment très net est que c'est une erreur parce qu'on saisit, du côté d'une partie de la minorité en tout cas, le prétexte de cet article 18 pour formuler une opposition larvée non pas tellement au financement de l'assurance-maternité, mais à son principe. Alors, Mesdames et Messieurs de la minorité, je me permets de vous dire qu'il y a deux manières de s'opposer à un projet: ou bien on intervient dans l'entrée en matière et on dit qu'on est contre, ce qui est respectable et transparent – or, vous ne l'avez pas fait, ou vous n'avez pas osé le faire – ou bien, à la fin et lorsqu'on a pris connaissance de l'ensemble, on s'oppose lors du vote sur l'ensemble, et si on n'est vraiment pas content, on lance un référendum.

La solution proposée par la minorité n'est pas une solution de financement. C'est une manière détournée de s'opposer à un projet, sans avoir le courage d'affirmer une opposition sur le fond. Et, au lieu de dire que l'on est contre, on dit qu'on est pour, mais qu'on est pétri d'angoisse à l'idée de ne pas pouvoir financer un projet, alors que les montants en cause sont dénués d'importance par rapport à d'autres financements que nous devons discuter ou que nous avons discutés lors de la présente session. L'affaire est claire: j'ai le plus grand respect pour les gens qui se soucient du financement d'une

assurance-maternité et qui posent des questions légitimes. J'ai des sentiments plus mitigés à l'égard de gens qui jouent continuellement, à longueur de projet et à longueur d'année, sur le spectre du déficit des finances publiques et qui se servent de cet argument éculé pour combattre sur le fond des projets sans oser véritablement l'avouer.

Pour cette raison, je vous prie, si vous souhaitez l'entrée en vigueur de cette assurance-maternité avant le IIIe millénaire, de bien vouloir accepter la proposition de la majorité de la commission.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Als Mitglied der Minderheit möchte ich hier noch einmal festhalten, dass sowohl die Mehrheit als auch die Minderheit bereit sind, nach der Niederlage im Jahre 1987 eine neue Mutterschaftsversicherungs-Vorlage zu bringen.

Die Minderheit «macht» aber nicht eine Mehrwertsteuerabstimmung, die Minderheit stellt dem Volk die Frage, ob es mit dem klar präzisierten Leistungskonzept einverstanden und auch bereit ist, dieses Leistungskonzept mit zusätzlichen Mitteln zu bezahlen. Wenn dieser Entscheid gefällt ist, kann die Auszahlung von Geldern der Mutterschaftsversicherung beginnen.

Unterscheiden muss man nämlich zwischen der Bewilligung eines Zuschlages zur Mehrwertsteuer und der tatsächlichen Einführung dieses Zuschlages. Es ist der Minderheit auch klar, dass man nicht wegen jedes Viertelprozent Mehrwertsteuer die ganze Software in den Firmen ändern kann. Was wir aber brauchen, ist die Zusicherung dieses Viertelprozentes, bevor die Leistungen ausgerichtet werden. Man kann dann durchaus sagen: Wir warten mit der Einführung dieses Viertelprozentes bis zum Zeitpunkt, da weitere Mehrwertsteuerabstimmungen anstehen werden – das ist bei der AHV, bei der IV und auch bei der FinöV der Fall –, um dann die praktische Einführung für die Unternehmen gesamthaft vorzunehmen. In der Zwischenzeit steht auch beim Konzept der Minderheit der gutdotierte EO-Fonds zur Verfügung. Das ist nachzulesen in den Materialien, das war immer unsere Absicht. Wir sind aber nicht bereit, die Leistungen aus dem EO-Fonds auszurichten, bevor wir nicht die Zusicherung haben, dass nachher die Mehrwertsteuer greift. Wenn man sagt, es gebe eine «cascade de votes» über die Mehrwertsteuer, dann muss ich sagen, dass wir unterschiedliche Vorlagen – von der FinöV über die AHV bis zur Mutterschaftsversicherung – haben, die alle mit der Mehrwertsteuer finanziert werden sollen. Das ist doch kein Grund, diese Mehrwertsteuerabstimmungen zusammenzufassen! Das sind völlig unterschiedliche Vorlagen, die alle für sich vom Volk unterschiedlich beurteilt werden können und deswegen auch separat zur Abstimmung kommen müssen.

Wenn die Mehrheit sagt, sie präsentiere ja die Mutterschaftsversicherung in einem Gesamtkonzept und das Volk habe dann die Möglichkeit, zu diesem Gesamtkonzept und damit auch zur Mutterschaftsversicherung ja oder nein zu sagen, dann muss ich sagen: Das stimmt einfach nicht! Wenn das Volk dann zur Mehrwertsteuervorlage nein sagt, dann kommen automatisch auf dem Verordnungswege die 2 Lohnpromille aus der EO zur Anwendung. Das steht so im Gesetz, und dazu hat das Volk nachher nichts mehr zu sagen.

Das ist der Grund, weshalb ich diese Vorlage als nicht transparent betrachte. Das Volk soll – ich habe es gestern gesagt – die Katze im Sack kaufen, weil es nicht weiss, ob letztlich die Mehrwertsteuer oder die Lohnpromille zum Zuge kommen. Etwas kommt auf alle Fälle zum Zug, auszuweichen ist nicht mehr. Wenn man dort, wo man die Gelegenheit hätte, ja oder nein zu sagen, nein sagt, dann nützt dieses Nein gar nichts, weil die Lohnpromille automatisch greifen. Das gleiche gilt in bezug auf das Leistungskonzept: Man weiss nicht, ob die Grundleistung am Schluss inbegriffen ist oder nicht.

Das ist eine Vorlage, die ich so vor dem Volk nicht vertreten kann. Deswegen unterstütze ich das klare, transparente, eindeutige Konzept der Minderheit. Das Volk soll wissen, was es bekommt und was es kostet. Wenn wir das Ja dazu haben, dann wird die Mutterschaftsversicherung operativ.

**Schiesser** Fritz (R, GL): Wir sind hier an der entscheidenden Stelle, wo es darum geht, wie konsensfähig die Vorlage über die Mutterschaftsversicherung am Schluss sein wird, wie tragfähig die Basis sein wird, die diese Vorlage unterstützt, und wie gross die Basis sein wird, die diese Vorlage bekämpfen wird. Wir haben es gestern bereits mit aller Deutlichkeit gehört; für viele in diesem Rat ist das die entscheidende Klippe: Obsiegt die Mehrheit oder die Minderheit bei der Frage der Finanzierung und den damit zusammenhängenden Fragen?

Ich sage es ganz offen: Wenn die Mehrheit durchgeht, dann werde ich gegen diese Vorlage stimmen. Herr Kollege Gentil, ich möchte den Vorwurf zurückweisen, den Sie soeben vorgebracht haben. Sie haben gesagt, wenn man gegen die Mutterschaftsversicherung sei, dann solle man das auch ganz klar sagen. Verschiedene Leute haben gestern in diesem Saal ganz klar gesagt, sie könnten dieser Mutterschaftsvorlage folgen – unter der Voraussetzung, dass insbesondere für die Finanzierung ein klares Konzept nach dem Antrag der Minderheit gewählt werde. Ich meine, das sei eine ganz klare Position und bringe auch zum Ausdruck, unter welchen Voraussetzungen diese Vorlage nicht mitgetragen werde.

Ich komme noch auf zwei, drei andere Punkte zu sprechen: Ich möchte einen Punkt aufgreifen, der bis jetzt noch nicht angesprochen worden ist. Ich mache Sie einmal auf den Präjudizcharakter aufmerksam, der dem Antrag der Mehrheit zukommt. Wenn dieser Mehrheitsantrag zum Gesetz wird, dann macht es offenbar in diesem Staat Schule, dass man sagt: Wir führen etwas ein, finanzieren es einstweilen aus Reserven, die wir noch haben – die wir dereinst vielleicht noch bitter nötig brauchen werden –, wie wir es bereits beim ersten Schritt zur Sanierung der Invalidenversicherung einmal getan haben. Dann werden wir irgendwann das Volk fragen, ob es uns auf dem Weg über die Mehrwertsteuer zusätzliche Mittel bewilligt; wenn das Volk nein sagt, dann nimmt der Bundesrat eine Erhöhung der Lohnpromille vor.

Stellen Sie sich einmal die Reaktion im Volk vor; stellen Sie sich vor, was dann geschieht! Und eine andere Lösung gibt es nicht, weil die Mutterschaftsversicherung eingeführt ist und ja irgendwie finanziert werden muss, sei es «auf Pump» – um es jovial zu sagen –, sei es über die Erhöhung von Lohnpromillen.

Ich kann nicht verstehen, dass es – namentlich bei der Mehrheit – Leute gibt, die sagen, sie seien strikte dagegen, dass wir in der heutigen Wirtschaftslage zusätzliche Lohnpromille erheben würden, und gleichzeitig einer derartigen Kaskade das Wort reden können, die am Schluss mehr oder weniger darauf hinausläuft, dass die Türe für den Bundesrat offensteht, die Finanzierung über die Erhöhung der Lohnpromille vorzunehmen.

Für mich ist dieses Bekenntnis nicht akzeptabel. Entweder bin ich gegen eine weitere Erhöhung der Lohnabgabe; dann müsste ich aber konsequenterweise dieses Loch, vor dem der Bundesrat steht, stopfen, die Erwerbsersatzordnung ändern und den Höchstsatz von 5 auf 3 Promille zurückführen; oder ich kann nicht behaupten, ich sei strikte gegen eine zusätzliche Belastung der Wirtschaft mit Lohnpromillen. Das geht für mich nicht auf, das ist für mich ein unlösbarer Widerspruch.

Es ist jetzt auch ganz klar, warum man seinerzeit die Vorlage bekämpft hat, die 2 Lohnpromille, um die es hier geht, von der EO in die IV zu transferieren, damit die katastrophale finanzielle Situation der IV beseitigt oder gelindert werden könnte. Auch das werden wir dem Volk erklären müssen, wenn der Antrag der Mehrheit angenommen wird: Warum hat man sich seinerzeit geweigert, die bitter nötigen Beiträge für die IV zu sprechen, um dann nachher zum Volk zu gehen und zu sagen: «Jetzt brauchen wir aber aus einer anderen Kasse zusätzliche Gelder für die Sanierung der IV»? Nicht alle, die jetzt bei der Mehrheit sind, haben das abgelehnt – es hat auch Leute gegeben, die für diesen Transfer gekämpft haben, das will ich sehr wohl anerkennen. Wenn der Mehrheitsantrag obsiegt, wird ein nächstes Mal im EO-Fonds kein Geld für einen Kapitaltransfer mehr vorhanden sein, wenn wir bei

der IV in drei oder vier Jahren ein erneutes Loch zwischen 2 und 3 Milliarden Franken haben werden. Wenn ich das alles betrachte, so muss ich sagen: Ich verstehe nicht, wie man eine Finanzierung nach dem Konzept der Mehrheit als transparent bezeichnen kann und dem Volk vorlegen will. Ich habe gestern gesagt, das sei für mich eine Mogelpackung, und ich sage es heute noch einmal.

Für mich gibt es eigentlich nur eines: Wenn wir einen neuen Sozialversicherungszweig einführen – und das tun wir heute –, dann stehen wir doch bitte auch dazu und sagen: Wir legen über den Weg der Erhöhung der Mehrwertsteuerbeiträge eine saubere und klare Finanzierungsgrundlage vor; der Bundesrat hat einen Spielraum, wann er diese Erhöhung einführen will; aber diese Erhöhung soll bitte dem Volk am Anfang unterbreitet werden und nicht erst dann, wenn der Erwerbsersatzfonds erschöpft ist, neue Mittel irgendwo hergenommen werden müssen und das Volk eigentlich vor der Situation steht: Wenn ich zu dieser Mehrwertsteuererhöhung nein sage, dann müsste die Mutterschaftsversicherung eigentlich wieder aufgehoben werden, oder dann wird der Bundesrat einfach die Lohnpromille erhöhen. Vor dieser Situation wird das Volk dereinst stehen, und es wird sich dann fragen, wer ihm seinerzeit keinen klaren Wein eingeschenkt hat. Dann müssen wir dem Volk sagen, wie die Situation war.

Ich glaube, in dieser Situation kommt man nicht darum herum, zu einer klaren Lösung zu kommen, und die klare Lösung heisst: Zustimmung zur Minderheit. Alles andere ist für mich eine Lösung, die ich nicht akzeptieren kann und die insbesondere gegenüber dem Volk nicht offen und ehrlich ist.

Ich muss das nochmals in aller Deutlichkeit sagen: Wenn die Minderheit unterliegt und die Mehrheit obsiegt, dann werde ich am Schluss gegen diese Vorlage stimmen.

**Brunner** Christiane (S, GE): Pour une fois, la logique n'est pas du côté de M. Schiesser. Il utilise une argumentation logique, sans toutefois suivre les principes mêmes de la clarté qu'il essaie de nous faire accroire et dont il témoigne en général. Il nous dit très exactement: ce n'est pas possible d'accepter un financement de ce type-là pour une nouvelle branche des assurances sociales, parce qu'on ne sait pas comment la financer à long terme et parce que le peuple ne saura pas, finalement, ce qu'on a introduit comme branche des assurances sociales et comme financement.

Tout d'abord, si on introduit l'assurance-maternité, c'est, pour moi, une branche des assurances sociales qui doit s'incorporer dans la totalité de notre sécurité sociale. Ce n'est pas quelque chose qu'on met de côté, séparément. On l'intègre dans notre système d'assurances sociales et on comble par là une lacune qui existait jusqu'à présent. Alors, il est aussi logique de ne faire qu'une seule assurance entre les APG pour les militaires et l'assurance-maternité. C'est une couverture de risques de courte durée, c'est une incapacité de travail de courte durée dans les deux cas et dans les deux assurances. Il y a une partie qui n'est pas directement liée à la perte de gain, aussi bien dans les APG pour les militaires qu'en ce qui concerne la prestation de base dans l'assurance-maternité. La logique veut donc qu'on trouve dans notre système de sécurité sociale un nid pour cette assurance-maternité et qu'on la mette dedans.

Ensuite, on regarde le financement du tout. Vous avez parfaitement raison, Monsieur Schiesser, en son temps, j'ai combattu le transfert du pour-mille des cotisations aux APG en cas de service militaire vers l'assurance-invalidité, pour pouvoir faire aussi un nid pour l'assurance-maternité, à laquelle je tiens. Nous devons, et c'est ce que nous attendons du Conseil fédéral, trouver un financement qui garantisse aussi bien le financement de notre grande oeuvre sociale qu'est l'AVS que le financement de l'assurance-invalidité.

Je trouve, et nous en avons longuement discuté aussi en commission, qu'en précisant clairement dans le texte de la loi elle-même que le Conseil fédéral peut proposer, si le besoin s'en fait sentir – et nous savons que ce sera le cas –, au peuple et aux cantons un prélèvement supplémentaire de TVA pour assurer l'ensemble du financement de la sécurité sociale, et pas seulement l'assurance-maternité, nous donnons

un signe tout à fait positif de ce qu'on attend du Conseil fédéral pour l'ensemble du financement de la sécurité sociale.

Si le peuple et les cantons disent non, c'est pour l'ensemble de la sécurité sociale qu'il faudra prévoir ou bien des cotisations supplémentaires sur les salaires ou alors un autre mode de financement, la taxe sur l'énergie par exemple; ou bien alors il faudra dire: «Ecoutez, il faut baisser les prestations parce que nous n'avons plus le financement nécessaire à cela.»

En ce qui concerne l'assurance-maternité et les APG, toutefois, on a choisi un système totalement cohérent en prévoyant à l'avance ce qui se passerait si le peuple et les cantons refusaient un financement complémentaire par la TVA. On l'a précisé clairement dans le texte de loi et il ne faut pas dire que ce n'est pas transparent, que le peuple ne sait pas ce que l'on fait dans ce Parlement. Il est prévu qu'à ce moment-là, le Conseil fédéral peut utiliser sa compétence d'augmenter encore jusqu'à 2 pour mille les prélèvements sur les salaires. On ne peut pas le dire plus clairement! La préférence de la majorité de la commission va, pour l'ensemble des assurances sociales, à un financement complémentaire, un financement mixte: d'une part, les cotisations sur les salaires, d'autre part, la TVA, pas seulement pour l'assurance-maternité et les APG, mais pour l'AVS et l'AI également. C'est notre préférence aussi pour l'assurance-maternité et les APG que de compléter ce qui pourrait manquer par la TVA. De compléter! On n'abroge pas à dessein les cotisations sur les salaires, les 3 pour mille existants. On dit toujours qu'on introduit une solution provisoire. Ce n'est pas provisoire! Les 3 pour mille continuent à être prélevés et ils continuent à alimenter le fonds du régime des APG et de l'assurance-maternité. Si notre préférence, complément par la TVA, ne passe pas, eh bien, on dit très clairement comment on voit le financement des APG et de l'assurance-maternité; on dit que, à ce moment-là, on peut augmenter de 2 pour mille encore les prélèvements sur les salaires. Je crois que la clarté est totalement donnée. Ce n'est pas une solution provisoire, c'est une solution qui tient la route sur la durée, c'est un financement qui est assuré, c'est un financement qui est mixte.

Monsieur Brändli, ce n'est en tout cas pas un financement qui est à la charge de l'Etat et de la Confédération. Ce que le Conseil fédéral avait mis à la charge de la Confédération, nous, nous l'avons mis à la charge des cotisations, à la charge vraiment de l'assurance. Vous dites que, dans le fond, on fait un tour de passe-passe parce qu'on introduit une assurance et puis on la fait financer par l'Etat. Mais on ne la fait pas financer par les contributions générales de la Confédération! On prévoit des recettes pour financer cette assurance. Elles sont prévues dans la loi que nous vous proposons.

C'est la raison pour laquelle je pense aussi que ce n'est peut-être pas une question essentielle de savoir si on finance de cette manière ou d'une autre, mais on ne peut en tout cas pas dire qu'avec ce mode de financement, la pérennité de l'assurance-maternité ne serait pas assurée, qu'on commence à verser des prestations avant de savoir comment les financer. C'est totalement inexact et la transparence par rapport à ce que nous faisons est tout à fait donnée. Elle serait donnée en votation populaire, si le référendum était lancé.

**Rochat Eric (L, VD):** Nous sommes très majoritairement pour une assurance-maternité et nous voulons qu'elle entre en vigueur. Les femmes, et les familles je dirais, l'ont suffisamment attendue. Tout à l'heure, la question s'est posée de savoir si l'assurance-maternité existait ou non. C'est un problème ontologique. C'est un petit peu – et il y en a beaucoup parmi vous qui sont familiarisés avec ce problème – la question de savoir quand commence la maternité: est-ce à la conception ou à la naissance?

Pour moi, le principe de l'assurance-maternité est inscrit dans la constitution depuis 53 ans, et la minorité de la commission vient nous demander de demander à la population de reconformer le mandat constitutionnel, comme on va d'ailleurs demander de reconformer le mandat constitutionnel

relatif à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. C'est un point de vue que, personnellement, je ne partage pas; nous avons une responsabilité parlementaire de mettre en place les dispositifs voulus par la constitution. La majorité de la commission croit qu'il faudra nécessairement augmenter la participation – le taux de la TVA – pour les assurances sociales, même si de considérables économies d'application sont nécessaires. La majorité de la commission admet que le fonds des APG doit d'abord servir à améliorer les prestations, on en a parlé hier, pour les militaires, mais qu'il est aussi trop élevé par rapport au mécanisme des fonds habituels.

Un fonds qui contient cinq exercices annuels, alors même qu'il est alimenté de façon satisfaisante, est un fonds qui n'est pas suffisamment bien géré. En le stabilisant à 700 ou 800 millions de francs, nous pouvons faire oeuvre utile. Finalement, l'utilisation de ce fonds permet une entrée plus précoce et la création d'une assurance-maternité, encore une fois, inscrite dans la constitution.

M. Schiesser appelle de ses voeux une «klare, saubere Lösung». Je crois que Mme Brunner vient quand même de répéter que le système proposé n'est pas opaque, ses éléments sont parfaitement délimités. J'ajouterai à ceux qui ont été annoncés que nous avons introduit, et ce n'est pas rien, une limitation au pouvoir du Conseil fédéral de passer de 3 à 5 pour mille. Le Conseil fédéral ne peut plus comme dans la loi actuelle, selon l'état des APG, passer de 3 à 5 pour mille. Nous y mettons un certain nombre d'autres cauteles qui sont liées en particulier au refus que la population pourrait opposer à une augmentation d'un paquet TVA. Et puis, cette disposition prévoyant la suppression des prestations de base dit clairement à la population, le jour où elle se prononcera sur la TVA, quelles seront les conséquences pour elle d'un refus. Je réfute donc l'accusation de non-transparence, je crois encore que nous sommes en mesure d'assumer notre responsabilité parlementaire face à la constitution et que la proposition de la majorité de la commission mérite d'être soutenue.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Ich möchte mich nur kurz zu zwei, drei Argumenten noch äussern, vorerst einmal bezüglich der Glaubwürdigkeit und der Umsetzung des Verfassungsartikels. Ich möchte hier sehr deutlich festhalten: Die Minderheit unterstützt diese Gesetzgebung, wir sind für die Realisierung dieser Mutterschaftsversicherung. Ich kann Ihnen auch sagen, dass ich in einer Volksabstimmung, sofern die Finanzierung auch geregelt ist, auch zu dieser Aussage stehe. Ich finde es nicht in Ordnung, Herr Gentil, wenn Sie jetzt einfach sagen, dass die Minderheit hier nicht zu ihrer Auffassung steht, wenn sie diesen Weg vorschlägt. Das ist eine Unterstellung, die ich in aller Form zurückweise. Wir sind für die Einführung der Mutterschaftsversicherung, und ich habe mich auch überzeugen lassen, dass wir das jetzt tun sollen, sofern es finanziert wird. Wir hatten in der Kommission über eine Minderheit diskutiert, die Nichteintreten beantragt hatte, um die Mutterschaftsversicherung erst zusammen mit diesem Gesamtpaket einzuführen. Aber ich finde es nicht in Ordnung, wenn man jetzt die Grundsatzfrage mit unserem Antrag in Verbindung bringt. Es geht uns also nur um die Finanzierungsfrage.

Ich kann Ihnen sagen: Ich war zwölf Jahre in einer Kantonsregierung, und wir haben uns bei allen Ausgaben, die wir beschlossen haben, immer auch gleichzeitig überlegt, wie wir sie finanzieren sollten; ich kann Ihnen sagen, dass die Staatsrechnung des Kantons Graubünden in Ordnung ist. Wenn der Bund sich in den letzten zwanzig Jahren auch an solche Grundsätze gehalten hätte, dann hätten wir die Finanzprobleme dieses Staates nicht.

Eine zweite Bemerkung zum «runden Tisch»: Wir haben beim «runden Tisch» Signale bekommen, dass man bei der Mehrwertsteuer, beim Risikokapital und anderem keine Entlastungen der Wirtschaft mit Belastungen des Bundes versehen sollte. Es ist jetzt natürlich schon interessant: Wir machen hier eine Entlastung von 360 Millionen Franken zu Lasten einer neuen staatlichen Versicherung. Gut, das wollen wir im Zusammenhang mit dieser Situation. Aber ich möchte doch

feststellen: Im Moment ist der Erwerbsersatz zwar finanziert, aber wenn der Staat diese Kosten übernimmt, ist eben die längerfristige Finanzierung nicht sichergestellt. Wenn wir diese Aufgabe übernehmen, ist es doch unsere Aufgabe, auch für die Finanzierung besorgt zu sein.

Eine letzte Bemerkung: Es geht hier sicher auch um die Deckung der Lücken, es geht aber vor allem darum, dass wir eine neue Finanzierung von jährlich wiederkehrenden 500 Millionen Franken aufgleisen. Die Kommissionsminderheit ist der Meinung: Wenn wir das tun, dann müssen wir auch die Finanzierung jetzt beschliessen. Die Mehrheit hat ein anderes Konzept: sie macht jetzt eine provisorische Finanzierung und hofft, dass das Volk die Finanzierung in vier Jahren im Rahmen eines Gesamtpaketes sicherstellt. Wenn das Volk diese Finanzierung aber nicht sicherstellt, dann werden wir vor der Situation stehen, dass wir zur Finanzierung bei der EO die Lohnpromille erhöhen müssen, oder aber dass wir in diesem Staat neue Defizite in Kauf nehmen müssen. Das sind die Beweggründe.

Wir stehen dazu, wir sind für eine Mutterschaftsversicherung, aber wir sind auch dafür, dass wir jetzt gleichzeitig eine Finanzierung mitbeschliessen, die langfristig auch Bestand hat.

**Cottier Anton (C, FR),** Berichterstatter: Zuerst zum Finanzierungsbetrag von 485 Millionen Franken: Dieser Betrag ist selbstverständlich – das wird auch nicht bestritten – in beiden Lösungen derselbe, und er ist auch gesichert. Die Finanzierung ist mit beiden Lösungen, jener der Minderheit und jener der Mehrheit, gesichert.

Wichtiger scheint mir die Frage der Mitbestimmung des Volkes, die im Eintretensreferat von Herrn Brändli, dem Sprecher der Minderheit, zu Recht aufgeworfen wurde. Beide Lösungen garantieren die Mitbestimmung des Volkes, die bereits 1945 anlässlich der Abstimmung über den Verfassungsartikel begonnen hat. Die Gesetzentwürfe, die danach folgten, sprachen alle vom Erwerbsersatz. Was wir heute tun, gründet auf diesem Verfassungsartikel. Die Mitbestimmung des Volkes wird festgelegt durch den Rahmen unserer demokratischen Institutionen; beide Lösungen garantieren diese demokratischen Institutionen.

Frau Spoerry hat zu Recht die Frage aufgeworfen, welche Frage dem Volk gestellt werden solle. Ich bin der Auffassung, dass mit beiden Lösungen die richtige Frage gestellt wird. Bei der Lösung gemäss Minderheit wird die Frage heissen: «Wollt Ihr 2,5 Promille Mehrwertsteuer zur Finanzierung der Mutterschaftsversicherung?» Die Frage nach der Mutterschaftsversicherung ist da absolut inbegriffen. Das Volk weiss: Diese Finanzierung ist für nichts anderes als für die Mutterschaftsversicherung; es wird im gleichen Moment über die Mutterschaftsversicherung abgestimmt.

Bei der Fassung gemäss Mehrheit sind es zwei Fragen, weil wir zwei Referenden haben, von denen das erste direkt frontal gegen die Mutterschaftsversicherung gerichtet ist. Die Frage lautet: «Wollt Ihr die Mutterschaftsversicherung einführen?» Es ist sonnenklar; das Volk kann nur ja oder nein sagen, und es weiss, wozu es ja oder nein sagt. Es gibt hier kein Präjudiz. Das Volk entscheidet in Kenntnis des Inhaltes des Gesetzes, in Kenntnis der Finanzierung. Bei beiden Lösungen weiss das Volk, worüber es abstimmt.

Die Vertreter der Mehrheit sind der Ansicht, der Grund für ein Gesamtpaket liege darin, dass wir damit – das scheint mir wichtig zu sein – eine Globallösung schaffen, die einer Gesamtschau der Sozialversicherungen Rechnung trägt.

Ich lade Sie deshalb ein, der Mehrheit zuzustimmen.

**Dreifuss Ruth,** conseillère fédérale: C'est avec un immense intérêt que j'ai suivi cet échange d'arguments ce matin. J'aimerais reprendre le propos de M. Delalay, qui me paraît être celui de la sagesse, à savoir qu'aujourd'hui le dernier mot n'est pas dit. En l'occurrence, le problème central, c'est: voulons-nous une assurance-maternité minimale comme complément à ce qui a été bâti au cours des dernières années dans le sens de la protection de la maternité, mais qui manque toujours et qui est d'autant plus incohérent que nous

mêlons dans notre législation une interdiction de travailler et une absence de garantie de revenus durant une période équivalente? Vous avez prouvé hier avec l'entrée en matière non discutée que vous souhaitiez introduire une assurance-maternité.

Les solutions en matière de financement sont nombreuses. Nous avons sur la table au moins trois ou quatre projets possibles, cohérents, qui tous ont une argumentation tout à fait valable. Nous sommes au début de ce que j'appellais hier la création collective, ou l'effort collectif, à travers les différents partis, en vue de trouver enfin une solution à ce problème. Je ne peux pas non plus imaginer que nous soyons arrivés au carrefour définitif et à la rupture de cette volonté de trouver au bout du chemin le consensus nécessaire.

C'est dans cet esprit que le Conseil fédéral soutient la proposition de la majorité de la commission, sans avoir été convaincu forcément que ses propres solutions, voire d'autres solutions ne pourraient pas se révéler encore meilleures. Mais le Conseil fédéral ne soutient pas, que cela soit dit très clairement, la proposition de minorité pour un certain nombre de raisons sur lesquelles je reviendrai tout à l'heure.

Une autre expression qui est revenue dans plusieurs interventions me paraît très importante; il y a là une clarification qui s'est faite, Dieu merci: L'assurance-maternité n'est pas gratuite. Ce n'est pas quelque chose que nous pouvons instituer sans nous poser la question du financement, celle de savoir sur qui reposera la charge et qui sera éventuellement au contraire déchargé par le modèle que nous choisirons.

Une chose est absolument claire, Monsieur Brändli, vous l'avez dit en reprenant la parole: non, aucun des projets actuels n'alourdit les charges de la Confédération. On ne vivra pas «auf Pump», comme le disait M. Schiesser, non. Le Conseil fédéral lui-même, dans son projet, s'est montré un bon gardien en général, parfois même contre le Parlement, de l'équilibre des budgets. Il a bien marqué sa volonté de le réaliser.

Le Conseil fédéral considèrerait que 58 millions de francs par année, c'est-à-dire la prestation disons de solidarité en faveur de toutes les femmes, de toutes les mères dont le revenu familial était en dessous d'un certain niveau, que ces 58 millions de francs pouvaient être mis à la charge de la Confédération. Il l'a fait en toute connaissance de cause, en toute connaissance aussi des proportions – 58 millions de francs par rapport à l'ensemble des dépenses de la Confédération. Il faut que le Gouvernement parfois puisse prendre la responsabilité de présenter de tels projets; il l'a fait.

La majorité et la minorité de la commission ne le suivent pas sur ce terrain en disant que, pour ces 58 millions de francs également, on doit trouver une source de financement ou alors, éventuellement, y renoncer. J'en prends acte et il est clair que c'est une position qui a le mérite de décharger complètement la Confédération. Monsieur Brändli, ce n'est ni une question de responsabilité du Gouvernement qui lancerait des dépenses sans assurer leur couverture, ni surtout de contradiction avec notre volonté de réaliser l'équilibre des finances de la Confédération.

On a aussi beaucoup parlé de clarté. Je crois que toutes les propositions sont claires. Elles disent effectivement toutes ce qui doit être payé et comment on entend le faire. Alors, comment puis-je analyser non seulement les propositions qui sont sur la table, mais aussi le soutien que le Conseil fédéral apporte à la proposition de la majorité de la commission?

C'est une excellente idée – et là, la majorité et la minorité de la commission sont d'accord – de faire un fonds commun APG/assurance-maternité. Ne parlons plus, s'il vous plaît, de pillage des APG! Non, nous créons un fonds commun et nous avons raison de le faire, parce qu'il y a une certaine parenté entre le type de prestations que l'on veut verser. Mme Brunner le soulignait, je l'ai fait hier aussi, les deux sont un mélange de prestations d'assurance proprement dit et de prise en compte de la solidarité sociale envers des personnes qui, autrement, se trouveraient privées de revenus. C'est une excellente idée aussi parce qu'un Etat moderne ne devrait pas créer toute une série de petites caisses, X petites caisses, chacune avec son financement propre, les unes avec des ex-

cédents pléthoriques et les autres avec des ressources insuffisantes. Et sur cette décision, j'en suis sûre, personne ne reviendra dans le courant des mois à venir.

Nous créons donc un fonds commun qui, dès le premier jour, est un fonds extrêmement bien doté. Voilà donc le premier point de départ, et il est judicieux de voir les choses ainsi.

Que faisons-nous alors avec ce fonds bien doté? Nous pouvons commencer avec l'assurance-maternité et il est clair qu'il est nécessaire de ne pas laisser des milliards de francs en friche, dans la situation actuelle. Cela nous permet de faire un cadeau aux entreprises, aujourd'hui, au moment où la reprise s'amorce, c'est-à-dire que nous pouvons faire quelque chose, à la limite, de plus efficace que bien des plans d'investissement qui ont été discutés par le passé. Nous pouvons d'emblée, dans tous les modèles de financement proposés d'ailleurs – majorité et minorité –, dire: «Ce que les entreprises paient aujourd'hui et de façon inégalitaire et insatisfaisante, elles peuvent y renoncer.» Je tiens d'ailleurs à dire qu'à l'avenir – ça c'est pour l'immédiat –, si c'est le modèle TVA qui est retenue, j'y reviendrai tout à l'heure, et même si c'est celui des cotisations prises sur les salaires qui l'emporte, avec le temps, on pourra aussi libérer partiellement les entreprises de la charge des APG.

Quelle est la situation actuelle du régime des APG? Les APG sont couvertes actuellement grâce au fonds, mais le fonds est également nécessaire pour rétablir l'équilibre, à la longue, entre cotisations et prestations. C'est-à-dire qu'à partir de l'an 2005, c'est à partir des cotisations, que l'on prélèvera avec le modèle qui est aujourd'hui sur la table, que l'on financerait les déséquilibres futurs prévisibles, au cas où l'on entreprend les réformes que le Conseil fédéral vous propose au titre des APG. On aura vraiment une assurance où la solidarité, pour dire les choses de façon un peu en forme de slogan, la solidarité des soldats avec les mères joue dans un premier temps, et la solidarité des mères avec les soldats joue dans un deuxième temps. Ce qui justifie également – c'est beau, n'est-ce pas, Monsieur Cavadini! Moi, je trouve que c'est tout à fait dans l'esprit des fresques qui nous animent et nous inspirent également – que nous fassions un fonds commun où cette solidarité puisse s'exprimer dans le long terme.

Nous faisons donc un cadeau aux entreprises d'abord directement, et à long terme également, par rapport à un projet du Conseil fédéral qui pensait que d'emblée, on pouvait non pas charger davantage les entreprises, mais ne pas leur faire de cadeau, c'est-à-dire garder la charge moyenne qui pèse actuellement sur elles et la répartir mieux, tant il est stupide de demander que 360 millions de francs soient perçus sur des entreprises pour une solution qui ne satisfait plus personne. Le Conseil fédéral pensait que cette charge pouvait continuer à peser de façon plus équitable sur les différentes entreprises. Vous en jugez autrement, et en particulier avec des arguments de reprise, avec des arguments conjoncturels, ce qui fait qu'on ne devrait pas en faire un tabou pour la suite.

Je partage tout à fait l'avis de M. Schiesser que dans la proposition de la majorité, cette possibilité de recourir à un prélèvement de 2 pour mille de salaire est tout à fait prévue. Et je m'en félicite car elle permet d'arrondir toutes les éventualités et de pouvoir dire que le projet est assuré. Le financement à terme n'est donc pas menacé, et il ne s'agirait que de réintroduire, le cas échéant, une charge qui pèse actuellement déjà sur les entreprises, ce qui ne me paraît pas quelque chose de politiquement difficile à expliquer.

La taxe sur la valeur ajoutée? Pourquoi pas. Le Conseil fédéral se rallie tout à fait à cette solution. Les arguments qui avaient été évoqués, hier déjà je crois, ou ce matin, selon lesquels il ne fallait pas introduire la TVA par petites tranches, ont déjà reçu une réponse raisonnable bien sûr – comme tout ce qui vient d'elle – de la part de Mme Spoerry disant: «Décision d'abord; l'introduction elle-même, on la fera par tranches plus importantes que ce que les différentes propositions laissaient entendre.» Bien sûr que les entreprises ne devraient pas tous les six mois ou toutes les années modifier leur système d'ordinateur. Cela est évident!

Mais moi, je n'aimerais pas non plus – et j'aimerais que vous me compreniez bien et que vous compreniez bien le souci du

Conseil fédéral – que le peuple soit appelé à voter par tranches. Je n'aimerais pas que le peuple soit appelé à voter par petites tranches de salami dans un climat d'insécurité générale – un climat d'insécurité, Monsieur Schiesser, que certains contribuent à exagérer.

J'aimerais que le peuple soit placé face à une facture globale; mais facture globale ne signifie pas, Madame Spoerry, qu'il ne peut qu'accepter ou rejeter l'ensemble de la facture. Cela veut dire qu'on lui dira quelles sont les différentes rubriques de la solidarité dans notre pays. Mais je veux qu'il puisse le faire un seul jour, un dimanche de votation dans ce pays. Parce que je ne veux pas qu'il y ait des campagnes où, pour reprendre mon image de tout à l'heure, on joue les soldats contre les mères, les vieillards contre les invalides et les accidentés contre les assurés militaires. Non, je crois qu'il faut vraiment qu'il y ait une vue globale de ce en quoi la fiscalité est appelée à contribuer pour l'équilibre à long terme de nos assurances sociales.

C'est la raison pour laquelle la proposition de la minorité est, aux yeux du Conseil fédéral, réellement une proposition de surseoir à l'introduction rapide de l'assurance-maternité. Le Conseil fédéral fera tout ce qui est en son pouvoir pour éviter que le peuple soit appelé aux urnes sur différents projets qui pourraient être joués les uns contre les autres, dans un climat d'insécurité que certains se plaisent encore à exagérer.

Ce n'est donc pas «ausweichen», ce n'est pas quelque chose que nous voulons éviter, ce n'est pas que le peuple nous effraie. Nous connaissons sa sagesse; et même lorsqu'il n'est pas sage, nous devons bien nous soumettre à ses désirs. Mais c'est lui donner les éléments d'un choix clair, où il ne puisse pas être tiraillé entre des intérêts.

Mon intention est de veiller à ce que cette votation populaire sur la contribution de la taxe à la valeur ajoutée à l'équilibre à long terme des assurances sociales soit claire, soit transparente, ne soit pas «eine Mogelpackung», Herr Schiesser, mais soit au contraire la facture dans son ensemble. Je crois que cela est aussi nécessaire en bonne démocratie que de donner à ce moment-là l'ensemble des problèmes. Trop souvent, je crois que les citoyens et les citoyennes de ce pays souffrent, cela étant parfois inévitable, d'être confrontés à toute une série de décisions au point qu'on en perd un peu le fil, ce qui ne devrait pas être le cas pour cette question.

Je n'ai plus qu'à répondre à la question qui a été posée quant à la date de cette consultation. Il est toujours difficile de fixer un rendez-vous, alors que ceux de la procédure de consultation, de la décision du Conseil fédéral et de vos travaux, ceci étant l'essentiel, sont encore en suspens, mais le programme, tel que je le prévois, nous permet de fixer la date d'une votation populaire pour fin 2000 ou dans le courant de 2001, et l'entrée en vigueur de l'augmentation de la TVA, comme vous le savez, est actuellement prévue, selon nos estimations actuelles, pour 2003.

Bonne surprise réservée, Monsieur Schiesser, nous avons fait tous nos calculs, par exemple pour l'AVS, pour dire que nous avons besoin du pour-cent additionnel en l'an 2006. Depuis plusieurs mois, j'ai déjà eu l'occasion de vous le dire, nous savons qu'il ne sera pas nécessaire avant 2007, et il suffit d'un petit frémissement de la conjoncture pour qu'un montant au moins équivalent à l'assurance-maternité dans son ensemble arrive dans les caisses de l'AVS, ce qui montre bien que c'est un bateau insubmersible que nous avons construit là, ce n'est pas, heureusement, le Titanic.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral vous invite à suivre la proposition de la majorité de la commission, à donner ainsi une impulsion décisive à ce dossier. A tous ceux qui, avec beaucoup de conviction, ont dit leur volonté de faire aboutir l'assurance-maternité, je demanderai peut-être, le cas échéant et si la majorité de la commission gagne, de sauter aussi par-dessus leur ombre pour permettre à cette oeuvre collective que j'appelle, avec le Conseil fédéral, de mes vœux, que les femmes de ce pays appellent de leurs vœux, de trouver la solution optimale pour répondre au mandat constitutionnel qui est le nôtre.



**Präsident:** Wenn Sie dem Antrag der Minderheit zustimmen, beschliessen Sie gleichzeitig auch Eintreten auf den Bundesbeschluss B.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	20 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	20 Stimmen

**Präsident:** Nach dem Geschäftsreglement hat der Präsident das Recht, seinen Stichentscheid zu begründen: Mit Rücksicht auf die GesamtAbstimmung und im Interesse der Vorlage, die mir am Herzen liegt, stimme ich für den Antrag der Minderheit.

*Mit Stichentscheid des Präsidenten  
wird der Antrag der Minderheit angenommen  
Avec la voix prépondérante du président  
la proposition de la minorité est adoptée*

#### Art. 19

*Antrag der Kommission  
Streichen*

*Antrag Beerli*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Art. 19

*Proposition de la commission  
Biffer*

*Proposition Beerli*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Präsident:** Der Antrag Beerli entfällt.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

#### Art. 20

*Antrag der Kommission  
Streichen*

#### Art. 20

*Proposition de la commission  
Biffer*

**Cottier Anton (C, FR),** Berichterstatter: Weil es den gemeinsamen Fonds EO/Mutterschaftsversicherung gibt, ist der Artikel über den «Ausgleichsfonds der Mutterschaftsversicherung» zu streichen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 21

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 22

*Antrag der Kommission  
Abs. 1*

.... Grundleistung werden diesen aus dem Ausgleichsfonds in Form von Pauschalbeiträgen ....

*Abs. 2*

Die Verwaltungskosten der Ausgleichskassen für die Ausrichtung des Erwerbsersatzes werden diesen aus dem Ausgleichsfonds angemessen vergütet. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten und setzt die Höhe der Verwaltungskostenbeiträge fest.

#### Art. 22

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

.... la prestation de base leur sont remboursés sous forme de contributions forfaitaires prélevées sur le fonds. Le Conseil fédéral ....

*Al. 2*

Les frais d'administration des caisses de compensation liés au versement de l'allocation leur sont remboursés par le fonds. Le Conseil fédéral fixe les modalités d'application et le montant des contributions aux frais d'administration.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 23, 24

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 25

*Antrag der Kommission*

....

a. Streichen

....

#### Art. 25

*Proposition de la commission*

....

a. Biffer

....

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 26–29

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 30

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

.... besteht erst, wenn das Kind nach Inkrafttreten dieses Gesetzes geboren wurde.

*Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Art. 30

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

.... que si l'enfant est né après l'entrée en vigueur ....

*Al. 2, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 31

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 32

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3**

Artikel 28 Absatz 2 EOG tritt in Kraft, sobald eine verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundes geschaffen worden ist, die Sätze der Umsatzsteuer in einem bestimmten Umfang anzuheben mit dem Ziel einer langfristigen Finanzierung der Sozialversicherungen im Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben.

**Abs. 4**

Ist der Ausgleichsfonds unter den Betrag einer halben Jahresausgabe der Erwerbsersatzordnung und der Mutterschaftsversicherung gesunken, und hat der Bund die Kompetenz zur Anhebung der Sätze der Umsatzsteuer gemäss Absatz 3 nicht erhalten, so tritt die Änderung von Artikel 26 Einleitungssatz EOG in Kraft. Die Grundleistungen bei Mutterschaft gemäss Artikel 6 fallen weg.

**Minderheit**

(Brändli, Forster, Schmid Carlo, Spoerry)  
(siehe Entwurf B)

**Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 1bis**

Dieses Gesetz tritt nur in Verbindung mit dem Bundesbeschluss vom .... über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die Finanzierung der Mutterschaftsversicherung in Kraft.

**Minderheit**

(Delalay, Cottier, Forster, Schallberger)

**Abs. 4**

.... Artikel 26 Einleitungssatz EOG in Kraft. (Rest des Absatzes streichen)

**Art. 32**

*Proposition de la commission*

**Majorité****Al. 1, 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3**

L'article 28 alinéa 2 LAPG entre en vigueur dès qu'une compétence constitutionnelle est accordée à la Confédération de relever dans une certaine mesure les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires aux fins de consolider à long terme le financement des assurances sociales par l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

**Al. 4**

Si le fonds est passé au-dessous de la moitié du montant des dépenses annuelles du régime des allocations pour perte de gain et de l'assurance-maternité et si la Confédération n'a pas obtenu la compétence de relever les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires, la modification de l'article 26 phrase introductive LAPG entre en vigueur aux fins d'assurer le financement des prestations de perte de gain. Les prestations de base en cas de maternité en vertu de l'article 6 sont supprimées.

**Minorité**

(Brändli, Forster, Schmid Carlo, Spoerry)  
(voir projet B)

**Al. 1, 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 1bis**

La présente loi ne peut entrer en vigueur qu'en relation avec l'arrêté fédéral du .... sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur du financement de l'assurance-maternité.

**Minorité**

(Delalay, Cottier, Forster, Schallberger)

**Al. 4**

.... de perte de gain. (Biffer le reste de l'alinéa)

**Präsident:** Dieser Artikel ist durch die Zustimmung zum Antrag der Minderheit Brändli bei Artikel 18 präjudiziert.

**Cottier** Anton (C, FR), Berichterstatter: Die Abstimmung über den Antrag der Minderheit Delalay bei Absatz 4 erübrigt sich.

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*  
*Adopté selon la proposition de la minorité*

### **Änderung bisherigen Rechts** **Modification d'autres actes législatifs**

**Ziff. 1 Art. 324a Abs. 3; 329 Titel; 329b Abs. 3; 329g; 329h; 336c Abs. 1 Bst. c; 342 Abs. 1 Bst. a; 362 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Ch. 1 art. 324a al. 3; 329 titre; 329b al. 3; 329g; 329h; 336c al. 1 let. c; 342 al. 1 let. a; 362 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 1 Art. 329f**

*Antrag der Kommission*

.... hat die Arbeitnehmerin Anspruch auf einen Urlaub von mindestens 14 Wochen, davon mindestens 12 Wochen nach der Niederkunft.

**Ch. 1 art. 329f**

*Proposition de la commission*

.... au moins, dont au moins 12 après l'accouchement.

**Cottier** Anton (C, FR), Berichterstatter: In Artikel 329f OR ist die Regelung festgehalten, dass zwei der vierzehn Wochen desurlaubes vor der Geburt bezogen werden können.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 2 Art. 20 Abs. 2 Bst. a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Ch. 2 art. 20 al. 2 let. a**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 3 Art. 25ter Abs. 1, 1bis**

*Antrag der Kommission*

Streichen

**Ch. 3 art. 25ter al. 1, 1bis**

*Proposition de la commission*

Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 4 Art. 8 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Ch. 4 art. 8 al. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 5 Art. 16 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Streichen

**Ch. 5 art. 16 al. 3**

*Proposition de la commission*  
Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 6 Art. 29 Abs. 3, 3bis**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

**Ch. 6 art. 29 al. 3, 3bis**

*Proposition de la commission*  
Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 7 Art. 2 Abs. 2; 19a Abs. 1, 1bis; 26; 28 Abs. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

*Art. 2 Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Art. 19a Abs. 1*

Streichen

*Art. 19a Abs. 1bis*

.... der Erwerbsersatzordnung und der Mutterschaftsversicherung zu tragen. Der Ausgleichsfonds ....

*Art. 26*

Die aufgrund dieses Gesetzes sowie des Bundesgesetzes vom .... über die Mutterschaftsversicherung zu erbringenden Leistungen werden finanziert durch:

a. Zuschläge zu den Beiträgen gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung;

b. Mittel des Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung und der Mutterschaftsversicherung.

*Art. 28 Abs. 1*

Unter der Bezeichnung «Ausgleichsfonds der Erwerbsersatzordnung und der Mutterschaftsversicherung» wird ein selbständiger Fonds gebildet, dem alle auf diesem Gesetz sowie dem Bundesgesetz vom .... über die Mutterschaftsversicherung beruhenden Einnahmen und Leistungen gutgeschrieben oder belastet werden. Dieser Fonds muss in der Regel den Betrag einer halben Jahresausgabe der beiden Versicherungen betragen. Er wird durch die gleichen Organe verwaltet und in gleicher Weise angelegt wie der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Artikel 110 des AHV-Gesetzes findet Anwendung.

*Art. 28 Abs. 2*

Wenn sich abzeichnet, dass der Fonds unter den Betrag einer halben Jahresausgabe fällt, greift der Bundesrat auf Einnahmen aus der zum Zweck der Finanzierung der Sozialversicherungen angehobenen Umsatzsteuer zurück.

**Ch. 7 art. 2 al. 2; 19a al. 1, 1bis; 26; 28 al. 1, 2**

*Proposition de la commission*

*Art. 2 al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Art. 19a al. 1*

Biffer

*Art. 19a al. 1bis*

.... pour perte de gain et de l'assurance-maternité. Le fonds ....

*Art. 26*

Les prestations prévues par la présente loi et par la loi fédérale du .... sur l'assurance-maternité sont couvertes par:

a. les suppléments aux cotisations dues au titre de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants;

b. les ressources du fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain et de l'assurance-maternité.

*Art. 28 al. 1*

Il est créé, sous la dénomination de «fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain et de l'assurance-maternité», un fonds indépendant qui est crédité ou débité de toutes les ressources et prestations prévues par la présente loi et par la loi fédérale du .... sur l'assurance-maternité. Ce fonds doit, en règle générale, correspondre à la moitié du montant des dépenses annuelles des deux assurances. Il est administré par les mêmes organes et géré de la

même manière que le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. L'article 110 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants est applicable.

*Art. 28 al. 2*

Si les prévisions indiquent que le fonds va atteindre un niveau inférieur à la moitié du montant des dépenses annuelles, le Conseil fédéral recourt à des recettes provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires relevé aux fins de consolider le financement des assurances sociales.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 8 Art. 10 Abs. 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Ch. 8 art. 10 al. 4**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 9 Art. 22a Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Streichen

**Ch. 9 art. 22a al. 2**

*Proposition de la commission*

Biffer

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

34 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**B. Bundesbeschluss über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die Finanzierung der Mutterschaftsversicherung****B. Arrêté fédéral sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur du financement de l'assurance-maternité**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Nichteintreten

*Minderheit*

(Brändli, Forster, Schmid Carlo, Spoerry)

*Titel*

B. Bundesbeschluss über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die Finanzierung der Mutterschaftsversicherung

*Ingress*

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beschliesst:

*Ziff. I Einleitung*

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Ziff. I Art. 41ter Abs. 1ter*

Zur Finanzierung der Mutterschaftsversicherung erhebt der Bund einen Zuschlag zur Umsatzsteuer nach Absatz 1 Buchstabe a von höchstens 0,25 Prozentpunkten.

*Ziff. II Einleitung*

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

*Ziff. II Art. 8quater*

Der Bundesrat kann zur Finanzierung der Mutterschaftsversicherung sämtliche in Artikel 8 Übergangsbestimmung sowie nach Artikel 41ter BV und 8ter Übergangsbestimmung festgesetzten Sätze der Mehrwertsteuer (inklusive Zuschläge) um höchstens 0,25 Prozentpunkte anheben.

*Ziff. III*

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

*Proposition de la commission**Majorité*

Ne pas entrer en matière

*Minorité*

(Brändli, Forster, Schmid Carlo, Spoerry)

*Titre*

B. Arrêté fédéral sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur du financement de l'assurance-maternité

*Préambule*

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse arrête:

*Ch. I introduction*

La constitution est modifiée comme suit:

*Ch. I art. 41ter al. 1er*

Afin de financer l'assurance-maternité, la Confédération prélève un supplément à l'impôt sur le chiffre d'affaires de 0,25 point au maximum selon l'alinéa 1er lettre a.

*Ch. II introduction*

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme suit:

*Ch. II art. 8quater*

Afin de financer l'assurance-maternité, le Conseil fédéral peut relever de 0,25 point au maximum tous les taux de la taxe sur la valeur ajoutée (y compris les suppléments) prévus par l'article 8 des dispositions transitoires et fixés selon les articles 41ter de la constitution et 8ter des dispositions transitoires.

*Ch. III*

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

**Präsident:** Eintreten ist aufgrund der Abstimmung zu Artikel 18 des Entwurfes A bereits beschlossen.*Gesamtberatung – Traitement global***Titel und Ingress, Ziff. I–III****Titre et préambule, ch. I–III***Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

22 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*

96.458

**Parlamentarische Initiative  
(Simmen)  
Mutterschaftsversicherung  
Initiative parlementaire  
(Simmen)  
Assurance-maternité***Wortlaut der Initiative vom 5. Dezember 1996*

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein:

Es soll eine Mutterschaftsversicherung ausgearbeitet werden, die sich auf folgende Punkte stützt:

Eine Erwerbsausfallentschädigung für erwerbstätige Frauen während 16 Wochen, bestehend aus:

- einem Teil, der vom Arbeitgeber im Rahmen der heute geltenden Arbeitgeberbeiträge ausgerichtet wird;
- einem zweiten Teil, der von der Versicherung übernommen wird.

Entschädigungen für Hausfrauen und Frauen, die einer sehr reduzierten Erwerbstätigkeit nachgehen, während einer Dauer von 16 Wochen. Die Entschädigungen sind nach oben begrenzt und werden je nach Einkommen und Belastung der Familie ausgerichtet.

Eine Finanzierung, die auf einer gemeinsamen Erwerbssatzordnung beruht, wie sie bisher für Dienstleistende in Armee und Zivilschutz (EOG) bestand, ohne Erhöhung der Beiträge.

*Texte de l'initiative du 5 décembre 1996*

Conformément à l'article 93 alinéa 1er de la Constitution fédérale et à l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je présente une initiative parlementaire sous la forme d'une demande conçue en termes généraux:

Une assurance-maternité doit être mise en place sur la base des éléments suivants:

Des prestations perte de gain pour les femmes exerçant une activité lucrative pendant 16 semaines avec deux composantes:

- une partie des prestations mises à la charge des employeurs dans la mesure de leur participation actuelle;
- l'autre partie des prestations à la charge de l'assurance.

Des prestations pour les femmes au foyer et les femmes exerçant une activité lucrative à temps très partiel, plafonnées quant à leur montant et dépendantes du revenu familial et de la charge familiale, d'une durée de 16 semaines.

Un financement fondé sur un tronc commun avec le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile (APG) sans augmentation de cotisation.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Béguin, Brunner Christiane (2)**Cottier** Anton (C, FR) unterbreitet im Namen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Gestützt auf Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreiten wir Ihnen den Bericht der vorberatenden Kommission zur parlamentarischen Initiative Simmen, die am 5. Dezember 1996 eingereicht worden war. Die Initiative wurde von zwei Ratsmitgliedern mitunterzeichnet.

Die Initiatorin fordert, dass eine Mutterschaftsversicherung (MSV) eingerichtet wird, die während 16 Wochen erwerbstätigen Frauen eine Erwerbsausfallentschädigung bezahlt sowie nichterwerbstätigen Frauen eine Entschädigung, die sich nach Einkommen und Belastung der Familie ausrichtet. Sie hat ihr Anliegen am 17. November 1997 vor der Kommission begründet.

*Begründung der Initiative*

Der Verfassungsauftrag zur Einrichtung einer MSV, der in der Volksabstimmung vom 25. November 1945 angenommen worden war, ist 51 Jahre später immer noch nicht erfüllt. Er lautet klar und deutlich: «Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einrichten.» Es geht nicht an, die Erfüllung dieses Auftrages immer wieder mit dem Hinweis auf dringlichere Anliegen und/oder auf Finanzierungsengpässe aufzuschieben. Die MSV muss unverzüglich und unabhängig von der Diskussion über die hängigen Revisionen der Sozialwerke und deren Finanzierung verwirklicht werden. Wir lehnen daher auch die Verknüpfung der MSV mit der Revision der Invalidenversicherung und der Erwerbssatzordnung (EO) ab.

Die MSV soll sowohl den Erwerbsersatz für die berufstätigen Frauen decken wie auch Leistungen für Nichterwerbstätige beinhalten. Die Dauer der Leistungen ist in beiden Fällen von 16 Wochen. Eine reine Lohnersatzversicherung kann nicht genügen: Auch die Arbeit der Frauen, die sich während einiger Zeit ausschliesslich der Familienarbeit widmen, verdient es, honoriert zu werden. Allerdings wird diese Leistung aus Gründen der sozialen Rechtfertigung von der Höhe des Familieneinkommens abhängig gemacht.

Das von der Initiative vorgeschlagene Versicherungsmodell kommt ohne Aufstockung der Lohnprozente aus. Einerseits sollen die Arbeitgeber für die Finanzierung des Mutterschaftsurlaubs im bisherigen Umfang aufkommen. Andererseits sollen, durch die Zusammenlegung der EO für Dienstleistende mit der MSV, die Einnahmenüberschüsse und die Reserven des EO-Ausgleichsfonds sinnvoll eingesetzt werden. Die EO weist seit Jahren beachtliche Einnahmenüberschüsse auf: 322 Millionen Franken im Jahre 1992, 419 Millionen Franken im Jahre 1993, 456 Millionen Franken im Jahre 1994 und 1995, trotz der Senkung des EO-Beitragssatzes, immer noch 239 Millionen Franken. Der EO-Ausgleichsfonds enthielt 1995 eine Reserve von sage und schreibe 4,357 Milliarden.

#### *Erwägungen der Kommission*

1. Stand der Arbeiten der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

Am 25. Juni 1997 hat der Bundesrat seine Botschaft zum Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung (MSVG, 97.055) vorgelegt. Der Entwurf sieht als Kernpunkt eine Erwerbsersatzversicherung (80 Prozent des versicherten Verdienstes) für alle berufstätigen Mütter während 14 Wochen vor, die paritätisch durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer erfolgen soll. Unabhängig davon soll bis zu einem maximalen Familieneinkommen von 71 640 Franken eine Grundleistung von höchstens 3980 Franken an alle Mütter ausgerichtet werden, die durch Bundesbeiträge finanziert würde.

Der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates hat die Vorlage des Bundesrates vorberaten und ein vom Entwurf abweichendes Finanzierungskonzept erarbeitet. Danach soll für die MSV und die EO ein gemeinsamer Fonds geschaffen werden. In einer ersten Phase könnten aus diesem Fonds, der zurzeit mit den EO-Beiträgen gespiesen wird und gut 2,5 Milliarden Franken beträgt, auch die Leistungen der ab 2000 vorgesehenen MSV bezahlt werden. Später sollen dafür Mittel aus der Mehrwertsteuer bereitgestellt werden. Die Kommissionmehrheit möchte die Mehrwertsteuer heranziehen, sobald der EO/MSV-Fonds unter den Betrag einer halben Jahresausgabe fällt. Volk und Stände sollen über die Mehrwertsteuererhöhung getrennt von einer allfälligen Referendumsabstimmung über das MSV-Gesetz entscheiden – und zwar im Rahmen des Gesamtpakets, bei dem es um die Sanierung des ganzen Sozialversicherungssystems (namentlich AHV/IV) geht. Lehnt der Souverän dannzumal ab, soll der Bundesrat von seiner Kompetenz Gebrauch machen und den EO/MSV-Beitrag von 0,3 auf 0,5 Prozent erhöhen. Eine Minderheit will in einer separaten Vorlage Volk und Ständen beantragen, die Mehrwertsteuer ausschliesslich für die MSV um höchstens 0,25 Prozentpunkte zu erhöhen. Scheitert diese Vorlage, soll es auch keine MSV geben.

2. Zeitlicher Aufwand für die parlamentarische Arbeit

Der zeitliche Aufwand für die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage wäre vermutlich nicht allzugross, da sich diese weitgehend an den Entwurf des Bundesrates anlehnen könnte. Ein Antrag für ein Finanzierungsmodell, wie es die parlamentarische Initiative Simmen anregt, das auf einer beschränkten Lohnfortzahlung der Arbeitgeber und einem gemeinsamen EO/MSV-Fonds beruht, ist während der Detailberatung eingereicht und im Grundsatz diskutiert worden, so dass die Vorarbeiten weitgehend gemacht wären.

3. Erwägungen der Kommission

Die Kommission hält fest, dass die parlamentarische Initiative trotz des Vorliegens eines Entwurfes des Bundesrates zur MSV zulässig ist, da dieser zum Zeitpunkt der Einreichung der Initiative, am 5. Dezember 1996, noch nicht bei der

Bundesversammlung hängig war. Seither ist aber der Stand der Arbeiten in der Bundesversammlung zum gleichen Gegenstand so weit fortgeschritten, dass die Anliegen der Initiatorin auch als Anträge zur Vorlage des Bundesrates eingebracht werden können. Es scheint der Kommission nicht sinnvoll, nach Abschluss der Beratungen in der Kommission einer parlamentarischen Initiative zum gleichen Gegenstand Folge zu geben.

Die Initiatorin, die mit beratender Stimme an der Sitzung teilgenommen hat, zieht ihre Initiative nicht zurück, weil sie darin eine Möglichkeit sieht, das von ihr vorgeschlagene Finanzierungsmodell dem Rat zu unterbreiten. Die wichtigsten Forderungen der parlamentarischen Initiative sind erfüllt, nämlich der Erwerbsersatz sowie die Grundleistungen bei Mutterschaft. In bezug auf die Grundleistungen geht der bundesrätliche Entwurf über die parlamentarische Initiative hinaus, sollen sie doch bis zu einem bestimmten Familieneinkommen kumulativ zum Erwerbsersatz ausbezahlt werden. Es bestehen nur zwei wesentliche Differenzen zur Vorlage des Bundesrates: die zeitliche Dauer der Versicherungsleistungen – der Bundesrat sieht 14 Wochen vor, die parlamentarische Initiative fordert 16 – und die Finanzierung. Die Initiatorin sieht den Vorteil ihres Modells darin, dass dank der Mitfinanzierung durch die Arbeitgeber im bisherigen Rahmen der gemeinsame Fonds EO/MSV ausreichen würde und somit nicht auf die Mehrwertsteuer zurückgegriffen werden müsste.

In der Kommission wurde ein Finanzierungsmodell, wie es die parlamentarische Initiative vorsieht, ausformuliert und der Finanzierung über den EO/MSV-Fonds, ergänzt durch Beiträge aus der Mehrwertsteuer, gegenübergestellt. Mit 7 zu 5 Stimmen unterlag das Modell, das gleich wie die Initiative die Finanzierung über die Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgeber und den EO/MSV-Fonds vorsah. Die Mehrheit befürchtete einerseits, dass der gemeinsame Fonds, der anfänglich noch von den Reserven der EO zehren könnte, in absehbarer Zeit doch zu höheren Lohnnebenkosten führen würde. Im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft muss aber grundsätzlich von einer zusätzlichen Belastung der Löhne abgesehen werden. Mit dem Entscheid für die Erhöhung der Mehrwertsteuer, die auch dem Volk vorgelegt werden muss, wird überdies deutlich gemacht, dass die MSV auf jeden Fall etwas kosten wird.

Die Kommission beschloss einstimmig bei zwei Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

**Cottier** Anton (C, FR) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les Conseils, nous vous soumettons le rapport de la commission chargée de l'examen préalable de l'initiative parlementaire, déposée le 5 décembre 1996 par Madame Rosemarie Simmen, conseillère aux Etats. La présente initiative a été signée par deux autres députés.

L'auteur de l'initiative demande le versement de prestations d'assurance-maternité pendant 16 semaines pour les femmes exerçant une activité lucrative et, également le versement de prestations d'assurance-maternité pendant 16 semaines, pour les femmes n'exerçant pas d'activité lucrative. Le montant de ces prestations serait plafonné et dépendrait du revenu familial ainsi que de la charge de famille. La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 17 novembre 1997.

#### *Développement de l'initiative*

Le mandat constitutionnel portant sur l'institution d'une assurance-maternité, accepté en votation populaire le 25 novembre 1945, demeure lettre morte, 51 ans plus tard. Pourtant, ce mandat est clair: «La Confédération instituera, par la voie législative, l'assurance-maternité.» Il n'est pas admissible que l'on diffère sans cesse l'exécution de ce mandat en prétextant des affaires plus urgentes et/ou des difficultés financières. L'assurance-maternité doit être mise en place immédiatement, indépendamment du débat sur la révision en cours des assurances sociales et de leur financement. Nous refu-

sons donc que l'assurance-maternité soit liée à la révision de l'assurance-invalidité et de l'allocation pour perte de gain.

L'assurance-maternité doit inclure non seulement des allocations pour perte de gain en faveur des femmes exerçant une activité lucrative mais aussi des prestations pour les femmes au foyer. Dans les deux cas, elles devront être fournies pendant 16 semaines. Une simple assurance pour perte de gain ne saurait suffire. Il convient d'honorer comme il se doit le travail des femmes qui se vouent pendant une durée déterminée exclusivement aux activités en faveur de la famille. Pour des motifs relevant de l'équité sociale, cette prestation sera cependant calculée en fonction du revenu de la famille.

Le modèle proposé par l'initiative renonce à une augmentation de pourcentage prélevé sur le salaire. Pour financer le congé maternité, les employeurs fourniront une prestation équivalente à celle qu'ils ont consentie jusqu'ici. Par ailleurs, l'intégration dans l'assurance-maternité des allocations pour perte de gain en faveur des personnes exerçant une activité lucrative doit permettre d'utiliser rationnellement les excédents de recettes et les réserves du fonds de compensation des allocations pour perte de gain. En effet, le régime des allocations pour perte de gain affiche depuis des années des recettes excédentaires: 322 millions de francs en 1992, 419 millions de francs en 1993, 456 millions de francs en 1994, et 239 millions de francs en 1995 malgré l'abaissement du taux de cotisation. Le fonds de compensation des allocations pour perte de gain disposait en 1995 d'une réserve atteignant pas moins de 4,357 milliards de francs!

#### *Considérations de la commission*

1. Etat des travaux de l'Assemblée fédérale et de l'administration sur le même objet

Le 25 juin 1997, le Conseil fédéral a présenté son message relatif à la loi fédérale sur l'assurance-maternité (97.055). Le projet prévoit le versement d'une assurance-maternité pendant 14 semaines, sous la forme de prestations pour perte de gain (80 pour cent du gain assuré) pour toutes les femmes exerçant une activité lucrative, financée paritairement par les cotisations employeur/employé. Par ailleurs, une prestation de base de 3980 francs financée par des subsides fédéraux sera versée à toutes les mères dont le revenu maximal familial n'excède pas 71 640 francs.

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats a d'abord procédé à l'examen du projet du Conseil fédéral et a ensuite élaboré un projet proposant d'autres possibilités de financement. Ce projet vise à créer un fonds commun à l'assurance-maternité et au régime des allocations pour perte de gain. Dans un premier temps, les prestations d'assurance-maternité prévues à partir de l'an 2000 pourraient être versées à partir de ce fonds qui est actuellement alimenté par les cotisations APG et dont le montant est de 2,5 milliards de francs. Dans un second temps, les montants prélevés sur la TVA devront être affectés à ce fonds. La majorité de la commission estime qu'il faudrait recourir, dès que les prévisions indiquent que le fonds va atteindre un niveau inférieur à la moitié des dépenses annuelles, à des recettes provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires prélevé aux fins de consolider le financement des assurances sociales. Le peuple et les cantons devront se prononcer sur les deux projets séparément, à savoir sur l'augmentation de la TVA d'une part et sur la loi fédérale sur l'assurance-maternité d'autre part. Ces votations devront être effectuées dans le cadre du projet sur l'assainissement de l'ensemble du système des assurances sociales (AVS/AI). Dans l'hypothèse où le peuple rejeterait le projet, le Conseil fédéral devra user de sa compétence d'augmenter la cotisation APG/AM de 0,3 à 0,5 pour cent. Une minorité propose de demander au peuple et aux cantons de se prononcer sur un projet séparé, visant à augmenter la TVA d'au maximum 0,25 point et ce, exclusivement pour financer l'assurance-maternité. Si ce projet devait être rejeté, il n'y aurait plus lieu de verser des prestations d'assurance-maternité.

2. Travaux au sein du Parlement

L'élaboration d'un projet de loi ne devrait pas demander un surcroît de travail trop important, puisque le Conseil fédéral a

déjà rédigé un projet sur lequel on pourrait se fonder. Un modèle de financement tel que l'initiative parlementaire Simmen le préconise, a déjà été formulé et examiné au cours des délibérations par articles, si bien que les travaux préliminaires sont déjà bien avancés.

3. Considérations de la commission

La commission reconnaît que l'initiative parlementaire a été déposée à un moment où le Conseil fédéral n'avait pas encore soumis son projet sur l'assurance-maternité aux Chambres fédérales. Depuis, l'état des travaux au sein de l'Assemblée fédérale a progressé de façon telle que les objectifs visés par l'auteur de l'initiative ont pu être pris en compte dans le projet du Conseil fédéral. Aussi la commission estime-t-elle, après avoir délibéré, qu'il n'y a pas lieu de donner suite à une initiative sur le même objet.

L'auteur de l'initiative, ayant pris part à la séance avec voix consultative, n'entend pas retirer son initiative parlementaire, estimant que le modèle de financement qu'elle propose peut être soumis à son Conseil. Les principaux objectifs de l'initiative sont atteints (versement des prestations pour perte de gain et prestations de base pour l'assurance-maternité). Concernant les prestations de base, le projet du Conseil fédéral va plus loin, puisqu'il prévoit le versement de la prestation de base en plus de la prestation pour perte de gain en fonction du revenu familial. Toutefois, deux divergences par rapport au projet du Conseil fédéral subsistent: la durée des prestations d'assurance – le Conseil fédéral prévoyant 14 semaines et l'initiative parlementaire 16 – et le mode de financement. L'auteur de l'initiative estime que son modèle de financement présente des avantages puisque, grâce au financement apporté par les employeurs dans la mesure de leur participation actuelle, il ne serait pas nécessaire d'augmenter la TVA.

La commission a d'abord élaboré un modèle de financement tel qu'il est proposé dans l'initiative parlementaire et l'a ensuite comparé au modèle de financement du fonds commun, complété par les contributions de la TVA. Par 7 voix contre 5, le modèle préconisé par l'initiative a été rejeté. En effet, la majorité de la commission estime que le fonds commun pourrait certes être alimenté au départ par les réserves APG, mais il générerait à brève échéance des dépenses supplémentaires trop élevées. Vu la concurrence au sein de l'économie suisse, il ne serait pas opportun d'imputer une charge supplémentaire aux salaires. La décision d'augmenter la TVA, qui devra être soumise à l'approbation du peuple, donnera un signal clair, à savoir que l'assurance-maternité coûtera une certaine somme.

La commission a décidé, à l'unanimité et avec deux abstentions, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 8 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Initiative keine Folge geben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, par 8 voix sans opposition et avec 2 abstentions, de ne pas donner suite à l'initiative.

**Cottier Anton (C, FR),** Berichterstatter: Frau Simmen hat in ihrer parlamentarischen Initiative eine Mutterschaftsversicherung verlangt, die eine Lohnersatzversicherung und eine Grundleistung beinhaltet. Sie hat sich in dieser Initiative ferner gegen Lohnprozente ausgesprochen. Im weiteren sieht sie für die Finanzierung teilweise Arbeitgeberbeiträge sowie einen Mutterschaftsfonds aus Erwerbersatzordnung und Mutterschaftsversicherung vor. In diesem Sinne haben wir den Schlussfolgerungen der Initiative Rechnung getragen, mit Ausnahme der Arbeitgeberbeiträge, an deren Stelle wir eine Erhöhung der Mehrwertsteuer vorsehen.

Aus diesem Grunde beantragt Ihnen die Kommission, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

**Simmen Rosemarie (C, SO):** Eine Initiative ist ein Anstoss, eine Idee zu lancieren oder sie ihrer Konkretisierung näherzubringen. Das gilt für Volksinitiativen genauso wie für parla-

mentarische Initiativen. Dieses Ziel hat die parlamentarische Initiative zur Mutterschaftsversicherung erreicht. Der Bundesrat hat eine Vorlage ins Parlament gebracht, die Kommission des Ständerates hat sie eingehend behandelt, sie hat sie auch verändert, und der Ständerat ist auf die Vorlage eingetreten.

Gestern und heute haben wir diese Mutterschaftsversicherung durchberaten. Mit Genugtuung kann ich feststellen, dass wesentliche Punkte dieser parlamentarischen Initiative erfüllt sind: einmal dadurch, dass die Mutterschaftsversicherung nun da ist, dass wir sie auch in der Gesamtabstimmung angenommen haben. Es ist ferner eine Versicherung, die allen Müttern zugute kommt, eine Versicherung mit Grundleistungen und Entschädigungen für den Erwerbsausfall. Das sind die Punkte der Initiative, die erfüllt sind.

Gewisse Punkte sind allerdings nicht erfüllt. Das gilt einmal für die Dauer der Mutterschaftsversicherung: 14 statt 16 Wochen. Offen ist weiter die Frage der Finanzierung. Das ist nun eine Frage, die weit über das Technische hinausgeht und möglicherweise über Sein oder Nichtsein der Mutterschaftsversicherung entscheiden wird.

Es gibt drei Möglichkeiten, nämlich der Kommission zuzustimmen, d. h., der Initiative keine Folge zu geben, an der Initiative festzuhalten oder – allenfalls – sie zurückzuziehen.

In die Überlegungen bei diesem Entscheid ist mit einzubeziehen, in welchem Stadium der parlamentarischen Beratungen wir uns befinden. Wir haben soeben die erste Beratungsrunde als Erstrat abgeschlossen, d. h., wir stehen in einer frühen Phase der Behandlung.

In sorgfältiger Abwägung aller Umstände bin ich zum Schluss gekommen, dass die Variante 1, die Zustimmung zum Antrag der Kommission, der parlamentarischen Initiative also keine Folge zu geben, für mich kein gangbarer Weg ist, denn die Initiative ist in einem zentralen Punkt, der Finanzierung, und in einem wichtigen Punkt, der Dauer, nicht erfüllt. Ich kann Ihnen nicht mit gutem Gewissen empfehlen, der Initiative keine Folge zu geben, wenn ich weiss, dass die Umsetzung dieser Initiative auf halbem Wege stehengeblieben ist.

Variante 2, der Initiative Folge geben, würde bedeuten, dass die Kommission eine neue Vorlage auszuarbeiten hätte. Der Zeitaufwand ist in etwa abschätzbar, wenn man die Kommissionsberatungen zum Vergleich heranzieht. Das Geschäft würde frühestens in der Wintersession 1998, allenfalls erst in der Frühjahrssession 1999 wieder in den Rat kommen. Das würde eine Verzögerung von plus/minus sechs Monaten bedeuten.

Wenn ich mich für Variante 3 entschieden habe, also die Initiative zurückziehen, so aus folgenden Gründen: Die SPK unseres Rates hat sich intensiv mit verschiedenen Finanzierungsmodellen auseinandergesetzt, auch mit anderen als jenen, die hier im Rat nun noch zur Diskussion gestanden sind. Ich glaube nicht, dass eine Rückweisung an die Kommission zu einer neuen, kreativen Lösung führen würde.

Wir stehen ganz am Anfang der parlamentarischen Beratungen. Der Nationalrat hat sich überhaupt noch nicht mit der Vorlage befasst. Aber zweifellos verfolgt er die Arbeit jetzt im Ständerat sehr genau, und die Beratungen des Ständerates werden ihm auch als Materialien zur Verfügung stehen. Ich bin überzeugt, dass die Finanzierungsfrage auch im Nationalrat ein Kernpunkt sein wird.

Als überzeugte Anhängerin des Zweikammersystems – in der Meinung, dass zwei eben doch oft klüger sind als einer – bin ich heute bereit, die parlamentarische Initiative zurückzuziehen. Sie hat ihren Dienst getan.

*Zurückgezogen – Retiré*

98.015

## Ärztliche Verschreibung von Heroin. Bundesbeschluss

### Prescription médicale d'héroïne. Arrêté fédéral

Botschaft und Beschlussentwurf vom 18. Februar 1998  
(BBl 1998 1607)  
Message et projet d'arrêté du 18 février 1998  
(FF 1998 1321)

#### *Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**Forster Erika** (R, SG), Berichterstatterin: Mit der Ablehnung der Volksinitiative «Jugend ohne Drogen» haben Volk und Stände ihre Unterstützung für das drogenpolitische Konzept des Bundesrates zum Ausdruck gebracht. Das Konzept stützt sich auf die vier Säulen Prävention, Therapie, Überlebenshilfe und Repression. Es beinhaltet auch das Ziel, diejenigen Drogenabhängigen zu erreichen, die durch alle therapeutischen und sozialen Netze gefallen sind.

Bereits 1992 hat der Bundesrat dem wissenschaftlichen Versuch mit der ärztlichen Verschreibung von Heroin, Morphin und Methadon in einer medizinisch-therapeutischen Einbettung zur psychosozialen Stabilisierung zugestimmt. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Versuche mit der ärztlichen Verschreibung von Betäubungsmitteln liegen bekanntlich vor. Sie sind am 10. Juli 1997 veröffentlicht worden. Sie finden die ausführlichen Darlegungen kurz zusammengefasst auf Seite 8f. der Botschaft. Sie bescheinigen, dass sich unter anderem der psychische und physische Gesundheitszustand der behandelten Personen gebessert hat, dass das Delinquenzverhalten massiv zurückgegangen ist und dass sich der Konsum illegaler Drogen bei den Probanden und Probandinnen, ausser bei Cannabis, deutlich verringert hat. Aufgrund dieser Ergebnisse kamen die Forschungsbeauftragten zum Schluss, dass eine restriktiv gehandhabte Weiterführung der heroingestützten Behandlung empfohlen werden könne, und zwar in entsprechend ausgerüsteten und kontrollierten Polikliniken.

Die Einführung der ärztlichen Verschreibung von Heroin als anerkannte Therapie erfordert die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage. Der vorliegende Entwurf zu einem dringlichen, befristeten Bundesbeschluss soll den gesetzlichen Rahmen für die heroingestützte Behandlung schwerabhängiger Menschen schaffen.

Der Bundesrat hat den Entwurf 1998 in einer konferenziellen Anhörung den Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen dargelegt. Die Stellungnahmen beinhalteten zum Teil vorbehaltloses Einverständnis, zum Teil Einverständnis mit Vorbehalten bis hin zur Ablehnung der heroingestützten Behandlung. Dabei möchte ich festhalten, dass gemäss Botschaft das Einverständnis mit der Vorlage weitgehend dominierte.

Dieselbe Einstellung zum vorliegenden Entwurf widerspiegelte sich auch in der Diskussion in unserer Kommission. Die Eintretensvoten gingen von vorbehaltloser Übereinstimmung mit den Anträgen des Bundesrates bis hin zur kritischen Beurteilung. Insbesondere wurde kritisiert, dass es sich um eine – ich sage dies mit Vorbehalt – parteiische Veranstaltung handle, in der ablehnende Meinungen kaum mehr wahrgenommen würden. Dazu zähle u. a. die Behauptung, dass die meisten Drogensüchtigen den Ausstieg schafften. Dem widersprächen aber die in der Botschaft aufgeführten Angaben, die bescheinigten, dass innerhalb einer Beobachtungszeit von 22 Monaten von 1035 am Projekt beteiligten Drogenabhängigen lediglich 230 in eine andere Therapie übergetreten seien und sich davon wiederum nur 83 für eine Abstinenzbehandlung entschieden hätten. Das sei zu wenig, um von einem positiven Ausgang des Versuches zu sprechen.

Weiter wurde bemängelt, dass der internationalen Bedeutung zu wenig Gewicht beigemessen werde; in diesem Zusammenhang wurde auf die Botschaft Seite 10 verwiesen. Dort wird dargelegt, dass eine Expertengruppe der Weltgesundheitsorganisation daran sei, die Bedeutung der Forschungsergebnisse für die internationale Gemeinschaft zu kommentieren. Das Erscheinen des entsprechenden Schlussberichtes sei gemäss WHO für Anfang 1999 geplant. Es mache daher Sinn, diesen Bericht abzuwarten und erst im Wissen um die internationale Beurteilung mit der Behandlung der ganzen Thematik weiterzufahren. Deshalb wurde auch ein Antrag gestellt, auf die Vorlage einzutreten, deren Behandlung aber bis zum Vorliegen des internationalen Expertenberichtes zu unterbrechen.

Von seiten der Verwaltung wurden die Ausführungen auf Seite 10 der Botschaft aber dahin gehend präzisiert, dass die WHO zwar einen Grundsatzentscheid, die Resultate zu beurteilen, gefällt habe, aber weder die Expertengruppe definitiv bezeichnet noch das Mandat erteilt habe. Im besten Fall sei deshalb die Veröffentlichung des Berichts in einem Jahr zu erwarten.

Die Resultate der Schweizer Drogenpolitik sind letzte Woche an der Uno-Tagung in New York präsentiert worden. Dabei hat die Delegation, die von Frau Bundesrätin Dreifuss angeführt worden ist, festgestellt, dass die Gesprächspartner im Grundsatz keine Probleme hätten mit der gezielten medizinischen Verschreibung von Betäubungsmitteln, wie sie in der Schweiz praktiziert wird.

Aus der Mitte der Kommission wurde weiter geltend gemacht, dass die Schweiz sicher auch in Kenntnis der internationalen Meinung handeln muss, dass die Gewichtung aber eindeutig auf unsere Forschungsergebnisse zu legen ist. Diese sind weitgehend positiv, und handeln tut not. Eintreten auf die Vorlage war denn auch in der Kommission unbestritten, und der Antrag auf Aussetzung der Beratungen wurde mit 7 zu 4 Stimmen abgelehnt.

Eingehend wurde auch nochmals über die Zielgruppe der zu behandelnden Personen, die Indikation und die Behandlungskriterien diskutiert. Dabei ging die Kommission den Fragen nach, ob die Behauptung böser Zungen, zu viele Leute würden in die Programme aufgenommen, etwas Wahres an sich habe und inwieweit man mit den Programmen das langfristige Ziel erreiche, die Drogenabhängigkeit zu eliminieren. Die Behandlung richtet sich u. a. gemäss Botschaft erstens an Heroinabhängige, die durch ihre Lebensumstände und ihr Verhalten (Beschaffungskriminalität, Prostitution, Obdachlosigkeit usw.) bereits sozial desintegriert sind und durch bestehende Angebote (Entzug oder orale Methadonbehandlung) nicht erreicht werden können. Zweitens geht es um Heroinabhängige in einem oralen Methadonprogramm, die durch die bisherige Behandlung nicht zu stabilisieren waren, und drittens um Heroinabhängige, die sozial noch integriert sind, mehr oder weniger stabile Wohn- und Arbeitsverhältnisse aufweisen, aber durch ihre Drogensucht unmittelbar gefährdet sind, diese zu verlieren, aus ihrem sozialen Netz zu fallen drohen und die mit einem anderen Behandlungsprogramm (Methadon stationär) nicht zu stabilisieren sind.

Zu Beginn jeder Heroinverschreibung – ich möchte dies betonen – findet eine ausführliche medizinische und soziale Indikationsprüfung statt. Die Kommissionsmitglieder waren der Meinung, dass diese strikten Vorgaben Garantie dafür seien, dass nur schwerstabhängige Menschen in die Programme aufgenommen würden. Dies komme zwar in der Botschaft klar zum Ausdruck, das Pendant im Gesetz aber fehle, und es gelte nun, die in der Botschaft gemachten Ausführungen in den Bundesbeschluss zu überführen. Sie finden den entsprechenden Antrag zu Artikel 8 Absatz 7 auf der Fahne, und ich werde ihn in der Detailberatung nochmals kurz kommentieren.

Noch kurz zu einigen anderen Diskussionspunkten: Einige Kommissionsmitglieder waren mit der bundesrätlichen Auffassung nicht einverstanden, dass mit dem Gesetz auch der Anbau und die Herstellung der benötigten Stoffe ermöglicht werden sollen. Auch dies führte in der Folge zu einem Antrag, den Sie auf der Fahne als Minderheitsantrag Rochat

vorfinden; ich werde mich in der Detailberatung dazu äussern. Diskutiert wurde auch die Frage, ob die Behandlung betäubungsmittelabhängiger Personen auf weitere Verteilstellen auszudehnen sei, wie z. B. auf Praxen mit in geeigneter Weise ausgebildeten Ärzten. Dies wurde unter dem Aspekt der besseren Resozialisierung und des erleichterten Ausstiegs aus der Droge diskutiert. Die Mehrheit der Kommission war aber der Auffassung, dass die Abgabe ausschliesslich auf Institutionen zu beschränken sei, die auf die Behandlung von Drogenabhängigen spezialisiert sind.

Zu reden gaben zudem die finanziellen und personellen Auswirkungen der Gesetzesänderung sowie die Frage der Dringlichkeit. Wie in der Botschaft dargestellt, entstehen 1999 einmalige Kosten von 1,5 Millionen Franken. Dieser Betrag setzt sich hälftig aus den für die Forschung anfallenden Kosten und den Aufwendungen für die Registrierung von Heroin zusammen. Dazu kommen die Beiträge an die Projekte sowie die im Bundesamt für Gesundheit anfallenden Kosten für 1999 und die Folgejahre bis 2002. Der aufgrund des Bundesbeschlusses notwendige Kreditbedarf von insgesamt 4 Millionen Franken für 1999 und von 2,5 Millionen Franken für die Jahre 2000 bis 2002 ist im geltenden Finanzplan nicht berücksichtigt.

Die Kosten der Projekte von rund 20 000 Franken pro Patient bzw. Patientin im Jahr wurden bis anhin auf den Bund, die Kantone, die Gemeinden sowie auf Krankenkassen und abhängige Personen aufgeteilt. Zu prüfen ist, ob die heroingestützte Behandlung als Pflichtleistung der Krankenkassen anerkannt werden kann. Dem wurde entgegengehalten, dass die Mehrheit der Bevölkerung die Heroinprogramme aus gesellschaftspolitischen Gründen befürworte, die Heroinprogramme deshalb eine öffentliche Aufgabe seien. Sie hätten deshalb nicht Pflichtleistungscharakter und könnten dem Krankenversicherer nicht angelastet werden. Hier muss offensichtlich noch um eine definitive Lösung gerungen werden.

Das für die Weiter- und Überführung notwendige Personal soll über den im Budget des Bundesamtes für Gesundheit eingestellten Sachkredit befristet rekrutiert werden. Diese Tatsache veranlasste die Finanzdelegation, beim Kommissionspräsidenten brieflich vorstellig zu werden. Unsere Kommission war sich einig, dass mit diesem Vorgehen den Projektverantwortlichen die notwendige Flexibilität eingeräumt wird. Die Auffassung, wonach dadurch einer Umgehung der klaren Richtlinien des Parlamentes Vorschub geleistet werde, ist aber nicht ganz von der Hand zu weisen. Die Frage, wie dieses Problem zu handhaben ist, ist aber nicht anhand dieses Projektes zu beurteilen, sondern muss vom Bundesrat einmal generell gelöst werden.

Noch einige Worte zur Dringlichkeit in Ziffer II Absatz 2 – dies im Bewusstsein, dass die Dringlichkeit heute in diesem Rat nicht zur Diskussion steht –: Der Bundesrat beantragt mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine Übergangslösung, die bis zum Inkrafttreten einer Revision des Betäubungsmittelgesetzes gelten und dereinst in dieses integriert werden soll. Der Beschluss ist auf sechs Jahre befristet. Die Dringlichkeit soll dabei das beschleunigte Rechtssetzungsverfahren ermöglichen. Die Kommission zeigte der Dringlichkeit gegenüber eine gewisse Zurückhaltung. Diese sei nur unter ganz speziellen Umständen anzuwenden, welche im vorliegenden Fall nur bedingt gegeben seien. Dies aus folgenden Gründen:

1. Der Bundesrat hat aufgrund der Forschungsergebnisse sowie des Abstimmungsresultates vom Dezember 1997 die Verordnung über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und zur Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenabhängiger im Rahmen des bisher Gültigen angepasst und die Aufnahme weiterer Schwerstabhängiger im Rahmen der bisher gültigen Höchstzahl sichergestellt, um die wissenschaftlichen Grundlagen zu komplementieren. Ausserdem wurde die Verordnung bis zum Inkrafttreten des Bundesbeschlusses, längstens aber bis zum 31. Dezember 2000, verlängert. Bestehende Programme müssen also bis zu diesem Datum nicht abgebrochen werden, und die Betreuung der schwerstabhängigen



Menschen in den Programmen ist sichergestellt. Dabei – darauf muss ich speziell Gewicht legen – gilt allerdings das Ortsprinzip. Das heisst, dass nur Personen aus den jeweiligen Orten in die Programme aufgenommen werden dürfen. Kantone, die sich bis jetzt nicht an den Programmen beteiligten – in denen also die ärztliche Verschreibung von Heroin bis heute nicht akzeptiert wird –, sind weiter davon ausgeschlossen. Dieses Problem betrifft vor allem die Westschweizer Kantone sowie Personen, die neu Aufnahme in die Programme finden wollen, soweit die Höchstzahl ausgeschöpft ist.

Der Nationalrat wird in der Herbstsession über die Vorlage befinden. Die Schlussabstimmung kann somit frühestens Ende der Herbstsession erfolgen. Wird das Referendum nicht ergriffen, könnte der Bundesbeschluss Mitte Januar 1999 in Kraft treten. Ein Referendum – das möchte ich betonen – würde das Inkrafttreten allerdings um Monate verzögern; der Scherbenhaufen wäre dann vorprogrammiert. Angesichts der Tatsache, dass erstens bestehende Programme auch auf dem Verordnungsweg weitergeführt werden können und zweitens gemäss Geschäftsverkehrsgesetz die Dringlichkeit erst nach erfolgter Differenzbereinigung beraten und beschlossen wird, kam die Kommission zum Schluss, dass die Dringlichkeit in der heutigen Situation nicht gegeben sei. Aber wie gesagt: Heute steht sie nicht zur Diskussion. Ich bitte Sie im Namen der einstimmigen Kommission, auf die Vorlage einzutreten.

**Rochat Eric (L, VD):** L'héroïne est et demeure une substance extraordinairement dangereuse dont la prescription s'inscrit en marge du serment d'Hippocrate prêté aujourd'hui encore par les médecins. Ce serment leur interdit en particulier de donner du poison à leurs patients.

Depuis le choc et le scandale de la scène ouverte de la drogue à Zurich et à Berne, depuis les initiatives populaires «Droleg» et «Jeunesse sans drogue», depuis l'expérimentation visant à donner de l'héroïne dans un certain nombre de cas, dont certains désespérés, sa prescription fait l'objet d'une guerre de religion. Il serait faux de voir dans le rejet récent et massif de l'initiative populaire «Jeunesse sans drogue» plus que le rejet d'une politique d'interdiction difficilement applicable. Il serait faux d'y voir aussi une approbation massive de la remise d'héroïne aux drogués les plus atteints. – Guerre de religion, ai-je dit, à l'intérieur de la Suisse bien sûr, car les disparités d'application de l'expérimentation laissent à penser que la notion de personnes gravement dépendantes est diversement appréciée selon qu'il s'agit des 50 cas de Genève ou des 500 de Zurich, je ne donne ces chiffres que pour la comparaison.

– Guerre de religion, car les résultats obtenus dans les cantons comme le mien qui n'ont pas introduit le programme expérimental ne sont pas significativement plus mauvais que ceux des cantons disposant de cette possibilité d'accompagnement.

– Guerre de religion entre ceux qui continuent à prétendre qu'il s'agit d'une thérapie et ceux qui affirment qu'étymologiquement et concrètement l'héroïne n'a jamais traité personne.

– Guerre de religion encore révélée par les nombreux messages d'anciens drogués qui nous enjoignent de renoncer à une telle approche et le discours plus officiel de ceux qui prennent les toxicomanes en charge et qui, dans leur majorité, nous affirment les bienfaits de la méthode. J'ai personnellement peine à ne pas prendre en compte des propos comme ceux que nous avons reçus, ceux d'anciens drogués d'Urdorf ou de l'Association des anciens toxicodépendants de Goldwil qui nous enjoignent de ne pas donner de l'héroïne, alors même que les résultats ne sont pas si négatifs.

– Guerre de religion à l'extérieur de la Suisse aussi où la Commission des narcotiques de l'Organisation mondiale de la santé souhaite une étude scientifique extérieure neutre et surveille nos essais avec une prudence et une inquiétude extrême, craignant par-dessus tout que notre exemple n'encourage d'autres pays à approcher de façon plus libérale la question de la drogue, alors même que les échos qui nous

proviennent de New York en commission témoignent l'intérêt de la communauté internationale pour certains de nos résultats en termes de décès, d'hépatites et de contaminations par le virus du sida.

C'est dire si nous devons aborder avec prudence le projet d'arrêté fédéral qui est l'objet de nos débats ce matin et nous garder de tout esprit d'aventure. Que le projet contienne les dispositions permettant de poursuivre les essais en cours et de continuer la prescription auprès de ceux qui en dépendent encore, nous pouvons l'admettre. Qu'il définisse strictement les conditions dans lesquelles la distribution peut être faite, nous y tenons absolument. Qu'il prévoie d'autoriser désormais la culture et la fabrication, nous le jugeons inutile et déplacé. Notre dépendance pour l'importation d'héroïne est une forme de garantie facile à donner aux pays qui nous entourent et aux organisations internationales. Enfin, il n'est pas très utile politiquement de créer un nouveau pays producteur, serait-ce de façon légale.

Enfin, le caractère urgent que le Conseil fédéral veut donner à cet arrêté a été justement refusé par notre commission, la longueur de l'expérimentation et l'intensité des débats durant la campagne touchant l'initiative populaire «Jeunesse sans drogue» se combinant à l'absence du rapport d'évaluation scientifique internationale auquel nous avons accepté de collaborer et qui pourrait être publié dans un an.

C'est dans ce sens que je ne m'opposerai pas à l'entrée en matière, sous réserve de l'acceptation des modifications apportées par notre commission et de la restriction supplémentaire à l'alinéa 6 que vous propose la minorité de la commission.

**Saudan Françoise (R, GE):** Je suis heureuse – je ne sais pas si c'est grâce au débat que nous venons d'avoir – qu'on ne refasse pas le débat sur l'initiative populaire «Jeunesse sans drogue». J'interviens, Madame la Conseillère fédérale, alors que je suis favorable à l'entrée en matière, sur trois points:

1. J'ai été frappée, et c'est pour cela que je crois qu'une base légale est nécessaire, quand j'ai voulu faire des recherches pour savoir quelle était l'origine des essais d'héroïne, par le fait que la seule base légale que j'ai trouvée est une décision du Conseil fédéral du 20 février 1991, qui avait été reprise dans l'ordonnance sur l'évaluation de projets visant à prévenir la toxicomanie et à améliorer les conditions de vie des toxicomanes. Dans cette ordonnance, on ne trouvait pas d'éléments reposant sur une base solide.

2. Dans ce domaine particulièrement sensible qu'est la prescription médicale d'héroïne, nous savons que nous sommes toujours confrontés à une question de définition. Je reviens sur les trois piliers qui me tiennent tellement à cœur dans ce domaine-là: la thérapie, l'aide à la survie, la prévention. Vous verrez pourquoi, Madame la Conseillère fédérale, je le fais. J'ai, en effet, une question précise à vous poser concernant le financement à venir.

On affirme toujours de manière extrêmement claire que nous sommes là dans un domaine purement thérapeutique. Personnellement, je trouve que les limites sont peu claires parce que la prescription médicale d'héroïne participe à la fois de la thérapie bien évidemment et de l'aide à la survie, voire de la prévention pour éviter la transmission de certaines maladies. L'essentiel pour moi, c'est d'aider les gens qui sont pris dans cette tragédie qu'est la toxicomanie. Je regrette, dans le projet d'arrêté que vous nous soumettez, qu'on ait exclu les médecins de famille. Je n'y reviendrai pas plus longtemps, mais je souhaiterais que vous puissiez développer ce point, car je n'ai malheureusement pas pu participer à la séance de commission.

3. Concernant la proposition de minorité, en particulier sur l'interdiction de la culture dans notre pays, si je peux comprendre les objections de M. Rochat, cela relève pour moi d'une certaine forme d'hypocrisie. Sur ce plan, j'ai la même approche qu'en matière d'énergie nucléaire: on ne veut pas de réacteurs sur notre territoire, mais par contre on consomme l'électricité produite chez nos voisins au moyen de l'énergie nucléaire.

J'en reviens à la question du financement que je voulais vous poser, Madame la Conseillère fédérale. Le financement actuel des essais nous est indiqué à la page 20 du message. A l'heure actuelle, la Confédération finance les essais à raison de 12,5 pour cent, les caisses-maladie de 21 pour cent environ, le patient de 22,5 pour cent, le reste étant pris en charge par les cantons et les communes. Mon souci, quand j'abordais la question du but de ces essais, était le suivant: est-ce que cela implique, si on les cantonne uniquement à la thérapie, qu'on va changer le financement et mettre plus de dépenses à charge des caisses-maladie comme le message le laisserait entendre?

Hormis cette question, je vous recommande vivement d'entrer en matière sur ce projet d'arrêté.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** J'aimerais vous inviter, comme la commission l'a fait à l'unanimité, à entrer en matière sur ce projet d'arrêté. Celui-ci s'inscrit dans une continuité, soit la détermination du Conseil fédéral à suivre une ligne pour aborder le problème de la toxicomanie, ligne qui a été clairement confirmée par la votation sur l'initiative populaire «Jeu-nesse sans drogue». Il y a donc nécessité de poursuivre l'expérience qui a été lancée, et de la poursuivre en y fixant un certain nombre de limites ou de cadres, notamment en définissant de manière stricte les bénéficiaires de ces prestations, ce qui est fait à l'article 8 alinéa 7 de la loi fédérale sur les stupéfiants, et en permettant à cette expérience d'aller jusqu'à terme, de manière à ce qu'on puisse en tirer des conclusions valables.

Je reviens à ce propos sur des éléments qui ont été évoqués en commission et tout à l'heure par M. Rochat. Ces éléments sont relatifs à l'expertise internationale à laquelle nous devons nous soumettre. Personne ne conteste l'intérêt d'une expertise internationale dans ce dossier. Mais il est juste de dire aussi que la communauté internationale, tout comme notre commission et le plénum, est divisée ou partagée entre des avis bien différents. Au plan international, nous avons des instances qui voient avec une certaine préoccupation les expériences menées dans notre pays et qui manifestent du scepticisme par rapport à l'idée de prescrire médicalement de l'héroïne. Mais nous voyons aussi, et je crois que cela doit être souligné avec la même force, que des pays dans lesquels traditionnellement la politique vis-à-vis de la toxicomanie était essentiellement répressive modifient quelque peu leur attitude ou se posent des questions. Il en est ainsi en France, où tout dernièrement une commission a déposé un projet intitulé «Rapport sur les problèmes posés par la dangerosité des drogues» qui a le grand mérite de s'interroger sur la pertinence d'une politique axée quasi exclusivement sur la répression et qui a également le mérite d'ouvrir la discussion sur les coûts sociaux de l'alcool et du tabac. Un commentaire paru dans le journal «Le Monde» du 18 juin 1998 résumait de manière pertinente l'intérêt de ce rapport: «On commence à raisonner enfin sur la pharmacologie des substances, et non plus sur les images préconçues sociales, culturelles, politiques qu'elles véhiculent.» Le fond du débat est là, il s'agit de discuter sur la réalité des choses, et non pas sur l'image que nous en avons. La première condition étant naturellement que pour connaître cette réalité on puisse mener à terme les expériences en cours. Cette analyse française est recoupée par une analyse analogue qui est faite au niveau européen. La Commission de Bruxelles vient de rendre public un document de référence dans lequel on peut lire, et je me réfère au commentaire paru à ce propos dans le journal «Le Temps» du 23 avril 1998: «L'expérience montre que le combat contre les drogues ne peut pas être mené à bien seulement au niveau policier et judiciaire.»

Je crois donc qu'il est nécessaire que nous prenions en compte dans notre réflexion la réalité des choses qui veut qu'au plan national comme au plan international, les avis sur la meilleure efficacité des thérapies divergent et qu'il y a donc lieu de réfléchir en termes de complémentarité et d'ouverture, et non pas en termes d'exclusion. En ce sens, la poursuite du projet entrepris me paraît intéresser chacun dans le sens d'une appréhension exacte d'un phénomène complexe.

Dans ce sens, comme la commission, je vous recommande d'entrer en matière et d'approuver le projet d'arrêté selon la version de la majorité de la commission.

**Schmid Carlo (C, AI):** Die Debatte um die Drogen ist im Nachgang zur Schliessung der offenen Szenen in eine strukturierte Phase getreten. Zunächst gab es eine Debatte über zwei Volksinitiativen, und nunmehr ist in dieser Zwischenphase, nachdem die erste Volksinitiative erledigt ist, ein bundesrätlicher Entwurf für eine weiterführende Drogenpolitik zu besprechen.

Ich möchte im Zusammenhang mit diesen Initiativen meiner Überzeugung Ausdruck geben – ich glaube, Herr Rochat hat das in seiner Weise auch getan –, dass die Ablehnung der Initiative «Jugend ohne Drogen» vom Bundesrat keinesfalls als ein Freipass in der Drogenpolitik aufgefasst werden darf. Ich gehe kaum fehl, wenn ich bereits jetzt prognostiziere, dass die Initiative, welche die Legalisierung der Drogen zum Gegenstand hat, ebenfalls deutlich abgelehnt werden wird. Es gehört offenbar zur Weisheit des schweizerischen Stimmvolkes, extreme Positionen als solche zu erkennen und abzulehnen und eigentlich das zu wollen, was den Betroffenen dient, ohne ideologische Veranstaltungen zu machen.

Im Sinne dieses «juste milieu», dieses vernünftigen Masses, kann sich die offizielle Drogenpolitik mit ihrem Viersäulenprogramm durchaus sehen lassen. Das Konzept basiert auf den vier Säulen: der Prävention, der Therapie, der Überlebenshilfe und der Repression. In diesem Bereich haben wir durchaus anständige Erfolge vorzuweisen. Der Bundesrat verweist zu Recht auf positive Ergebnisse seiner bisherigen Politik. Der Bundesrat hat auch im Bereich der Repression das seine getan – mit den Verschärfungen im Bereich des organisierten Verbrechens, der Geldwäsche und des Ausländerrechtes, dort, wo es um kriminelle Ausprägungen geht.

Der vorliegende Bundesbeschluss reiht sich nun meines Erachtens nach der Kommissionsberatung in den Bereichen Therapie und Überlebenshilfe deutlich in dieses Viersäulenprogramm ein, indem er die Abgabe von Heroin an einen klar definierten Kreis von Empfängern bindet, eine ganz klare Zielgruppe definiert, die Abgabe nur im Rahmen von spezialisierten Institutionen erlaubt, das Ziel der Abstinenz nicht vergisst und das alles vorderhand im Sinne einer Ausnahme behandelt.

Die Kommission glaubt, dass wir mit diesen restriktiven Rahmenbedingungen eine Politik weiterführen können, welche keine unverantwortliche Liberalität gegenüber dieser Droge bekundet, sondern ein vernünftiges Mass an Verständnis jenen gegenüber aufbringt, die in der Tat Opfer der Droge geworden sind und die ohne eine solche Therapie in der Verelendung landen, unter Umständen sogar den Tod erleiden würden. Es ist nicht richtig, solche Leute einfach hängen zu lassen.

Das führt mich dazu, mit der einstimmigen Kommission Eintreten zu empfehlen. Ich möchte aber immerhin darauf hinweisen, dass diese Position der Schweiz im internationalen Kontext weiterhin der Erläuterung bedarf. Es mag sein, dass die Uno-Konferenz in New York in letzter Zeit in dieser Hinsicht eine Besserung gebracht hat. Aber wenn ich die verschiedenen Berichte des für uns zuständigen Dr. Schröder bei der WHO lese, dann, so meine ich, ist die Schweiz schon noch aufgerufen, in Wort und Tat gegenüber der zuständigen Stelle der Uno deutlich zu machen, dass wir nicht einem Laisser-aller, Laisser-faire das Wort sprechen. Auch hier ist es wichtig, dass der Tatbeweis stimmt.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen Eintreten.

**Marty Dick (R, TI):** L'entrée en matière ne me semblait guère contestée, je me limiterai par conséquent à exprimer ma gratitude. Oui, ma gratitude à ceux qui ont osé imaginer ce programme de prescription d'héroïne médicalement contrôlée, à ceux qui ont autorisé sa mise en oeuvre et à celles, à ceux qui l'ont réalisé et qui l'ont appuyé.

Je crois que l'on pouvait comprendre les réticences face à un tel programme. J'étais parmi ceux qui étaient extrêmement réticents et sceptiques. Mais les résultats de la prescription

médicale sont tels qu'on n'a plus le droit aujourd'hui d'hésiter. Et ça n'a rien à faire avec le laisser-faire et le laisser-aller.

Les résultats montrent très clairement que, pour les toxicomanes, pour ces jeunes pour lesquels n'existait que le désespoir, on a enregistré des résultats que je définis comme frappants, surprenants et en tout cas réjouissants. Nous avons une diminution du nombre de morts par overdose, une amélioration claire de la qualité de vie, une diminution des cas d'infection par le virus du sida et une très sensible diminution de la criminalité. Face à ces résultats, je crois que la gratitude que nous exprimons à celles et à ceux qui ont voulu réaliser ce programme est tout à fait justifiée. Il nous incombe aujourd'hui, à nous parlementaires, de mettre en oeuvre les mécanismes législatifs et normatifs qui permettent sa poursuite.

Toute guerre, toute contestation idéologique et dogmatique est tout à fait déplacée. Il s'agit aujourd'hui de contribuer à diminuer les risques, à sauver des vies et à sauvegarder une certaine qualité de vie pour un groupe de jeunes pour lesquels toutes les tentatives faites jusqu'alors n'avaient guère donné de résultats appréciables.

Je crois que nous pouvons aussi exprimer une certaine fierté parce que, pour une fois, la Suisse n'est pas à la remorque des autres pays. Nous sommes, nous devons le dire, à l'avant-garde. Nous n'avons pas dû attendre, comme cela a été le cas tout récemment, que tous les Länder allemands disent qu'il y a la guerre au Kosovo pour que notre Gouvernement dise finalement lui aussi qu'il y a la guerre au Kosovo, et non pas une situation de violence généralisée comme il s'obstinait à le dire auparavant. Non, dans ce cas, nous sommes à l'avant-garde et des délégations de très nombreux pays se succèdent en Suisse pour se rendre compte de ce que nous faisons et des résultats que nous obtenons. Dans toutes les discussions internationales, le programme suisse, après un moment de rejet et d'hostilité, est regardé et examiné avec un vif intérêt. Donc, je crois que nous devons aujourd'hui approuver avec conviction les mesures qui nous sont présentées.

Je souhaite que la réflexion sur la politique de la drogue se poursuive d'une façon aussi créative. Nous devons continuer à être actifs et créatifs sur le plan international, pour nous demander si la politique à l'égard de la drogue dominée aujourd'hui par les Etats-Unis d'Amérique est vraiment celle dont nous avons besoin. Nous devons nous demander en particulier si la pénalisation de la consommation, si la criminalisation du consommateur, qui est contraire à tous les principes du droit pénal, est encore opportune. Nous devons nous demander, comme le font aujourd'hui de nombreux penseurs américains de très grande stature morale, si le régime prohibitionniste que nous avons mis sur pied n'est pas en réalité le moteur formidable de la criminalité organisée.

Je ne suggère pas de solutions. Je dis que nous devons cesser de considérer ce problème de la drogue d'une façon dogmatique et idéologique. Nous devons le regarder en face avec réalisme, humilité et avec le courage aussi de changer sa propre opinion.

C'est donc avec conviction que je donne mon appui au texte qui nous est soumis. Nous discuterons plus tard sur la clause d'urgence. J'aimerais en tout cas que la continuité du programme soit assurée, car je crois que personne d'entre nous ne peut assumer la responsabilité de l'interrompre. Ce serait jouer avec la vie de certains jeunes. J'ai de la peine à croire qu'on peut voter l'urgence pour les mesures – pour moi douteuses – qu'on a approuvées sur l'asile et qu'on refuse en même temps l'urgence dans un domaine où des vies de nos jeunes sont en jeu.

**Dreifuss** Ruth, conseillère fédérale: Quel progrès nous avons fait, c'est extraordinaire! Effectivement, M. Rochat disait que la guerre de religion faisait rage: j'en ai même trouvé quelques échos éloignés dans sa présentation, mais je pense que ce sont vraiment les dernières vaguelettes de conflit qui nous ont opposés. Nous voilà aujourd'hui tous d'accord pour faire ce pas.

Lorsque, l'autre jour à New York, je rappelais, pour être bien sûre que les choses soient claires entre nous, à M. Ghodse,

président de l'Organe international de contrôle des stupéfiants: «Vous savez où nous en sommes maintenant avec les essais de prescription d'héroïne. Nous attendons l'avis de l'OMS, mais nous avons proposé au Parlement de faire le pas suivant.» Il m'a dit: «Je le sais bien, et c'est logique. Je n'attendais pas autre chose de vous.» Et il a ajouté cette chose admirable à mes yeux: «Mais, Madame Dreifuss, qui peut mieux que des autorités désignées démocratiquement savoir ce qui est bon pour la santé de sa propre population? Vous ne pensez tout de même pas que c'est un organe international qui peut vous dire ce qui est bon pour la santé de votre population.» Voilà la déclaration, dans un tête-à-tête extrêmement constructif, comme tous ceux que j'ai pu avoir à New York, de la plus haute autorité en matière de contrôle des narcotiques.

J'aimerais aussi dire que cette conférence de New York a été beaucoup plus que 200 – je ne sais pas exactement combien – interventions de 7 minutes qui se sont succédé à la tribune. Cela a été non seulement un lieu d'échange d'expériences, ça a été le moment, effectivement, d'un changement de politique voulu par les autorités des Nations Unies et, en particulier, par M. Arlacchi, le nouveau chef de file dans ce domaine. Les problèmes liés à la demande sont aussi importants que ceux liés à l'offre. Quand on parlait de répression avant, cela signifiait que même si on s'occupait des drogués parfois pour les soigner, parfois pour les réprimer, il y avait une importance absolument prioritaire accordée du côté de l'offre. Il fallait casser les réseaux d'offre, casser les producteurs, – tant pis pour les dégâts sociaux, dans certains cas, au sein de la paysannerie du tiers monde! –, casser la criminalité; c'est comme cela qu'on allait résoudre le problème de la drogue. New York a constitué un changement, avec le raisonnement suivant: il y a un problème d'offre et de demande. Il n'y a d'ailleurs plus non plus cette différence entre pays producteurs et pays consommateurs. Nous sommes tous confrontés aux mêmes problèmes et, ce faisant, nous devons tous nous orienter vers une politique d'équilibre entre la santé publique, d'un côté, la répression du crime organisé, de l'autre. C'est vraiment une révolution qui se fait peu à peu dans les esprits et je crois que cette conférence a été extrêmement importante, même si, je le reconnais, l'«onusien» est une langue difficile à décrypter parfois. En outre, on a, bien sûr, aussi veillé à garder, dans les domaines où il y a des divergences d'opinion, un flou artistique qui permet à tout le monde de se retrouver sur les termes de la déclaration. Mais c'était vraiment, je crois, quelque chose de très important, et très important pour nous, Suisses, puisque nous voulons effectivement – c'est cela notre rôle pionnier – revendiquer clairement la souveraineté nationale dans le domaine de la santé publique et l'échange d'expériences, bien sûr aussi, et que nous voulons en même temps être un partenaire fidèle, fiable et efficace de la lutte internationale dans le domaine de la grande criminalité. Notre volonté d'être ce partenaire-là a été reconvenue sur le plan international. Dans tous les domaines, l'on sait que là où nous n'avons pas encore ratifié la convention internationale – j'espère que cela pourra être fait rapidement après la votation sur l'initiative populaire Droleg; la chose sera à ce moment-là entre vos mains – nous avons mis en place tout l'appareil nécessaire pour que nous puissions jouer déjà maintenant un rôle efficace dans le domaine – M. Schmid l'a dit – du blanchiment de l'argent sale, dans le domaine de la lutte contre le trafic des précurseurs. Nous sommes considérés comme des partenaires fiables. Et nous sommes considérés comme des partenaires clairs, transparents, qui ouvrent leur porte, qui disent ce qu'ils font, qui contrôlent aussi la situation.

Permettez-moi encore de dire cela: on nous demande de préciser que nous ne sommes pas des prosélytes de la libéralisation dans ce domaine. C'est évident, nous ne le sommes pas et nous le disons, et j'ai utilisé la tribune à New York aussi pour le dire. Nous ne sommes pas non plus résignés devant le problème de la drogue; au contraire, nous croyons qu'il faut l'empoigner et que c'est peut-être 25 ans d'une certaine résignation dans notre pays qui a conduit à l'ampleur du problème que nous connaissons.

Mais nous sommes des modèles dans le domaine de la clarté du langage et de l'ouverture. Tout le monde peut venir nous voir. Au mois de juillet, j'aurai la joie, et j'aurai peut-être un peu le coeur qui passera avant, d'accueillir dans notre pays le général McCaffrey responsable de la politique américaine en matière de toxicomanie et de lui expliquer notre politique. Il m'a dit: «Je viens pour voir et pour entendre concrètement ce que vous faites. Cela nous intéresse.» Ce sera, je crois, la 25e délégation qui viendra en Suisse. Elle viendra d'un pays qui, dans ce domaine et pas seulement dans celui-ci, jouit d'une certaine influence internationale, si l'on peut dire. Donc, ce qu'on nous reconnaît, c'est cette volonté de mettre nos expériences négatives (les scènes ouvertes) comme positives (la prévention, la thérapie) à la disposition de la communauté internationale. C'est pourquoi nous attendons aussi avec beaucoup d'intérêt les résultats des études de l'OMS qui devraient nous arriver à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine.

Voilà ce qu'il en est sur le plan international. Le climat, que ce soit en Europe ou sur le plan international, va de plus en plus vers une analyse très lucide et, justement là aussi, la fin de cette guerre de religion se dessine.

J'en viens à notre proposition – dont M. Ghodse disait: «Mais c'est normal, c'est le pas logique que je m'attendais à ce que vous fassiez, après la phase d'étude» – et aux questions posées dans ce domaine par Mme Saudan. Quelle est la base juridique de ce que nous avons fait? Pourquoi souhaitons-nous maintenant avoir une autre base juridique?

Nous trouvons à l'article 8 alinéa 5 de la loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes: «Si aucune convention internationale ne s'y oppose, l'Office fédéral de la santé publique» – je vous prie de noter – «peut accorder des autorisations exceptionnelles en tant que les stupéfiants visés aux alinéas 1er et 3 sont utilisés à des fins scientifiques ou de lutte contre les stupéfiants ou que les substances visées à l'alinéa 1er, lettres b et c, sont destinées à une application médicale limitée.» L'Office fédéral de la santé publique aurait eu la compétence, selon la loi, de commencer toute l'expérimentation en matière de prescription médicale d'héroïne, de morphine et de méthadone par voie intraveineuse. L'office a eu, et je pense mon prédécesseur M. Cotti, conseiller fédéral, aussi, la sagesse de dire: «C'est quelque chose qui risque d'être tellement discuté, c'est quelque chose de tellement novateur, qu'il nous faut pouvoir avoir une responsabilité assumée sur le plan politique par le Conseil fédéral.» Et nous voulons aussi – et là, peut-être, c'était moins la volonté de mon prédécesseur que de moi-même, lui ayant commencé avec un nombre très limité d'essais de prescription –, donc j'ai souhaité que ce nombre soit plus large pour que les résultats scientifiques soient mieux fondés. Je considérerais aussi que, de toute façon, même si c'est supplétif, l'expression «application médicale limitée» nécessitait aussi qu'on le fasse à un niveau supérieur.

Le Conseil fédéral a donc repris sa délégation de pouvoir qui figure dans la loi et a dit: «Non, nous allons le faire par ordonnance du Conseil fédéral.» C'est cette fameuse ordonnance du 21 octobre 1992 sur l'évaluation de projets visant à prévenir la toxicomanie et à améliorer les conditions de vie des toxicomanes, qui a permis au Conseil fédéral de décider en lieu et place de l'Office fédéral de la santé publique. J'en suis très heureuse, et je crois qu'il fallait qu'il y ait une responsabilité politique qui fût ainsi assumée. Vous connaissez les projets, vous connaissez les résultats, vous savez qu'ils seront encore complétés par une appréciation de l'OMS sur notre évaluation. Voilà où nous en sommes aujourd'hui.

Nous avons, d'un côté, encore un certain nombre de questions scientifiques, certainement, à éclairer. Mais nous considérons que nous en savons assez pour dire qu'étant donné les indications qui avaient été retenues pour les essais, nous devons pouvoir reconnaître cette prescription comme une thérapie, thérapie de deuxième choix, mais thérapie quand même. Or là, la base de l'ordonnance est trop étroite. Car si nous voulons passer, comme je l'ai dit tout à l'heure, à quelque chose qui est quand même plus qu'une application médicale limitée dans le sens le plus restrictif du terme – bien

sûr qu'on reste dans des limitations, mais dans le sens restrictif qu'on a voulu donner à cet article 6 et qu'on veut donner dans d'autres cas d'expérimentation ou d'application médicale –, il valait mieux donner une base légale propre – propre dans le sens qu'elle soit applicable à ces traitements, pertinente pour ces traitements-là. C'est cela que nous vous proposons.

Il est clair que la compétence reste. L'office concerné continue à accorder des autorisations exceptionnelles à des fins de recherche, à des fins de lutte contre les stupéfiants, et pourrait, dans d'autres cas, envisager – je le dis en termes d'analyse légale, non pas en termes d'intention – des applications médicales limitées.

Pour ne citer qu'un exemple mais, encore une fois, cela n'est pas du tout dans nos intentions actuellement – vous savez que sur le plan international, on discute par exemple de savoir si les substances actives du haschisch peuvent avoir un rôle dans le traitement des nausées de personnes atteintes de cancer, ou à des stades extrêmement graves de sida. Dans d'autres pays, en Californie, je crois, on fait des essais thérapeutiques qui n'ont rien à voir avec la toxicomanie, mais avec les possibilités d'utiliser ces substances. C'est là peut-être que je vous ai envoyé une petite pique tout à l'heure, Monsieur Rochat. La notion de «poison» telle qu'elle était prévue dans le serment d'Hippocrate et la subtilité avec laquelle un médicament est thérapeutique dans certains cas, poison dans l'autre, fait que l'expression de «en marge du serment d'Hippocrate» m'a paru quand même un tout petit peu provocante.

Nous aimerions donc vous soumettre cette base légale et nous sommes réjouis de voir que vous nous suivez dans cette voie et que vous êtes prêts aussi à nous donner cette base. Je crois que cela est clair. Nous n'interprétons pas le résultat du vote sur l'initiative populaire «Jeunesse sans drogue» comme un «Freipass», un blanc-seing, certainement pas. Mais il est clair aussi que le thème des thérapies appuyées sur des prescriptions de stupéfiants a été aussi au centre de cette discussion. On peut donc dire aujourd'hui qu'avec toute la prudence nécessaire, la précaution utile, l'on peut passer à cette base légale. Elle est nécessaire, elle est plus claire que de continuer à agir par voie d'ordonnance.

Mme Saudan parle du financement à venir. Un des avantages de le considérer dans certains cas comme une formule de traitement allège aussi le coût. Le coût a été gonflé de façon très importante, de l'ordre de 20 pour cent au moins sinon davantage par les exigences de la recherche.

Si vous aviez vu les questionnaires à remplir et le travail d'évaluation de ces questionnaires, vous vous rendriez compte que c'est beaucoup plus qu'une thérapie qui a été faite dans les 18 projets en question. Il y aura donc un allègement progressif, puisqu'il y a encore certains éléments de recherche qui nous paraissent absolument nécessaires.

Il est difficile de répondre à la question relative aux assurances-maladie, parce qu'il n'y a pas eu dans tous les projets le même modèle. Mais il est normal que tout ce qui concerne des thérapies, des prises en charge par le médecin, les contrôles des médecins, etc. relève déjà maintenant des assurances-maladie. La question au fond ouverte est celle de savoir si, dans une thérapie normale, l'achat de la substance elle-même peut être, comme n'importe quel médicament, imputé aux assurances-maladie. Cette question est prématurée aujourd'hui parce que de toute façon le dossier nécessaire pour que cette décision puisse être prise n'est pas encore constitué et demande à peu près deux ans pour pouvoir réellement l'être. Et ce sont les autorités compétentes, comme elles le sont pour la morphine et pour d'autres substances, qui devront prendre ces décisions.

Mais il nous appartient – et là se combinent notre responsabilité envers les patients et cette question-là –, il nous appartient maintenant de voir de façon systématique toutes les questions d'effets secondaires sur des populations ou dans des situations que nous n'avons pas spécialement examinées avant. Il est clair que l'on ne pourrait pas à terme continuer sur cette voie si l'on découvrait encore, dans des domaines insoupçonnés, des effets secondaires négatifs. Les deux

choses vont de pair et, sur ce plan-là, je crois que nous devons continuer, et nous voulons d'ailleurs continuer par le financement mixte qui a été celui des essais, avec des possibilités d'évolution au cours des années à venir. J'espère que cette réponse vous suffit à ce stade.

Pourquoi avons-nous exclu les médecins de famille? Nous les avons exclus parce que nous voulons contrôler la situation de A à Z. Nous voulons savoir où passe chaque gramme ou chaque milligramme de la substance dangereuse avec laquelle nous travaillons. Et nous pensons tout simplement que plus les petits ruisseaux se multiplient, plus nous risquons de perdre le contrôle. C'est la raison principale pour laquelle nous avons pris cette décision.

Je dirais qu'une autre raison, c'est aussi que je ne souhaite en aucun cas qu'il y ait une évolution, dans certains traitements à la méthadone qui m'inquiètent un peu, qui consisterait à considérer qu'on a trouvé une solution de facilité et qu'on s'y tient. J'ai l'impression que certains médecins pourraient être plus facilement sollicités par leurs patients à poursuivre une thérapie de ce genre-là que ne le seraient les institutions en question. Sur ce plan, je tiens à dire que nous sommes non seulement à cent pour cent pour, mais que nous trouvons extrêmement judicieux que l'idée du contrôle périodique de l'évolution des thérapies soit retenue. C'est aussi plus facile à faire dans un cadre institutionnel. Mais, c'est un choix où nous avons effectivement dû passer par-dessus la demande d'un certain nombre de gens extrêmement compétents qui souhaitaient pouvoir aussi pratiquer ces thérapies en cabinet, arguant d'ailleurs de leurs excellentes relations de confiance avec les patients dans ce domaine. Il me suffit maintenant, si je ne me trompe pas, de dire une fois encore quelles sont les raisons pour lesquelles nous vous avons proposé l'urgence au chiffre II alinéa 2, et comment je réagirai au moment de l'examen de détail de la proposition de la commission.

Nous avons proposé l'urgence pour deux raisons.

1. Il y a une urgence thérapeutique, comme l'a si bien dit M. Marty. Nous ne voulons en aucun cas interrompre un traitement ou faire semblant de continuer des recherches, alors que pour certains de ces patients, il ne s'agit vraiment plus que de traitement. Je suis persuadée que vous nous aiderez de toutes façons à ce qu'il n'y ait pas d'interruption et que les cantons intéressés puissent aussi présenter de nouvelles institutions – ce ne seront plus des projets de recherche.

2. Nous sommes encore sur un terrain mouvant, et l'urgence va de pair avec la limitation dans le temps de cette réglementation et donc, avec un certain rendez-vous qu'on se donne pour réexaminer la chose. Votre commission, au stade actuel, préfère se passer de l'urgence et se passer de la limitation dans le temps, c'est-à-dire faire ici une réglementation définitive. Je crois qu'il est plus sage de dire que dans ce domaine, on avance prudemment, avec précaution, et qu'on se donne des rendez-vous périodiques pour examiner la situation. Cela fait partie de ce projet du Conseil fédéral.

Je crois comprendre que la commission est toute prête à revenir sur cette question après le débat au Conseil national qui devrait suivre le présent débat: donc, la décision de renoncer à l'urgence est une décision provisoire. Dans ce sens-là, je dis: «d'accord, voyons ce qu'il en sera plus tard, mais veillons à ce qu'il n'y ait pas d'interruption, veillons à ne pas étrangler des institutions en train de se créer peut-être dans l'attente de cette possibilité, et veillons aussi peut-être à savoir si ce que nous voulons est une réglementation définitive ou provisoire.»

Je reviendrai dans l'examen de détail, peut-être, sur le soutien que nous apportons dans tous les domaines à la majorité de la commission, avec ce soutien encore très provisoire concernant le chiffre II. Et j'expliquerai à ce moment-là pourquoi la proposition de la minorité, à l'article 8 alinéa 6, est un excès de prudence, et un de ces excès de prudence où l'on s'enlève peut-être des moyens, inutilement, d'agir au cours des prochaines années si le besoin s'en faisait sentir.

Il me reste à vous remercier de ce moment nouveau de consensus que nous avons réalisé et de penser aux patients qui se réjouissent avec moi, certainement, de cette volonté thé-

rapeutique et de cette sagesse dont le peuple suisse fait preuve. L'entrée en matière n'est pas contestée, alors allons-y, Monsieur le Vice-Président!

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

## **Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroin**

### **Arrêté fédéral sur la prescription médicale d'héroïne**

*Detailberatung – Examen de détail*

#### **Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule, ch. I introduction**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 8 Abs. 6–8**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 6*

*Mehrheit*

.... Buchstabe b ausschliesslich an Institutionen, die auf die Behandlung von Drogenabhängigen spezialisiert sind, Ausnahmebewilligungen erteilen.

*Minderheit*

(Rochat, Brändli, Delalay, Schmid Carlo)

Das Bundesamt für Gesundheit kann im weiteren für die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Stoffen nach Absatz 1 Buchstabe b ausschliesslich an Institutionen, die auf die Behandlung von Drogenabhängigen spezialisiert sind, Ausnahmebewilligungen erteilen.

*Abs. 7*

.... angewendet, werden, die:

a. mindestens 18 Jahre alt sind;

b. seit mindestens zwei Jahren heroïnabhängig sind;

c. mindestens zwei Behandlungsversuche mit einer anderen anerkannten ambulanten oder stationären Behandlungsmethode abgebrochen haben oder deren Gesundheitszustand andere Behandlungsformen nicht zulässt; und die

d. Defizite im medizinischen, psychologischen und/oder sozialen Bereich aufweisen, die auf den Drogenkonsum zurückzuführen sind.

*Abs. 8*

Der Bundesrat legt die periodische Überprüfung der Therapieverläufe fest, namentlich auch im Hinblick auf das Ziel der Drogenabstinenz.

#### **Art. 8 al. 6–8**

*Proposition de la commission*

*Al. 6*

*Majorité*

.... lettre b, à disposition exclusive d'institutions spécialisées dans le traitement de personnes toxicodépendantes.

*Minorité*

(Rochat, Brändli, Delalay, Schmid Carlo)

.... des autorisations exceptionnelles pour l'importation et la mise dans le commerce des substances visées à l'alinéa 1er, lettre b, à disposition exclusive d'institutions spécialisées dans le traitement de personnes toxicodépendantes.

*Al. 7*

Le Conseil fédéral fixe les conditions pour le traitement des personnes concernées au moyen de substances selon l'alinéa 1er lettre b. Il veille à ce que ces substances ne soient utilisées qu'aux conditions suivantes:

a. âgés de 18 ans au moins;

b. héroïnomanes depuis au moins deux ans;

c. qui ont interrompu au moins deux essais de traitement au moyen d'une autre méthode reconnue (soit ambulatoires, soit en milieu hospitalier) ou dont l'état de santé ne permet pas d'autres traitements; et

d. qui présentent des déficiences dues à la consommation de stupéfiants dans les domaines médical, psychologique ou social.

Al. 8

Le Conseil fédéral fixe le contrôle périodique de l'évolution des thérapies, notamment sous l'angle de l'objectif de l'abstinence.

Abs. 6 – Al. 6

**Forster Erika** (R, SG), Berichterstatterin: Sie gestatten, dass ich vorerst Artikel 8 Absatz 6 begründe, weil hier eine Mehrheit einer Minderheit gegenübersteht, und erst nachher Absatz 7.

Ich möchte darauf hinweisen, dass das Inverkehrbringen von Stoffen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b BetmG ausschliesslich «Diazetylmorphin und seine Salze» erwähnt. Der Gesetzgeber soll mit den Absätzen 6 und 7 von Artikel 8 dem Bundesamt für Gesundheit ausdrücklich die Kompetenz erteilen, die medizinische Anwendung von Heroin zur Behandlung Drogenabhängiger zu ermöglichen. Dies unter den erforschten engen Rahmenbedingungen und den Voraussetzungen, wie sie in Absatz 7 geregelt sind. Heroin bleibt als abhängigkeiterregender Stoff ausserhalb dieser Ausnahme weiterhin ein verbotenes Betäubungsmittel.

Die Mehrheit der Kommission – ich verweise Sie auf die Fahne – möchte in Übereinstimmung mit dem Entwurf des Bundesrates eine Ausnahmegewilligung erteilen für den Anbau, die Herstellung, die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Stoffen. Die Minderheit möchte dagegen lediglich die Einfuhr und das Inverkehrbringen gestatten. Die Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit besteht also darin, dass die Mehrheit den Anbau und die Herstellung gestatten will und die Minderheit eben nicht.

Ich möchte darauf hinweisen, dass die Aufnahme der Möglichkeit von Herstellung und Anbau eine vorsorgliche Massnahme ist. Es ist nicht vorgesehen, dass in der Schweiz bereits heute Anbau und Herstellung stattfinden sollen. Das Gesetz soll aber die Möglichkeit enthalten, im Falle von Liefer-schwierigkeiten tätig zu werden.

Im Zusammenhang mit der Heroinabgabe stellt sich insbesondere die Fragen der Kohärenz und der Konsequenz. Wenn wir die Bewilligung nur für Einfuhr und Inverkehrbringen erteilen, müssen wir uns allen Ernstes die Frage gefallen lassen, warum wir zwar unter bestimmten Voraussetzungen Heroin an Drogenabhängige abgeben lassen und die Einfuhr und das Inverkehrbringen der Substanzen gestatten, den Anbau und die Herstellung aber verbieten, gewissermassen nach dem Motto: «Die anderen Länder sollen sich die Hände schmutzig machen; Hauptsache, wir halten unsere Weste sauber.»

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zur weltweiten Kontrolle über den Markt der bestehenden Substanzen sowie über deren Herstellung: Es ist wichtig zu wissen, dass es für Diazetylmorphin, d. h. Heroin, keinen freien Markt gibt. Es besteht eine Deklarationspflicht der Hersteller gegenüber dem International Narcotics Control Board in Wien, welches ein Kontrollorgan der Uno ist. Die Länder sind verpflichtet zu deklarieren, was sie produzieren und zu welchem Zweck. Auch Verschiebungen zwischen den Staaten brauchen eine Bewilligung der internationalen Kontrollbehörde. Die Schweiz muss demzufolge für jeden Import der Substanzen eine neue Bewilligung einholen. Die notwendigen Kontrollsysteme zur Verhinderung eines freien Marktes für Diazetylmorphin sind somit gegeben.

Noch einige Worte zur Herstellung: Heute werden Stoffe im Ausland eingekauft, auf ihre Qualität kontrolliert, anschliessend sterilisiert und verpackt. Nur so kann sichergestellt werden, dass einwandfreie Ware in den Verkehr gebracht wird. Juristisch stellt sich die Frage, ob das Sterilisieren und Veredeln eines Produkts bereits zum Herstellungsprozess ge-

hört. Deshalb sollte die Herstellung in der Schweiz ermöglicht werden.

Die Kommission – damit meine ich sowohl Minderheit als auch Mehrheit – ist ferner der Meinung, dass Ausnahmegewilligungen nur an Institutionen erteilt werden sollen, die auf die Behandlung drogenabhängiger Menschen spezialisiert sind. Dabei möchte ich mit Nachdruck festhalten, dass nach Auffassung der Kommission unter dem Ausdruck «Institutionen» sowohl Polikliniken als auch ärztliche Dienste in den Gefängnissen zu subsumieren sind. Es wird auch in den Gefängnissen sichergestellt, dass nur Fachleute, die über entsprechende Erfahrungen und Kenntnisse verfügen, Heroin verschreiben können. Zudem ist, wie anderswo auch, die Heroinabgabe in Gefängnissen an Voraussetzungen gebunden und wird sozusagen als letzte Behandlungsmöglichkeit in Betracht gezogen. Mit der Heroinabgabe soll verhindert werden, dass sich abhängige Menschen in den Gefängnissen auf dem Markt illegal Drogen beschaffen müssen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, sich der Mehrheit anzuschliessen. Die Kommission hat mit 6 zu 5 Stimmen entschieden.

**Rochat Eric** (L, VD): La minorité de la commission vous propose de modifier sur deux points l'article 8 alinéa 6 du projet du Conseil fédéral: d'une part, et c'est l'avis de la minorité, en limitant les possibilités d'autorisations exceptionnelles à l'importation et à la mise dans le commerce des substances visées; d'autre part, et c'est l'avis de la majorité de la commission que vient déjà d'exprimer Mme Forster, en réservant l'exclusivité de ces autorisations exceptionnelles aux seules institutions spécialisées dans le traitement des personnes dépendantes.

Vous me permettez donc, Monsieur le Vice-Président, de défendre successivement l'avis de la minorité et celui de la majorité de la commission, ce qui n'est pas fréquent.

Comme je l'ai dit dans l'entrée en matière, nous ne voyons pas l'intérêt qu'il y a à pouvoir autoriser en Suisse la culture du pavot et la fabrication de l'héroïne. On nous dira qu'il s'agit d'assurer l'approvisionnement régulier, de se mettre à l'abri de mesures internationales restrictives éventuelles. On nous a dit aussi que toutes ces autorisations exceptionnelles étaient strictement contrôlées, ce que nous croyons volontiers, et devaient être obligatoirement annoncées et enregistrées auprès de l'Organe international de contrôle des stupéfiants. Mais le problème n'est pas dans le contrôle, il est dans la possibilité légale de cultiver le pavot et de produire l'héroïne sous certaines conditions. L'héroïne est une drogue dangereusement attractive, et par les effets qu'elle produit et par les bénéfices qu'elle rapporte. Nous avons la chance, en Suisse, d'en avoir fait une substance prohibée depuis de nombreuses années. Nous vous proposons aujourd'hui d'autoriser, sous certaines conditions, son importation et sa mise dans le commerce. N'allons pas, je vous en prie, jusqu'à créer les conditions pour une production nationale autorisée d'héroïne, fût-elle en quantité très limitée. Le fait de ne pas disposer de cette substance en Suisse représente un handicap mineur, représente finalement une certaine garantie offerte aux organisations internationales.

Mme Forster vient de poser la question de savoir si la stérilisation de la substance pouvait être comprise comme faisant partie ou non de la fabrication. Je crois qu'il s'agit là du conditionnement, il ne s'agit pas de la fabrication, et le conditionnement n'est pas, évidemment, sous interdit, puisque la commercialisation est autorisée.

MM. Brändli, Delalay, Schmid et moi-même vous recommandons de préférer la version de la minorité pour ces raisons. La fin de la phrase de l'alinéa 6 a été adoptée par la majorité de notre commission, et je ne peux bien entendu que vous inviter à l'accepter en votant la proposition de la minorité, qui la contient intégralement.

La majorité de votre commission propose de limiter de façon exclusive le champ possible d'octroi des autorisations aux seules institutions spécialisées dans le traitement des personnes toxicodépendantes. Le Conseil fédéral était moins restrictif, proposant les institutions appropriées, notamment les polycliniques et les services médicaux d'établissements

pénitentiaires. Si nous tenons à affirmer cette spécialisation, c'est que nous sommes conscients du risque que l'héroïne, tout comme la méthadone aujourd'hui, ne soit prescrite un jour sans contrôle rigoureux. La formulation du Conseil fédéral est à ce titre trop ouverte et n'insiste pas assez sur la spécialisation qu'il faut exiger de tous ceux qui prennent en charge de tels programmes. L'expérimentation n'est pas terminée à ce jour. Elle exige, pour rester scientifique, des groupes de patients à traiter selon de mêmes critères, des groupes à comparer entre eux aussi. En dehors d'institutions disposant des compétences spécifiques dans la prise en charge d'héroïnomanes, nous n'aurons ni les groupes de référence suffisants ni l'expérience adéquate. Nous courons, en revanche, le risque de voir s'instaurer une prescription d'héroïne moins sévère, par manque des moyens de pression nécessaires à exercer sur le bénéficiaire.

Nous nous sommes posé le problème des prisons. Il est particulièrement important d'imposer aux services médicaux des prisons des médecins spécialement formés dans le domaine de la toxicomanie, tant le problème est aigu dans ces milieux-là. Là, plus qu'ailleurs, existe un risque d'une remise d'héroïne en dehors d'un projet thérapeutique, et nous devons l'éviter.

Je vous recommande donc d'adopter la proposition de la minorité qui dit, en fin de l'alinéa 6, «à disposition exclusive d'institutions spécialisées dans le traitement de personnes toxicodépendantes». Je vous recommande de fait, parce que sa version comprend tous les éléments nécessaires, de voter l'alinéa 6 en question selon la proposition de minorité.

**Dreifuss Ruth**, conseillère fédérale: J'ai eu l'impression, à un moment donné, d'entendre une argumentation de minorité et une argumentation de majorité pour la même phrase. Il m'appartient donc de faire toute la clarté dans l'interprétation de cette phrase.

1. Son contenu est identique au projet du Conseil fédéral. Elle correspond donc en tout point aussi à ce qui est mentionné dans le message à l'appui du projet. Les termes «appropriées» ou «spécialisées» sont à considérer comme identiques. La commission a choisi le terme «spécialisées», je m'y rallie très volontiers. Il n'y a aucune nuance dans ce sens-là, ni aucun danger, ni aucune volonté du Conseil fédéral de faire autre chose. Je remercie Mme Forster, rapporteure de la commission, d'avoir bien précisé que de biffer l'expression «notamment des polycliniques et des services médicaux d'établissements pénitentiaires» était un allègement et une clarification du texte et que cela n'introduisait aucune modification par rapport aux intentions du Conseil fédéral.

2. En ce qui concerne la question de savoir si nous voulons pouvoir donner des autorisations exceptionnelles pour la culture et la fabrication, je reprends d'abord l'explication donnée par M. Rochat. Oui, la culture et la fabrication sont également soumises à un contrôle international, comme l'importation. Il n'y a donc pas de différence de nature quant à la sécurité que l'on donne à cette exception, que l'on soutienne la proposition de majorité ou de minorité.

Il ne s'agit pas d'introduire la production de pavot en Suisse, peut-être le ferons-nous un jour au titre de la politique agricole, mais ce n'est pas de mon ressort et je ne soutiendrai pas un tel projet. Plaisanterie mise à part, comme pour l'importation et la mise dans le commerce, il ne s'agit chaque fois que de substances aux fins de permettre exclusivement le traitement de personnes dépendantes des stupéfiants dans des institutions spécialisées, etc. Il ne s'agit donc que de produire les grammes qu'il faut pour procéder à ces traitements et rien de plus.

Pourquoi est-ce que nous prévoyons cela?

Mme Forster l'a bien dit, il s'agit dans ce cas que de l'héroïne. L'exception est limitée à ces cas. Nous avons pensé qu'elle pouvait porter sur les quatre domaines d'interdiction. Nous pensons que cela est utile, non pas parce que nous craignons une politique restrictive internationale. Le jour où l'organisation internationale compétente nous interdirait d'utiliser l'héroïne, nous ne pourrions plus le faire, c'est clair, nous

sommes liés par nos engagements internationaux. Il ne s'agit donc pas de prévenir le renversement de la tendance que je viens de vous indiquer comme ayant été le haut fait de la conférence de New York. Non, il s'agit d'éviter que nous devenions l'otage de changements politiques dans un pays exportateur. A propos de ces pays exportateurs, vous aviez l'air de dire qu'on allait rejoindre le Triangle d'or, mais non, ce peuvent être l'Australie, la Grande-Bretagne, la France. Ce sont des pays comme le notre, qui ont un contrôle de la situation et une industrie pharmaceutique qui peuvent nous permettre d'importer une marchandise d'un excellent niveau de sécurité. Ces pays sont toutefois à la merci d'un débat politique national, nous l'avons déjà vécu une fois avec la France où les autorités françaises nous disaient: «Ce que vous faites est très raisonnable, mais on est en train d'en discuter chez nous et on aurait un peu de peine à dire que la France exporte vers la Suisse.» D'accord, vous voulez qu'on soit dépendant ainsi, je dirais, des aléas des débats politiques dans d'autres pays. Or, la souveraineté implique que nous puissions ne pas être soumis à de tels aléas.

Je termine par une anecdote en forme de rappel historique. J'ai cité la France, qui est un grand producteur de morphine et incidemment d'héroïne. Pourquoi? Parce que le général de Gaulle, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, une fois arrivé au pouvoir en France, avait une haute idée de la souveraineté de son pays. Il disait qu'il voulait être autarcique dans le domaine des analgésiques et dans celui, tellement délicat, des stupéfiants dont il pouvait avoir besoin. Pourquoi? Parce qu'à l'époque la France était torturée par le problème du retour des fonctionnaires français des colonies qui revenaient avec une haute prévalence de toxicomanie, en particulier d'opiomanie. Le général de Gaulle voulait à ce moment-là avoir tout en main pour pouvoir aborder ce type de problème.

Alors, au nom de la souveraineté de notre pays, non pas pour violer des engagements internationaux que nous avons à cœur de tenir, mais pour remplir un mandat thérapeutique qui est le nôtre, je vous prie de soutenir la proposition de la majorité de la commission à l'article 8 alinéa 6 de la loi fédérale sur les stupéfiants.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	20 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	15 Stimmen

#### Abs. 7, 8 – Al. 7, 8

**Forster Erika** (R, SG), Berichterstatterin: Ich kann mich hier kurz fassen; ich habe den Antrag bereits in meinem Eintretensvotum ausführlich begründet. In Artikel 8 Absatz 7 werden die Voraussetzungen für eine Behandlung drogenabhängiger Menschen geregelt. Die Kommission war der Auffassung, dass die strikten Vorgaben, wie sie in der Botschaft aufgeführt sind, auch ins Gesetz aufzunehmen sind. Mit der ausdrücklichen Erwähnung der Bedingungen treten wir den Kritikern entgegen, die behaupten, dass man mit diesem Gesetz gewissermassen die Katze im Sack kaufe. Die Bedingungen sind auf Seite 2 der Fahne genannt, nämlich u. a.: die mindestens zweijährige Heroinabhängigkeit, die Bedingung, dass mindestens zwei abgebrochene Behandlungsversuche mit einer anderen anerkannten ambulanten oder stationären Behandlungsmethode vorliegen müssen und dass Defizite im medizinischen, psychologischen und/oder sozialen Bereich aufzuweisen sind.

Ich bitte Sie, dem Antrag ebenfalls zuzustimmen.

Noch kurz zu Absatz 8 dieses Artikels: «Der Bundesrat legt die periodische Überprüfung der Therapieverläufe fest, namentlich auch im Hinblick auf das Ziel der Drogenabstinenz.» Damit wird klar, dass das Ziel der Drogenabstinenz auch in bezug auf die heroingestützte Behandlung gegeben ist.

Ich bitte Sie auch hier zuzustimmen.

**Dreifuss Ruth**, conseillère fédérale: Je crois qu'on a trouvé une belle solution, en particulier avec l'alinéa 8 qui me paraît très important pour qu'il y ait régulièrement l'examen de la si-

tuation du patient, de façon à ce qu'on puisse voir si on passe à un type de contrat thérapeutique plus ambitieux. C'est ainsi que je le comprends et que je le souhaite dans l'ensemble des thérapies.

En ce qui concerne les conditions de l'alinéa 7 lettres a à d, nous ne voyons aucun inconvénient à ce qu'elles soient inscrites dans la loi. J'aimerais souligner que nous avons l'intention de les appliquer avec une grande rigueur, que dans la pratique, les essais ont montré que les conditions fixées par le Conseil fédéral sont des conditions vraiment minimales et que dans la plupart des cas pour lesquels nous envisageons ce type de traitement, ces conditions seront très largement dépassées. Je remercie la commission qui a tenu à ce qu'on mentionne ces conditions minimales dans la loi. Cela nous donne la possibilité de tenir compte de certains cas particuliers. Mais en règle générale, vous savez que les personnes que nous avons pu toucher grâce à ces traitements étaient nettement plus âgées, avec des « carrières » de toxicomanie beaucoup plus longues et des histoires d'échecs beaucoup plus dramatiques que cela.

Encore une fois, je remercie la commission d'avoir confirmé les critères minimums du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 8a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

*Abs. 3*

Streichen

#### **Ch. II**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur.

*Al. 3*

Biffer

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

**Präsident:** Die Berichterstatterin hat bereits erwähnt, dass wir nicht über Dringlichkeit befinden werden.

*Verschoben – Renvoyé*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

28 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.449

#### **Parlamentarische Initiative (RK-SR)**

**Schaffung und Anpassung  
gesetzlicher Grundlagen  
für Personenregister.**

**Verlängerung der Übergangsfrist  
im Datenschutzgesetz**

**Initiative parlementaire  
(CAJ-CE)**

**Création et adaptation  
de bases légales applicables  
aux registres des personnes.**

**Prolongation du délai de transition  
prévu dans la loi  
sur la protection des données**

*Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence*

Siehe Seite 318 hiervor – Voir page 318 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1998

Décision du Conseil national du 22 juin 1998

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel

30 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*

*La majorité qualifiée est acquise*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

98.028

#### **Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich**

**Mesures d'urgence  
dans le domaine de l'asile  
et des étrangers**

*Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence*

Siehe Seite 760 hiervor – Voir page 760 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 24. Juni 1998

Décision du Conseil national du 24 juin 1998

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel  
Dagegen

32 Stimmen  
6 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*

*La majorité qualifiée est acquise*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*



94.427

**Parlamentarische Initiative  
(Suter)****UVG. Leistungskürzungen  
wegen Grobfahrlässigkeit  
bei Nichtberufsunfällen****Initiative parlementaire  
(Suter)****LAA. Réduction des prestations  
en cas de négligence grave  
lors d'accidents non professionnels**

Bericht und Gesetzentwurf der SGK-NR  
vom 12. September 1996 (BBl 1997 III 619)  
Rapport et projet de loi de la CSSS-CN  
du 12 septembre 1996 (FF 1997 III 572)

Stellungnahme des Bundesrates vom 7. Mai 1997 (BBl 1997 III 627)  
Avis du Conseil fédéral du 7 mai 1997 (FF 1997 III 581)

Beschluss des Nationalrates vom 6. Oktober 1997  
Décision du Conseil national du 6 octobre 1997

*Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**Cottier Anton** (C, FR), rapporteur: Le 7 octobre 1994, M. Suter, conseiller national, a déposé une initiative parlementaire visant à abroger l'article 37 alinéa 2 de la loi sur l'assurance-accidents. Cette abrogation devrait rétablir l'égalité de traitement en matière de réduction des prestations entre accidents professionnels et accidents non professionnels.

La modification de la loi se justifie d'abord par l'application de la Convention No 128 de l'Organisation internationale du travail. Cette convention exclut les réductions de prestations imposées en cas de négligence grave de l'assuré. Les normes fédérales autorisent, en revanche, la réduction des prestations aussi en cas de négligence grave. Ces dispositions de la convention No 128 sont «self executing», donc applicables directement. Dans le domaine de l'assurance-accidents, les dispositions internationales ne concernent que les accidents professionnels et n'ont ainsi aucune validité pour les accidents non professionnels qui sont ceux subis en dehors des activités professionnelles. Une différence de traitement injustifiée est ainsi opérée entre les accidents professionnels et les accidents non professionnels. Cette différence est d'autant plus inappropriée que la couverture de l'assurance-accidents obligatoire englobe aussi bien les accidents professionnels que les accidents non professionnels.

L'abrogation proposée de l'article 37 alinéa 2 de la loi sur l'assurance-accidents rétablit le traitement égal entre ces deux types d'assurances. La pratique de la réduction des prestations a toujours déployé un effet préventif. Supprimer cette possibilité de réduire les prestations pour cause de négligence grave, prive l'assureur d'un moyen de prévention. Si l'acte commis par négligence grave ne déploie aucune sanction ou pénalité civile, la portée de la responsabilité de l'assuré s'amenuisera.

Pourquoi renoncer aux actes téméraires? Pourquoi ne pas tenter le diable, puisqu'en cas d'accident aucune sanction civile ne s'ensuivra? Les moyens de prévenir les accidents par le port de la ceinture de sécurité pour les automobilistes, par le port du casque pour les cyclistes et motocyclistes sont efficaces. Si les réductions de prestations étaient supprimées, les assureurs ne disposeraient plus de moyens de sanction et l'effet préventif serait ainsi nul et non avenue. Voilà donc les arguments de ceux qui voudraient s'opposer à cette abrogation.

Malgré ces griefs et ces réticences, la commission vous propose de suivre la décision du Conseil national. Il s'agit tout d'abord de suivre et d'appliquer le droit international qui est directement applicable. Mais il ne suffit pas de suivre la décision du Conseil national, il s'agit aussi, pour la commission, de la compléter par un article 118 alinéa 4. En effet, il faut

prévoir des dispositions transitoires. La disposition transitoire à l'article 118, telle qu'elle est proposée par votre commission, prévoit que les prestations d'assurance pour les accidents non professionnels, qui sont survenus avant l'entrée en vigueur de l'arrêté, sont régies par l'ancien droit. Elles ne bénéficieront donc pas de cette suppression de la réduction éventuelle. En revanche, si la prétention naît après l'entrée en vigueur de la loi modifiée, le nouveau droit sera applicable.

Il importe aussi, afin de présenter un compte rendu global, de traiter la question des finances. Que coûtera cette modification de la loi? La CNA estime les frais supplémentaires à 8 à 10 millions de francs. Il faudra en outre un capital de couverture de 20 millions de francs. Voilà donc ce que représente le coût de cette abrogation.

La commission a pris sa décision à l'unanimité et vous propose d'adopter sa proposition. En effet, le droit international est applicable directement et dans la pratique de nos contrats d'assurance, les accidents professionnels sont, tout autant que les accidents non professionnels, couverts par ce même contrat, par cette même couverture aussi. Donc, il y a lieu de traiter de façon égale les accidents professionnels et les accidents non professionnels.

Au nom de la commission qui vous le recommande à l'unanimité, je vous propose d'entrer en matière et de suivre ensuite ses propositions.

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

**Bundesgesetz über die Unfallversicherung  
Loi fédérale sur l'assurance-accidents***Detailberatung – Examen de détail***Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Art. 37 Abs. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule, ch. I introduction, art. 37 al. 2***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 118 Abs. 4***Antrag der Kommission*

Versicherungsleistungen für Nichtberufsunfälle, die sich vor dem Inkrafttreten der Änderung vom .... ereignet haben, werden nach dem bisherigen Recht gewährt. Die Geldleistungen werden jedoch nach dem neuen Recht ausgerichtet, sofern der Anspruch nach Inkrafttreten der Änderung vom .... entsteht.

**Art. 118 al. 4***Proposition de la commission*

Les prestations d'assurance allouées pour les accidents non professionnels qui sont survenus avant l'entrée en vigueur de la modification du .... sont régies par l'ancien droit. Les prestations en espèces seront toutefois servies selon le nouveau droit si la prétention naît après l'entrée en vigueur de la modification du ....

**Cottier Anton** (C, FR), rapporteur: C'est la nouvelle disposition introduite par la commission pour régler les cas de rétroactivité. La solution que nous avons adoptée est raisonnable: là où la prétention naît après l'entrée en vigueur de la modification, le nouveau droit doit être appliqué.

*Angenommen – Adopté***Ziff. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

25 Stimmen

Dagegen

1 Stimme

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

98.3074

**Interpellation Rochat**  
**Erhebung der AHV/IV-Beiträge**  
**bei Saisonniers,**  
**die sich weniger als acht Wochen**  
**in der Schweiz aufhalten**

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

*Wortlaut der Interpellation vom 4. März 1998*

Am 2. Juni 1997 hat der Ständerat beschlossen, dem Bundesrat eine Empfehlung zu überweisen. Darin wird der Bundesrat ersucht, auf seinen Entscheid, Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) zu streichen, zurückzukommen und die aufgehobene Bestimmung wieder einzuführen. Diese Bestimmung entspricht nämlich besser der Situation der Landwirte, Rebbaupersonen und anderen Berufsleute im Primärsektor sowie derjenigen der kurzzeitig beschäftigten Arbeitskräfte. Der Ständerat tat diesen Schritt, indem er insbesondere das Missverhältnis in Betracht zog, das zwischen der neuen Belastung für die Arbeitgeber, dem beachtlichen Verwaltungsaufwand und dem erwarteten Ertrag geschaffen wird. Der Ständerat war sich zudem bewusst, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, von denen die Beiträge erhoben würden, nur wenig Aussichten hätten, jemals von den entsprechenden Leistungen zu profitieren, und dass ihre Solidaritätsbeiträge somit lediglich eine Steuer wären.

Soweit ich informiert worden bin, blieb die Empfehlung des Ständerates ohne Wirkung. Die Frage soll anscheinend im Hinblick auf eine umfassende Lösung bei der 11. AHV-Revision behandelt werden, obwohl es sich bei der umstrittenen und vom Ständerat beanstandeten Streichung nur um eine punktuelle Änderung gesetzlicher Bestimmungen handelt. Ich stelle dem Bundesrat daher folgende Fragen:

1. Welche Massnahmen hat der Bundesrat unternommen oder beabsichtigt er gegebenenfalls zu unternehmen, um der vom Ständerat eingereichten Empfehlung 97.3055 gerecht zu werden?

2. Wenn der Bundesrat beabsichtigt, die Ausarbeitung einer umfassenden Lösung für alle kurzzeitig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf die 11. AHV-Revision zu verschieben, ist er dann nicht auch der Meinung, dass es sinnvoller wäre, Artikel 2 Absatz 1 AHVV in seinem früheren Wortlaut beizubehalten, um zu vermeiden, dass in einem schwer betroffenen Sektor eine zusätzliche finanzielle Belastung anfällt und die Arbeitskräfte Beiträge zu entrichten haben, für welche sie in den meisten Fällen keine Leistungen erhalten werden?

3. Welche Übergangsbestimmungen beabsichtigt der Bundesrat gegenüber den Arbeitgebern zu erlassen, die nicht

über die Angaben verfügen, die sie nach der am 1. Januar 1997 in Kraft getretenen Änderung vorzulegen haben?

*Texte de l'interpellation du 4 mars 1998*

Le 2 juin 1997, le Conseil des Etats acceptait d'adresser au Conseil fédéral une recommandation le priant de reconsidérer sa décision de supprimer la lettre d de l'alinéa 1er de l'article 2 du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS) et de réintroduire les dispositions antérieures, adaptées à la situation des agriculteurs, viticulteurs et autres professionnels du secteur primaire, ainsi qu'à celle des travailleurs qu'ils emploient pour de courtes périodes. Il le faisait en considérant particulièrement la disproportion créée entre la charge nouvelle pour les employeurs, la charge administrative considérable et le bénéfice final supposé; il le faisait aussi en conscience que les travailleurs auprès desquels les cotisations auraient été prélevées n'avaient qu'une chance minime de bénéficier un jour de prestations correspondantes et que leurs contributions de solidarité n'étaient dès lors plus qu'un impôt.

Si j'en crois les renseignements reçus, la recommandation du Conseil des Etats est demeurée sans effet. La question semble avoir été repoussée à la 11e révision de l'AVS dans le cadre de la recherche d'une solution globale, alors même que la modification incriminée et contestée par le Conseil des Etats est une modification ponctuelle des dispositions réglementaires. Je tiens donc aujourd'hui à interpeller le Conseil fédéral en lui posant les questions suivantes:

1. Quelles mesures le Conseil fédéral a-t-il prises ou, le cas échéant, quelles mesures compte-t-il prendre pour satisfaire à la recommandation 97.3055 que lui a adressée le Conseil des Etats?

2. Au cas où le Conseil fédéral souhaite repousser à la 11e révision de l'AVS la recherche d'une solution globale pour tous les travailleurs de courte durée, ne pense-t-il pas plus judicieux de maintenir l'article 2 alinéa 1er RAVS dans son ancienne version, tant pour éviter une charge financière supplémentaire dans un secteur gravement touché que pour éviter de procéder auprès des travailleurs à des prélèvements de cotisations dont ils ne toucheront jamais les prestations, dans la plupart des cas du moins?

3. Quelles dispositions transitoires le Conseil fédéral compte-t-il prendre vis-à-vis de tous les employeurs ne disposant pas des données qu'ils sont tenus de fournir pour répondre à la modification en vigueur depuis le 1er janvier 1997?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Béguin, Cavadini Jean, Martin, Rhyner, Saudan, Schallberger, Schiesser (7)

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

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Mai 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 6 mai 1998*

1. Le Conseil fédéral ne méconnaît pas les difficultés économiques traversées par les agriculteurs et les viticulteurs suisses. Après un examen approfondi de la recommandation qui lui a été adressée par le Conseil des Etats le 2 juin 1997, il parvient toutefois à la conclusion que la protection sociale des travailleurs doit l'emporter sur les préoccupations financières et administratives des employeurs. Le retour à l'ancien article 2 alinéa 1er lettre d RAVS, recommandé par le Conseil des Etats, priverait les ressortissants des Etats liés à la Suisse par une convention, notamment ceux qui reviennent chaque année en Suisse, d'une protection sociale en Suisse contre les risques de vieillesse, de décès ou d'invalidité. Cela conduirait également à une réduction de la couverture d'assurance-chômage offerte par l'Etat de résidence aux saisonniers domiciliés en Allemagne, en France, au Liechtenstein, en Autriche et en Italie. Par ailleurs, tous les employeurs, même ceux de secteurs confrontés à des difficultés économiques comme le bâtiment, doivent verser des

cotisations pour le personnel étranger qu'ils engagent temporairement.

2. Pour certaines catégories de travailleurs, comme les aides pour la récolte, le Conseil fédéral est prêt à rechercher une solution conciliant à la fois le besoin de protection sociale des intéressés et les intérêts des employeurs. C'est pourquoi il entend proposer, dans le cadre de la 11e révision de l'AVS, de modifier l'article 1er alinéa 2 lettre c de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) dans le sens que l'exemption pour période relativement courte ne s'effectue plus d'office pour les catégories désignées, mais uniquement sur demande du salarié. Cette conception nouvelle de l'exemption pour une courte période passe nécessairement par une modification de la LAVS, alors que l'actuel article 1er alinéa 2 lettre c LAVS prévoit une exemption d'office.

Dans l'immédiat, pour alléger les charges des employeurs agricoles et viticoles, il admet de mettre au bénéfice de l'exonération prévue à l'article 8bis RAVS les travailleurs saisonniers agricoles qui ont une activité principale à l'étranger et dont le revenu accessoire acquis en Suisse ne dépasse pas 2000 francs par année. Le Tribunal fédéral des assurances pourrait toutefois remettre en question la conformité d'une telle pratique.

3. Les données réclamées aux agriculteurs sont identiques à celles qui sont exigées des employeurs des autres secteurs. En conséquence, le Conseil fédéral n'envisage pas de prendre des dispositions transitoires particulières pour les employeurs agricoles qui ne seraient pas en mesure de les fournir.

**Rochat Eric (L, VD):** Suite à l'acceptation par notre Conseil d'une recommandation déposée en juin 1997 (97.3055), je me suis permis d'interpeller le Conseil fédéral un an plus tard, devant l'absence de réaction à cette recommandation. La réponse qu'il nous fait tenir aujourd'hui m'étonne un peu, car elle met en avant la protection sociale des travailleurs. Pourtant, il est facile de constater que la plupart des travailleurs saisonniers, qui viennent, je le répète, pour moins de 8 semaines, ne toucheront jamais un centime des cotisations qu'ils auront versées non seulement pour l'AVS, l'AI et l'assurance-chômage, mais aussi pour les allocations familiales. Ne venons-nous pas par ailleurs d'élever à un an le temps de cotisation nécessaire à l'assurance-chômage pour bénéficiaire de prestations?

Bien entendu, les prélèvements auprès des employeurs renchérissent considérablement le coût de la main-d'oeuvre; mais il y a encore une fois inéquité à exiger des travailleurs des cotisations à des assurances sociales dont ils n'auront pas l'occasion de bénéficier. Il s'agit là d'un impôt, il ne s'agit plus de cotisations. Quant aux comparaisons avec d'autres secteurs d'activité, elles sont difficiles à retenir car ces secteurs-là n'emploient que rarement des saisonniers pour des périodes inférieures à 8 semaines.

Je ne voudrais pas que Mme la conseillère fédérale en vienne à considérer que je suis en permanent désaccord avec son département, mais les solutions que celui-ci propose ici tiennent plus de l'esprit de géométrie que de l'esprit de finesse. Elles coûteront beaucoup d'argent, beaucoup d'énergie en gestion de dossiers individuels sur les 45 années suivantes. Les prestations ne seront jamais versées dans un grand nombre de cas. Les répercussions sur le coût du travail sont de l'ordre de 15 pour cent et encouragent définitivement le travail au noir dans ce secteur.

Bref, les solutions actuelles proposées ne sont pas appropriées, et je crois quand même que c'est le lieu de le dire. Certes, on peut saluer l'exonération des assurances sociales lorsque le plafond annuel de salaire ne dépasse pas 2000 francs. C'est une mesure transitoire, mais cette mesure transitoire ne ferait-elle pas une bonne mesure définitive?

J'ose espérer que la 11e révision de l'AVS permettra au Conseil fédéral et à notre Conseil de régler cette situation à satisfaction et définitivement.

**Dreifuss Ruth,** conseillère fédérale: J'ai cru comprendre que M. Rochat déclarait ne pas être entièrement satisfait de la ré-

ponse et qu'il formule des espoirs dans ce sens-là pour la 11e révision de l'AVS.

Nous reprendrons cette discussion à ce moment-là.

98.3017

### **Interpellation Simmen Coordination im schweizerischen Bibliotheks- und Mediathekswesen**

### **Interpellation Simmen Coordination dans le domaine des bibliothèques et médiathèques suisses**

*Wortlaut der Interpellation vom 21. Januar 1998*

In der Schweiz gibt es ungefähr 6000 Bibliotheken und Mediatheken, von Universitätsinstituten bis zu kleinen Gemeindebibliotheken. Es ist nicht bekannt, wieviel Geld die Schweizer insgesamt dafür aufwenden. Schätzungen belaufen sich auf einen Betrag von rund 350 Millionen Franken.

Die angespannte Finanzlage aller öffentlichen Hände zwingt auch auf dem Sektor von Bibliotheken und Mediatheken zum Sparen. Wie dramatisch die Lage ist, zeigt sich an der Tatsache, dass ein so wichtiges Institut wie die ETH-Bibliothek 1500 Abonnemente für Periodika aufgehoben hat. Andere Bibliotheken unterliegen einem Ankaufsstopp. Dass eine solche Situation unhaltbar ist, bedarf keiner weiteren Erklärung. Da in der heutigen Finanzsituation eine Erhöhung der Mittel sehr schwierig sein wird, sind zuerst Massnahmen ohne gravierende Kostenfolgen zu suchen. Bevor an der Substanz der Bibliotheken gespart wird, sollen Koordinationsmassnahmen geprüft werden. Dazu genügt allerdings die vorhandene Datenlage nicht. Ich stelle deshalb dem Bundesrat folgende Fragen:

1. Ist der Bundesrat auch der Meinung, dass die aktuelle Situation unhaltbar ist und dass ein dringender Handlungsbedarf besteht?
2. Ist er ferner der Meinung, dass dem Bund hierin eine Aufgabe zukommt?
3. Sieht er Möglichkeiten, als vordringliche Massnahme die Verbesserung statistischer Materialien an die Hand zu nehmen?
4. Welche Massnahmen gedenkt er zu treffen, um zu verhindern, dass durch kurzfristige Sparmassnahmen schwere und irreparable Schäden entstehen?

*Texte de l'interpellation du 21 janvier 1998*

La Suisse compte quelque 6000 bibliothèques et médiathèques, qui vont de l'institut universitaire à la petite bibliothèque communale. Nul ne connaît précisément le coût de cette situation pour le citoyen suisse, mais on l'évalue à environ 350 millions de francs.

Vu la précarité des finances de toutes les collectivités publiques, des économies s'imposent aussi dans le domaine des bibliothèques et médiathèques. Le fait qu'un institut aussi important que la bibliothèque de l'EPF a supprimé 1500 abonnements à des périodiques illustre la gravité de la situation. D'autres bibliothèques sont soumises à un gel des achats. Il est bien clair que cette situation ne peut plus durer.

Comme, dans les conditions actuelles, une augmentation des moyens disponibles serait très difficile, il convient tout d'abord de recourir à des mesures pas trop onéreuses. Avant d'économiser en s'attaquant à la substance même des bibliothèques, il faut examiner l'opportunité de prendre des mesures de coordination. Mais, à cet égard, on ne dispose pas des données statistiques nécessaires. Je pose donc les questions suivantes au Conseil fédéral:

1. Ne pense-t-il pas aussi que les conditions actuelles sont inacceptables et qu'il faut agir d'urgence?
2. Estime-t-il en outre que la Confédération a un rôle à jouer dans ce contexte?
3. Voit-il des moyens pour améliorer, dans un premier temps, la situation dans le domaine des statistiques?
4. Que compte-t-il entreprendre pour éviter que, à la suite de mesures d'économie à court terme, des erreurs graves et irréparables ne soient commises?

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Daniöth, Leumann, Martin, Onken, Rochat, Schiesser, Seiler Bernhard, Wicki (8)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*  
Die Urheberin 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*

Vorbemerkung: Die Situation der Bibliotheken und der Informationszentren unseres Landes beschäftigt den Bundesrat seit vielen Jahren. In letzter Zeit wurden hier verschiedene Massnahmen ergriffen; zu erinnern ist an das Reorganisationsprojekt Schweizerische Landesbibliothek 1992, an die Lösungsversuche zur Verbesserung der finanziellen Lage der Cinémathèque suisse, an die namhafte Unterstützung der Landesphonothek und an die Einführung, im Juni 1997, einer neuen Rubrik im Finanzplan der Eidgenossenschaft zur Unterstützung des Vereins Memoriv, der sich mit der Erhaltung des audiovisuellen Gedächtnisses der Schweiz befasst. Dennoch muss der Bundesrat feststellen, dass eine Koordination der Bibliotheken und Mediatheken unseres Landes keine einfache Aufgabe ist. Einer der Hauptgründe liegt darin, dass diese Institutionen von sehr unterschiedlichen Stellen getragen werden. Meist hat der Bund keine Entscheidungskompetenz.

Beantwortung der einzelnen Fragen:

1. Der Bundesrat ist sich der Notwendigkeit bewusst, in der Schweiz eine koordinierte Politik zu entwickeln. Vor allem beunruhigen ihn die einschneidenden Reduktionen der Erwerbungsbudgets, mit denen mehrere Institutionen kürzlich konfrontiert worden sind. In einer Phase, wo Ausbildung und Forschung, aber auch, wie sich in den vergangenen Monaten gezeigt hat, die staatspolitischen Leitungsorgane immer dringender einer qualitativ hochstehenden Dokumentation und Information bedürfen, wäre es falsch, Entscheidungen zu treffen, welche die erwähnten Bereiche schwächen und deren langfristige Auswirkungen heute kaum abgeschätzt werden können. Der Bundesrat wird die zuständigen Bundesstellen anweisen, mit den Institutionen und Organisationen, die für die schweizerischen Bibliotheken und Informationszentren verantwortlich sind, das Gespräch aufzunehmen, um auf nationaler Ebene eine engere Zusammenarbeit und bessere Koordination herbeizuführen.
2. Ja. Allerdings sind die Kompetenzen des Bundes auf diesem Gebiet relativ beschränkt. Einzutreten erlaubt ihm das Gesetz über die Schweizerische Landesbibliothek. Artikel 10 Absatz 3 des Gesetzes verpflichtet die Schweizerische Landesbibliothek, in enger Zusammenarbeit mit anderen Institutionen Koordinationsaufgaben wahrzunehmen. Zudem kann der Bund nach Artikel 12 des Gesetzes öffentlichen Institutionen der Kantone und Gemeinden, die mit der Schweizerischen Landesbibliothek zusammenarbeiten, Finanzhilfen ausrichten. Die neue Verordnung präzisiert diese Aufgabe, indem sie als Bereiche der Zusammenarbeit beispielsweise den Schweizerischen Gesamtkatalog, den Aufbau eines schweizerischen Bibliotheksnetzwerks und Entwicklung und Anwendung von Konservierungsmethoden und -massnahmen nennt. Im Bereich Wissenschaft und Forschung ermöglicht es Artikel 16 Absatz 3 des Forschungsgesetzes dem Bund, Beiträge und andere Massnahmen zur Errichtung und Förderung wissenschaftlicher Hilfsdienste zu beschliessen, insbesondere im Bereich der

wissenschaftlichen und technischen Information und Dokumentation.

3. Es trifft zu, dass über Verwaltung und Betrieb von Bibliotheken und Mediatheken relativ bescheidene und ungenaue statistische Angaben vorliegen. Das Bundesamt für Statistik publiziert jährlich einen Überblick über die finanziellen und administrativen Daten der wichtigsten Institutionen des Landes. Diese Daten sind leider nicht sehr zuverlässig. Das erklärt sich daraus, dass jede Institution sich in einem unterschiedlichen Umfeld befindet und eine spezifische Organisationsstruktur aufweist. Die Einführung einer vereinheitlichten Datenerhebung beurteilt der Bundesrat als zu zeitaufwendig, um sie im Sinne einer möglichst rasch durchzuführenden Dringlichkeitsmassnahme zu realisieren. Das Bundesamt für Statistik wird versuchen, die Bearbeitung dieser Daten europäischen Normen anzupassen; seine Ressourcen erlauben es ihm aber nicht, in den nächsten Jahren auf diesem Gebiet weitere Arbeiten auszuführen als die jährliche Bibliotheksstatistik, so, wie sie bisher produziert worden ist.

4. Der Bundesrat wird die neue Kommission der Landesbibliothek beauftragen, in Verbindung mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und der Schweizerischen Hochschulkonferenz alle betroffenen Parteien einzuladen und die Bereiche zu definieren, in denen eine Zusammenarbeit verstärkt werden kann, Synergien und eine bessere Aufgabenverteilung erreicht werden können. Zu denken wäre etwa an die Bereiche gemeinsame Anschaffungspolitik, Konservierung, Optimierung des Zugangs sowie Informatik.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Ich danke dem Bundesrat für seine Antwort auf meine Interpellation. Es ist mir klar, dass die Möglichkeiten des Bundes auf diesem Gebiet beschränkt sind. Ich erwarte allerdings – und ich denke, in der Antwort verpflichtet sich der Bundesrat auch dazu –, dass er sich, wo er kann, einsetzt und dass er die Koordination an die Hand nimmt, so gut es eben geht.

Allerdings sind alle Koordinationsanstrengungen zu nichts nütze, wenn sich die Beteiligten wehren, sich koordinieren zu lassen. In diesem Zusammenhang erfüllt mich der Entscheid der ETH Zürich vom letzten Dienstag, ein anderes EDV-System zu wählen als jenes der ETH Lausanne, nicht gerade mit freudigen Erwartungen. Ich bitte Sie, Frau Bundesrätin, auch dort, wo es sich um selbständige Institutionen handelt, etwas ein Auge darauf zu haben, wie diese Probleme gelöst werden. In diesem Sinne erkläre ich mich zwar von der Antwort, nicht aber von der real existierenden Situation befriedigt.

**Dreifuss** Ruth, conseillère fédérale: J'espère vraiment, Madame Simmen, que nous pourrions vous convaincre avec des actes dans la «real existierende Welt». La difficulté n'est pas celle de l'autonomie administrative ou de conflits de personnes, mais – nous le voyons tous les jours – celle de l'évolution des systèmes qui est si rapide. Lorsque des décisions sont prises à des moments différents, il est difficile de décider sur le même système. Mais ce qui est certain, et nous nous sentons très directement responsables, M. Jauslin que je vois dans la salle et les écoles polytechniques fédérales tout autant, c'est que tous ces systèmes doivent d'abord être compatibles. Si la Confédération n'a pas une réelle compétence, elle doit quand même pouvoir assurer un leadership qui permette à tous ces systèmes d'être compatibles. Nous avons la ferme volonté d'assumer ce leadership.

96.060

**«Agrarpolitik 2002»  
«Politique agricole 2002»***Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 500 hiervor – Voir page 500 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 16. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 16 juin 1998

---

**E. Tierseuchengesetz  
E. Loi sur les épizooties****Art. 48 Abs. 1***Antrag der Redaktionskommission*

Wer vorsätzlich den Bestimmungen der Artikel 13 Absatz 2, 14 Absätze 1 und 3, 15 Absatz 1, 15a Absatz 2, 18 Absätze 1 und 2, 21 und 23 oder den in Ausführung dieser oder anderer Bestimmungen ....

**Art. 48 al. 1***Proposition de la Commission de rédaction*

A moins qu'il n'y ait infraction selon l'article 47, sera puni de l'amende jusqu'à 2000 francs celui qui, intentionnellement aura enfreint les dispositions des articles 13 alinéa 2, 14 alinéas 1er et 3, 15 alinéa 1er, 15a alinéa 2, 18 alinéas 1er et 2, 21 et 23 ou les prescriptions édictées ....

**Brändli** Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Es geht bei den Strafbestimmungen darum, dass wir bei Artikel 48 Absatz 1 Artikel 15a Absatz 2 nicht aufgenommen haben. Artikel 48 Absatz 1 ist entsprechend zu ergänzen. Der Antrag kommt von der Redaktionskommission und ist Anfang der Session allen Mitgliedern verteilt worden. Ich gehe davon aus, dass jeder dieses Blatt auf dem Tisch hat. Andernfalls kann er sich darauf verlassen, dass es ein guter Antrag ist.

*Angenommen – Adopté**An den Nationalrat – Au Conseil national**Schluss der Sitzung um 12.10 Uhr  
La séance est levée à 12 h 10*

**Zwölfte Sitzung – Douzième séance****Donnerstag, 25. Juni 1998****Jeudi 25 juin 1998**

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

98.3034

**Motion Danioth  
Erfolgsversprechende  
«Stiftung solidarische Schweiz»****Motion Danioth  
Pour une «Fondation Suisse solidaire»  
prometteuse***Wortlaut der Motion vom 22. Januar 1998*

Um die vom Bundesrat lancierte Idee einer Solidaritätsstiftung erfolgreich zu gestalten, schlage ich eine Umgestaltung des Projektes wie folgt vor:

1. Die Idee des Bundesrates, mit einer grossen Stiftung die Solidarität der Schweiz neu zu beleben, ist gut und unterstützungswürdig.

In der Öffentlichkeit – und von gewisser Seite suggeriert – wird leider eine Verknüpfung mit der Holocaust-Diskussion wahrgenommen.

2. Zentraler Gedanke der Stiftungsgründung muss sein: Geburtstagsgeschenk der Schweiz an die Völkergemeinschaft im Jubiläumsjahr 1998. Damit verbunden auch der Ausdruck der Dankbarkeit:

a. gegenüber der Vorsehung für den unserem Land vergönnten Schutz durch alle Wirrnisse und vorab für die Verschonung von zwei Weltkriegen;

b. an die Schöpfer, Bewahrer und Erneuerer der staatlichen Souveränität der Schweiz als Willensnation von unterschiedlichen Kulturen;

c. aber auch an die Generationen, welche den Wohlfahrtsstaat Schweiz auf- und ausgebaut haben.

3. Dieses Geburtstagsgeschenk der Schweiz und der Schweizer als Jubiläumsstiftung soll für Völker und Menschen bestimmt sein, die in Armut und Not leben und auf unsere Hilfe angewiesen sind.

Aber auch an Notlagen im eigenen Land ist zu denken.

4. Im Sinne einer auf die Zukunft angelegten Stiftung sollen gegenüber den von den zwei Arbeitsgruppen vorgelegten Schlussberichten vermehrt Schwerpunkte der Hilfeleistung im Ausland gebildet werden, und zwar insbesondere in zweifacher Richtung:

a. Eines der Hauptziele soll dem weltweiten Kampf gegen Krankheiten vor allem der Kinder gelten, insbesondere in der Unterstützung grosser Forschungs- und Impfprogramme betreffend Kinderlähmung, Malaria, Typhus usw.

b. Sodann soll der Rotkreuzgedanke weltweit ideell und materiell gestärkt werden.

5. Es ist eine schlanke und effiziente Organisationsstruktur anzustreben, indem die Stiftung:

a. für die Hilfsprojekte im Ausland sich bei ihren Aktivitäten auf die Erfahrung sowie die logistische und personelle Infrastruktur der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) abstützt;

b. für die Tätigkeit im Inland schweizerische Hilfswerke bezieht.

6. Die Beschaffung der Mittel ist sicherzustellen durch:

a. definitive Zuweisung eines Betrages von sieben Milliarden Franken aus den Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB) an eine Stiftung, wobei mit Rücksicht auf die Stabilität des Goldpreises die Zuweisungen über eine längere Zeitspanne gestaffelt erfolgen können;

b. freiwillige Zuwendungen aus Wirtschaft, Bevölkerung und öffentlicher Hand.

7. Die Stiftung muss in ihrer Trägerschaft gesellschaftlich und politisch in allen Schichten breit abgestützt werden. Sie ist vom Fonds für Holocaust-Opfer thematisch, organisatorisch und personell völlig zu trennen.

*Texte de la motion du 22 janvier 1998*

Pour donner toutes ses chances à l'idée d'une fondation de solidarité lancée par le Conseil fédéral, je propose que les aménagements ci-après soient apportés au projet:

1. L'idée du Conseil fédéral de raviver la solidarité de la Suisse en créant une fondation à large champ d'action est bonne et mérite d'être soutenue.

Dans le public, malheureusement, ce projet est mis en relation avec le débat sur l'holocauste – vision que certains milieux tendent à accréditer.

2. La «Fondation Suisse solidaire» doit être conçue principalement comme un cadeau de la Suisse à la communauté internationale pour le 150e anniversaire de l'Etat fédéral. Au-delà de ce geste, elle doit exprimer la gratitude de notre pays: a. envers une divine providence qui nous a protégés pendant toutes les périodes de troubles et nous a permis, surtout, d'être épargnés par deux guerres mondiales;

b. à ceux qui ont créé, sauvegardé et revivifié la souveraineté de la Suisse, nation issue de la volonté de faire vivre ensemble des cultures différentes;

c. mais aussi aux générations qui ont fait ou contribué à faire de la Suisse un Etat prospère.

3. Ce cadeau d'anniversaire de la Suisse et des Suisses pour les 150 ans de l'Etat fédéral doit être destiné aux peuples et aux hommes qui vivent dans l'indigence ou dans la difficulté et qui ont réellement besoin de notre aide.

Mais il faut penser également aux situations de précarité dans notre propre pays.

4. Si l'on veut que la fondation oeuvre pour le futur, il faut définir les priorités de l'aide à l'étranger plus clairement que ne le font les rapports finaux présentés par les deux groupes de travail et se donner notamment deux objectifs majeurs:

a. le premier – c'est un des objectifs les plus importants – consiste à mener une campagne internationale contre les maladies, notamment contre les maladies infantiles, en appuyant de vastes programmes de recherche et de vaccination dans les domaines de la poliomyélite, du paludisme, du typhus, etc.;

b. le second objectif consiste à promouvoir dans le monde entier «l'esprit Croix-Rouge» dans sa conception et dans sa matérialisation.

5. La fondation doit être dotée d'une structure légère et efficace et procéder comme suit:

a. dans ses projets d'aide à l'étranger, elle doit exploiter les expériences faites par la Direction du développement et de la coopération (DDC) ainsi que ses moyens logistiques et ses moyens en personnel;

b. dans ses activités à l'intérieur de nos frontières, elle doit s'assurer le concours des organisations caritatives suisses.

6. Le financement doit être assuré:

a. par l'affectation définitive à la fondation d'un capital de 7 milliards de francs qui serait prélevé sur les réserves d'or de la Banque nationale suisse (BNS), ce montant pouvant être versé en plusieurs étapes et sur une période d'une certaine durée afin de ne pas déstabiliser le cours de l'or;

b. par des dons spontanés émanant des entreprises, de la population et des pouvoirs publics.

7. La responsabilité de la fondation doit être confiée à un organe doté d'une assise sociale et politique très large dans toute la collectivité. Elle doit être rigoureusement séparée du Fonds en faveur des victimes de l'holocauste dans sa thématique, dans son organisation et dans son personnel.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Beerli, Bieri, Bisig, Bloetzer, Büttiker, Cavadini Jean, Delalay, Frick, Inderkum, Iten, Küchler, Leumann, Loretan Willy, Maissen, Marty Dick, Merz, Paupe, Plattner, Respini, Schallberger, Schiesser, Schmid Carlo, Schüle, Simmen (24)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*  
Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Juni 1998*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 22 juin 1998*

Zu den Ziffern 1, 2, 3: In seiner Rede vom 5. März 1997 hat Bundesrat Arnold Koller, damaliger Bundespräsident, erklärt, dass mit der Lancierung der Idee der Stiftung solidarische Schweiz, mit Blick auf das Jubiläum unseres Bundesstaates, ein echtes Zeichen der Bekräftigung der humanitären Tradition der Schweiz und der Dankbarkeit für das Verschontwerden in zwei Weltkriegen zum Ausdruck gebracht werden soll; dieses zukunftsgerichtete Projekt solle zudem den heute so stark gefährdeten Gedanken der Solidarität und des Gemeinsinns im In- und Ausland mit neuer Substanz füllen. Die Stiftungsidee wurde in einem für unser Land schwierigen Moment lanciert: Einerseits ist die Schweiz internationaler Kritik ausgesetzt, andererseits gibt es im Innern wachsende soziale Gegensätze, und ausserdem wird unsere Rolle während des Zweiten Weltkrieges hinterfragt. Die Stiftungsidee kann nicht von diesem Hintergrund losgelöst werden.

Zu den Ziffern 4, 5: Der erläuternde Bericht zum Bundesgesetz über die Stiftung umschreibt die geplante Stiftungstätigkeit. Er wurde vom Bundesrat gutgeheissen und bis Mitte September in die Vernehmlassung geschickt. Die Botschaft dürfte noch dieses Jahr dem Parlament unterbreitet werden. Zweck und Leitgedanke der Stiftung ist es, solidarisches Denken und Handeln im In- und Ausland zu fördern. Sie will insbesondere jenen Menschen ein würdiges Leben ermöglichen, die unter Armut und Gewalt leiden oder davon bedroht sind. Leitgedanke der Stiftungstätigkeit ist die Prävention. Wachsende Probleme sollen identifiziert und nachhaltig gelöst werden. Mit ihrem auf Langfristigkeit ausgerichteten Handeln will die Stiftung dazu beitragen, dass sich Probleme wie Armut, Gewalt, soziale und ethnische Spannungen, Verletzung der Menschenrechte, Rassismus und jegliche Form von Diskriminierung nicht weiter ausdehnen. Sie arbeitet darauf hin, dass sich neue Genozide nicht wiederholen werden. Abgesehen von Sofortaktionen wird die Stiftung nicht unmittelbar tätig, sondern wirkt darauf hin, dass keine neuen Krisenherde entstehen. Es ist denn auch vorgesehen, dass die Stiftung zu diesem Zweck eng und partnerschaftlich mit staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen des In- und des Auslandes zusammenarbeiten wird. In bezug auf ihre Tätigkeit im Ausland teilt der Bundesrat die Auffassung des Motionärs: Als unabhängige Institution wird die Stiftung bestmöglich mit der Deza zusammenarbeiten, sei es projektweise oder mittels anderer Formen. Die Handlungskanäle und die Länder, in denen die Stiftung und die Deza ihre Tätigkeit entfalten, müssen jedoch nicht unbedingt die gleichen sein. Denn die Stiftung soll gerade bestehende Einrichtungen ergänzen und andere Bedürfnisse abdecken als unsere Entwicklungszusammenarbeit.

Zu Ziffer 6: Der Vorschlag zur Finanzierung der Stiftung entspricht vollkommen der in der bereits zitierten Rede geäusserten Absicht des Bundesrates. Die Stiftung wird nicht Geld sammeln, nimmt jedoch freiwillige Zuwendungen entgegen.

Mit der Stiftungsleitung wird ein Stiftungsrat betraut. Dieser besteht aus Persönlichkeiten, die unabhängig sind und landesweit einen dem Stiftungszweck angemessenen Ruf geniessen. Ein ständiges, professionell arbeitendes Sekretariat wird ein effizientes und transparentes Handeln der Institution sicherstellen.

Zu Ziffer 7: Zwar findet die Stiftung ihren Ursprung in der Erkenntnis aus vergangenen Tragödien und erlittenem Leid,

doch soll sie nicht auf die Vergangenheit ausgerichtet sein, sondern in der Gegenwart und Zukunft wirken.

Die Stiftung will dazu beitragen, weiteren Ausbrüchen von Gewalt und Völkermord entgegenzuwirken. Dazu gehört auch die Unterstützung von Projekten im Zusammenhang mit der Erinnerungsarbeit. In Übereinstimmung mit der humanitären Tradition unseres Landes will der Bundesrat mit der Stiftung ausdrücklich den Willen der Schweiz untermauern, einen verstärkten und dauerhaften Beitrag zur Wiedereingliederung von Genozid-, Gewalt-, und Folteropfern zu leisten. Die Stiftung kann in diesem Rahmen auch Projekte unterstützen, die mit den bis heute andauernden Auswirkungen von Holocaust zusammenhängen. Organisatorisch und personell ist die Stiftung selbstverständlich vollständig vom Fonds für Holocaust-Opfer getrennt.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

**Danioth Hans (C, UR):** Dem 5. März 1997 dürften die Historiker dereinst eine für den Staat Schweiz schicksalhafte Bedeutung beimessen. Bemerkenswert ist dabei die Koinzidenz von zwei Ereignissen am gleichen Tag: Ich meine damit die staatsmännische Rede des damaligen Bundespräsidenten mit ihrer umfassenden Auseinandersetzung mit der jüngeren Schweizer Geschichte und – am Schluss der Rede – die Ankündigung der Schweizerischen Stiftung für Solidarität.

Das erste war eine Meisterleistung an selbstkritischer Analyse wie auch an selbstbewusster Erinnerung an die beachtlichen Leistungen der Schweiz und vieler Schweizer in einer dunklen Epoche.

Das zweite war eine überraschende und in seltener Spontaneität erklärte Willenskundgebung des Bundesrates, von den Aufwertungsgewinnen der Schweizerischen Nationalbank sieben Milliarden Franken einer Schweizerischen Stiftung für Solidarität zuzuführen, um eine zukunftsgerichtete Investition in die humanitären Werte unseres Landes zu ermöglichen.

Beides waren positive Zeichen unserer Landesregierung und wurden daher auch mehrheitlich positiv aufgenommen. Die Gefahr jedoch, die der geplanten humanitären Stiftung droht, besteht in der genannten zeitlichen und – das ist unvermeidlich – eben auch sachlichen Verknüpfung mit der kritischen Lage, in der sich unser Land damals befand und weiterhin befindet.

Der Bundesrat stellte zwar in Abrede, unter Druck gehandelt zu haben. Diese inneren Zusammenhänge wurden aber immer deutlicher wahrnehmbar. Amerikanische Presseerzeugnisse beispielsweise haben von der bundesrätlichen Rede kaum einen Satz erwähnt, dafür aber im gleichen Atemzug die Stiftung bzw. die lockenden sieben Milliarden Franken bereits als hypothetischen Gewinn ihrer aggressiven Politik verbucht. Dem Bundesrat ist es bisher nur teilweise gelungen, die beiden sich selbst gestellten Aufgaben zu trennen, nämlich die korrekte und unbeeinflusste Vergangenheitsbewältigung einerseits und die Stiftungsgründung als Zukunftswerk andererseits.

Noch in seiner Erklärung vom 22. Mai des vergangenen Jahres zum ersten Eizenstat-Bericht listete er neben den zahlreichen übrigen ergriffenen Massnahmen auch die Stiftung unter diesem Aspekt auf. Was Wunder, dass die Diskussionen in der schweizerischen Öffentlichkeit zur Stiftungsidee diese unheilvolle Verstrickung mit dem Holocaust nicht abzustreifen vermochten! Dies zeigen übrigens nicht zuletzt auch die Reaktionen verschiedener Politiker auf die jüngsten Attacken und – ich nenne es einmal so – Forderungen von jenseits des grossen Teiches. Hier, Herr Bundesrat, setzt meine Motion an.

Obschon der Bundesrat einen hartnäckigen – ich möchte ihn so bezeichnen – Optimismus zur Schau trägt und sich bei der Präsentation der Stiftungsvorlage neuerdings wiederum Mut gemacht hat und damit auch dem Schweizervolk Mut machen will – ich anerkenne das ausserordentlich –, sind mit mir viele Politiker, die sich um das gute Projekt Sorgen machen, beun-

ruhigt. Wo man hinkommt undinhört, gibt man dem Projekt «an der Urne» kaum eine Chance. Doch unsere Devise muss lauten: Ja zur Solidaritätsstiftung nicht wegen, sondern ungeachtet dieses Umfeldes. Denn es geht schlicht um den guten Ruf der Schweiz als Hort humanitärer Traditionen.

Der Bundesrat hat in seiner vor zwei Tagen in die Vernehmlassung geschickten Vorlage zur Solidaritätsstiftung einen wichtigen Schritt weg von dieser Vergangenheitsbewältigung getan: «Zukunftsgerichtet und dem Leitgedanken der Prävention folgend, soll die Stiftung solidarischeres Handeln und Denken fördern sowie Armut, Not und Gewalt lindern.» Der Bundesrat schreibt aber auch: «Es ist der Wille des Bundesrates, dass die Stiftung in diesem Rahmen auch Projekte unterstützt, die mit den bis heute andauernden Auswirkungen von Holocaust und Schoah zusammenhängen.»

Mit dieser vagen Klausel darf aber nicht ein Hintertürchen geschaffen werden, um Zahlungen unter diesem Titel zu ermöglichen. Die Solidaritätsstiftung muss völlig von der Holocaust-Diskussion abgekoppelt werden. Das Parlament ist aufgerufen, dieses schweizerische Volksvermögen den begehrenden Blicken der Herren Bronfman und Consorten vom Jüdischen Weltkongress sowie ihrer selbstsüchtigen Anwälte strikte zu entziehen.

Für die Holocaust-Opfer und weitere Geschädigte – ich meine den Fall, den der Bundesrat gleichzeitig behandelte – sind, soweit die Schweiz überhaupt Verantwortung trägt und heute noch finanzielle Schadenersatzleistungen zu erbringen hat, die hierfür Verantwortlichen anzusprechen. Der Holocaust-Fonds, eine spontane und mit immerhin 100 Millionen Franken der Schweizerischen Nationalbank alimentierte Institution zur Abfindung dringlicher Bedürfnisse, soll weiterhin seinen Wiedergutmachungszweck erfüllen. Von der Solidaritätsstiftung dürfen indessen keinerlei Mittel abgezweigt werden. Dies steht im Gegensatz zur Mitteilung des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 6. März 1997, worin die Gruppe der Holocaust-Opfer ausdrücklich Erwähnung gefunden hat.

Dieses Loslösen der Schweizerischen Stiftung für Solidarität von jeglichem inneren und äusseren Druck und ihr Hinführen zu einer freiwilligen Geste der Schweiz setzen voraus, dass die Zweckbestimmung der Stiftungsmittel überprüft wird. Dies kann um so eher verantwortet und in die Tat umgesetzt werden, als es auch einer Forderung des ehemaligen Präsidenten des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, Michael Kohn, und seiner Mitstreiter in der Schweiz entspricht, die für eine Solidaritätsstiftung ohne Schoah-Etikett eintreten.

Ich möchte hier einmal sagen: Diese Stellungnahme reicht sich würdig in die ebenso verantwortungsbewusste wie eigenständige Haltung der jüdischen Exponenten in der Schweiz ein, welche ohne billige Anbiederung an die offizielle Schweiz einen gradlinigen, respektierenden Kurs befolgen und auch Konfrontationen mit dem übermächtigen Jüdischen Weltkongress nicht scheuen.

Sie haben die vorgesehenen Stiftungsleistungen jetzt wieder aufgelistet erhalten und sie lesen können. Ich möchte diese nicht vorlesen. Ich meine, dass alles gut und recht und im allgemeinen unterstützungswürdig ist.

Aufgrund intensiver Gespräche bin ich zur Auffassung gelangt, dass der Stiftungszweck bzw. der Destinatärkreis eingegrenzt werden muss, wenn man ein gigantisches Giesskannensystem vermeiden will, denn die Not in der Welt ist heute wie kaum je grenzenlos. Die Schweiz kann zwar viel tun, aber als kleines Land ist sie in ihren Aktivitäten beschränkt. Es scheint mir, dass einige wenige, klare Schwerpunkte gesetzt werden sollen, und zwar natürlich im Inland wie auch im Ausland.

Es gibt viele Anknüpfungspunkte. Kollege Cottier hat schon vor einiger Zeit den Vorschlag unterbreitet, einen wesentlichen Teil der Stiftungsleistungen dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zukommen zu lassen. Damit würde an eine grosse Tradition schweizerischer Hilfsbereitschaft angeknüpft.

Meine Abklärungen haben ergeben, dass eine effiziente und mit einem beträchtlichen sozialen Multiplikatoreffekt ausge-

stattete Hilfe in der Unterstützung der Weltgemeinschaft im Kampf gegen Seuchen und Krankheiten bestände, die sich vorab bei Kindern verheerend auswirken. Zwei Beispiele:

1. Nur mit grösserem Engagement der betroffenen Staaten und mit internationaler Solidarität kann verhindert werden, dass sich ein WHO-Schreckensszenario realisiert, dass nämlich bis ins Jahr 2020 rund 700 Millionen junge Menschen an Tuberkulose sterben.

2. Im Kampf gegen die Kinderlähmung könnten laut Uno mit verbesserten Impfprogrammen jährlich 12 Millionen Kinder gerettet werden. Die Kosten für die Entwicklung neuer Impfungen werden auf 1,5 Milliarden Franken beziffert.

Das nur zwei Beispiele unter vielen, die auch heute wieder vorgeschlagen werden.

Wichtig scheint mir auch, dass die Stiftungsorgane nicht am grünen Tisch Entscheide fällen, Kommissionen einsetzen, Projekte beschliessen, sondern dass sie eine gewisse «Bodenhaftung» haben. Persönlich würde ich es auch bedauern, wenn, wie gemäss Entwurf, jegliche Einzelhilfe ausgeschlossen wäre.

Zur Organisation der Stiftung möchte ich nicht viele Worte verlieren. Ob die sieben Milliarden Franken als Hälfte der damals ermittelten Aufwertungsgewinne des Nationalbankgoldes in die Stiftung fest eingebracht werden oder ob «bloss» der jährliche Ertrag von rund 350 Millionen Franken zur Verfügung gestellt wird, ist nach meinem Dafürhalten nicht entscheidend. Bedeutsam sind die völlig unabhängige Mittelverwendung und die klare Kompetenzzuweisung an ausschliesslich schweizerische Verantwortungsträger in dieser schweizerischen Solidaritätsstiftung.

Noch kurz ein Wort zu zwei neuen Risiken, die ich am politischen Horizont ausmache:

1. Da ist einmal der Beschluss einer Bundesratspartei, die überschüssigen Goldreserven vollumfänglich dem AHV-Fonds zuzuführen. Damit würden der geplanten Solidaritätsstiftung jegliche Substanz und der Boden entzogen, was erklärte Absicht der Promotoren ist. Ich habe nichts dagegen einzuwenden, dass man prüft, einen Teil des Nationalbankgoldes für die AHV zu verwenden – ihn beispielsweise im Sinne eines Jubiläumsbonus vorab dem bedürftigen Schweizer Bürger zu schenken. Aber das ganze Nationalbankgold für sich selber vereinnahmen zu wollen, das wäre doch, wie wenn jemand zu einer grossartigen Geburtstagsfeier einladen würde, seinen Nachbarn aber mit guten Worten abspeisen und sich dann selber allein zum Festmahl zurückziehen würde.

Zentraler Gedanke dieser Stiftung sollte doch sein, dass die Schweiz im Jubiläumsjahr ihres 150jährigen Bestehens eine Geste der Dankbarkeit gegenüber Ländern und Menschen macht, mit denen es das Schicksal nicht so gut gemeint hat wie mit uns. Dies auch deswegen, weil wir von zwei Weltkriegen verschont geblieben sind, aber auch als Dank an die Generationen, welche diesen Staat und unsere Wohlfahrt auf- und ausgebaut haben.

2. Eine nicht minder ernstzunehmende Gefahr droht nach meiner Meinung ausgerechnet vom Bundesrat. Der Bundesrat hat verlauten lassen, er wolle die Zuwendung an die Stiftung auf maximal 500 Tonnen Gold beschränken, selbst wenn der Kilogrammpreis unter 14 000 Franken sinken sollte. Sinkt somit der Goldpreis, so muss die Stiftung mit weniger Geld auskommen, während bei einem Anstieg, der nicht zu erwarten ist, die Obergrenze von sieben Milliarden Franken beibehalten würde. Diese Idee, mit Verlaub, finde ich nicht gut.

Der Bundesrat ist für seinen Entschluss vom 5. März 1997 gelobt oder kritisiert worden. Er hat in einem seltenen, spontanen Kraftakt diese Idee lanciert, und zwar mit der Begründung, aber auch mit der klaren und vorbehaltlosen Zusage, er wolle der Stiftung sieben Milliarden Franken zur Verfügung stellen. Gleichsam im Sinne eines Stellvertreterhandelns trat der Bundespräsident auf, um «urbi» – Bundesbern – und «orbi» – der Weltöffentlichkeit – diese gute Tat zu verkünden. Jetzt hat der Bundesrat offenbar etwas Angst vor seiner Courage bekommen. Ich hörte die Rechtfertigung, dass wir nicht wortbrüchig würden, weil wir niemandem etwas schulden



würden. Das ist aber eine falsche Optik. Wir schulden im rechtlichen Sinne tatsächlich niemandem etwas. Wir schulden es aber der humanitären Rolle unseres kleinen und immer noch hochangesehenen Landes in der Welt, dass wir von unserem höchsten Repräsentanten abgegebene Worte einhalten, dass wir in einer Feierstunde unsere Augen vor der Not leidender Menschen in aller Welt nicht verschliessen und dass wir eben unsere Hilfsbereitschaft nicht an den Goldkurs binden.

Mit der Überweisung dieser Motion kann das Parlament ein erstes Zeichen setzen.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Ich habe gedacht, es gäbe vielleicht noch eine kleine Diskussion. Aber Herr Danioth hat so viel gesagt, dass ich Sie um Verständnis bitte, wenn ich doch ein paar Gedanken zu dieser Stiftung äussere.

Ich möchte mich zuerst entschuldigen, dass der Bundesrat die Antwort etwas spät abgeliefert hat. Aber Sie verstehen jetzt, warum: Wir wollten nicht um den Brei herumreden, wo doch die Vernehmlassungsvorlage fast fertig war. Wir wollten die Vernehmlassungsvorlage abwarten, um etwas konkreter zu Ihren Fragen Stellung nehmen zu können, wobei ich Ihnen sagen muss, dass die Motion und Ihre Gedanken trotzdem wichtig sind, denn unsere Vorlage geht erst in die Vernehmlassung. Sie wird zurückkommen, und wir werden das Ganze noch einmal überdenken müssen. Das ist selbstverständlich. Ihre Motion gibt uns viele Impulse. Sie werden vielleicht feststellen, dass einiges in unserer Vorlage fast identisch ist.

Ich möchte zuerst etwas zu dieser Vorlage sagen: wie sie aussieht, wie der Stand der Beschlüsse des Bundesrates ist. Nachher möchte ich noch auf drei, vier Einzelfragen, die Herr Danioth aufgeworfen hat, eingehen.

Der Kerngedanke der Stiftung ist einfach: Wir möchten die Solidarität als einen Grundwert unseres Zusammenlebens, aber auch als einen Pfeiler unseres Staatswesens stärken und darüber auch eine Diskussion mit dem Volke führen. Wir glauben, dass – unabhängig davon, wie das Volk entschieden wird – diese Diskussion wertvoll sein dürfte.

Die Stiftung soll dazu beitragen, dass Menschen im In- und Ausland, die unter Armut und Gewalt leiden oder davon bedroht sind, ein etwas würdigeres Leben führen können. Mehr Solidarität ist aus der Sicht des Bundesrates nötig, weil man in der Schweiz und in der Welt den Eindruck hat, dass Armut und Gewalt zunehmen, dass es immer mehr Krisenherde und immer weniger Versöhnung, immer mehr Ausgrenzung und immer weniger Integration, immer mehr Hoffnungslosigkeit und immer weniger Perspektiven gibt. Wenn sich menschliches Handeln mehr an der Solidarität und am Gemeinwohl orientieren würde, dann könnten sicherlich viele Probleme entschärft werden, oder sie würden gar nicht entstehen. Wir sind uns bewusst – Herr Danioth hat es angesprochen –, dass die Schweiz mit dieser Stiftung nicht die ganze Welt verändern kann. Wir haben nur sehr begrenzte Möglichkeiten, aber ich glaube, dass jedes Mosaiksteinchen in diesem ganzen Geflecht der notwendigen Solidarität von Bedeutung sein kann.

Der Leitgedanke der Stiftung heisst denn auch: Prävention. Es geht um Vorbeugung, um etwas zukunftsgerichtetes. Der Zeithorizont ist die Zukunft, und das Ziel ist es, Chancen für eine bessere Zukunft zu fördern. So sind die Hauptaufgaben der Stiftung die Bekämpfung existentieller Not, der Einsatz für Menschenwürde und Menschenrechte und die Förderung der Integration, des Zusammenlebens. An das schreckliche Geschehen vor fünfzig Jahren – auf das Verhältnis zur Holocaust-Stiftung werde ich noch zu sprechen kommen; das ist auch für den Bundesrat eine schwierige Frage – knüpft auch der Leitgedanke «Nie wieder!» an. Es geht also auch um die Verhinderung von Völkermord und Gewalt bzw. um Beiträge zu deren Verhinderung – denn mehr kann es nicht sein – und um die Linderung von deren Folgen. Das ist die zukunftsgerichtete Stossrichtung.

Die Stiftung hat auch eine Inlandkomponente, und hier möchte die Stiftung dazu beitragen, Problemen wenn möglich vorzubeugen, sie zu entschärfen. Wir denken dabei an die neuen Formen der Armut, an die Gewalt unter Jugendli-

chen. Denken Sie daran, was zum Teil auf den Pausenplätzen geschieht, denken Sie an jene ausländischen Jugendlichen, die keine Perspektive haben; ihr Land haben sie nie gesehen, die Sprache hier beherrschen sie vielleicht nur mangelhaft, sie können sich schlecht ausdrücken, finden keine Lehrstelle. Ich glaube, dass sich die Frage der Perspektivlosigkeit auch im Inland zumindest sektoriell stellt.

Im Ausland knüpft der Bundesrat durchaus an etwas an, was Herr Danioth gesagt hat. Er denkt einerseits an Programme, die z. B. dazu beitragen, arbeitsbedingten Krankheiten vorzubeugen, gewalttätige Misshandlungen von Kindern zu bekämpfen – Kinderarbeit, Kindersoldaten usw. – und deren Folgen zu lindern. Eine besonders nachhaltige Wirkung könnte die Schweiz andererseits dort erzielen – ich finde, das ist ein guter Gedanke, der vielleicht nicht so plakativ ist, aber doch sehr auf unseren nationalen Erfahrungen beruht –, wo es um den Aufbau von Gemeinschaftsstrukturen geht, also z. B. in Ländern, wo der Demokratisierungsprozess erst im Entstehen ist, wo nichts oder nichts mehr funktioniert, wo eine Verwaltung, eine Gesundheitsversorgung oder allenfalls auch ein Währungssystem oder was auch immer aufgebaut werden muss. Dort können wir Erfahrungen einbringen, können wir wahrscheinlich Beiträge für das langfristige Funktionieren einer zivilen Gesellschaft auf einer erprobten Basis leisten.

In der Anfangsphase, so können wir uns vorstellen, soll die Stiftung – aber dafür ist dann jemand anders verantwortlich, ich komme noch auf die Struktur zu sprechen – die Aktivität auf drei Schwerpunkte konzentrieren, weil das Geld ja langsam fliesst. Wir haben nicht von Anfang an den vollen Betrag, weil wir das Gold ganz langsam – wenn ich so sagen darf – «versilbern» wollen:

1. Verhütung und Bekämpfung wachsender Armut;
2. Förderung der Zukunftsperspektiven für benachteiligte Kinder und Jugendliche;
3. Vermeidung von Gewalt und Wiedereingliederung der Opfer von Gewalttaten.

Das wären vielleicht die drei Schwerpunkte am Anfang. Nun zu einer Bemerkung von Herrn Danioth: Er hat gesagt, der Zweck der Stiftung sei fast etwas «zu breit» und man solle sich auf wenige Schwerpunkte konzentrieren. Dazu muss ich einfach sagen, dass die Stiftung ja langfristig gedacht ist, und wir meinen, dass wir einen Zweck definieren sollten, der es uns auch ermöglicht, vielleicht in zehn oder zwanzig Jahren aktuelle Schwerpunkte zu setzen. Der Zweck sollte also nicht zu eng definiert sein, denn vielleicht bestehen in zwanzig oder dreissig Jahren – sofern die Stiftung dann noch funktioniert – doch andere Bedürfnisse als gerade heute. Deshalb möchten wir eher die Grundsätze aufnehmen, und wenn ich hier Beispiele nenne – oder wenn wir an der Pressekonferenz Beispiele erwähnt haben –, dann eher deshalb, um ein paar Hinweise zu geben, in welche Richtung es gehen könnte. Ich weiss, dass das Risiko besteht, dass man sagt: Warum jetzt das und nicht das andere? Eigentlich ist die Meinung, dass der Stiftungsrat, der dann darüber befinden muss, einen gewissen Freiraum haben sollte, aber wir haben trotzdem versucht, die moralischen Leitplanken einigermaßen präzise zu definieren.

Nun hat Herr Danioth von einer «unheilvollen Verstrickung» mit der Holocaust-Frage gesprochen. Es ist nicht wegzudiskutieren, dass natürlich nach allem, was seither geschehen ist, und angesichts der Stimmung in Amerika immer wieder die Frage gestellt wird: Ist die Stiftung eine Antwort auf die Holocaust-Problematik, oder ist sie das nicht?

Aus der Erkenntnis heraus, dass die Schweiz im Lichte der Geschichte ihre humanitäre Tradition immer wieder neu erarbeiten und bestätigen muss – diese Erkenntnis ist geschichtlich, es ist ein Pfeiler in unserer Geschichte –, ist die Idee in diesem Umfeld entstanden.

Wenn wir ehrlich sind, müssen wir sagen, dass die Idee der Stiftung ohne diese Diskussion fünfzig Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg wahrscheinlich nicht entstanden wäre. Sie ist in diesem Umfeld kriert worden und hat damit von der Entstehung her durchaus einen gewissen Bezug zur Holocaust-Diskussion. Ich stelle fest, dass die Versuche, die Abgrenzung

klarzumachen, relativ schwierig sind. Kürzlich habe ich am Radio Fragen beantwortet. Die meisten lauteten sinngemäss: Warum die Stiftung auch für Holocaust-Opfer? Dem Volk gegenüber ist es schwer zu erklären, dass das Hauptgewicht der Stiftung eigentlich in einer völlig anderen Richtung liegt. Aber es wäre auch falsch zu sagen, die Sache habe überhaupt nichts mit dem Holocaust zu tun. Wenn ich die Stiftung als ein grösseres Mosaik bezeichne, ist der Bezug zur Holocaust-Diskussion durchaus ein Mosaikstein. Dazu stehen wir; wir wollen es auch nicht wegleugnen. Die Stiftung soll aber eben ein Ausdruck der Bereitschaft der Schweiz sein, humanitäre Verantwortung in einem sehr weit gefassten Sinne zu übernehmen und eine moralische Geste von einmaliger Grosszügigkeit zu machen.

Man hat sich etwas an die sieben Milliarden gewöhnt, aber sieben Milliarden Franken sind ein ganz gewaltiger Betrag. Das ist eine Geste im humanitären Bereich von einer Grosszügigkeit, die, ohne sie eigentlich mit dem Roten Kreuz oder dem Nobelpreis vergleichen zu wollen, grössenordnungsmässig doch in Richtung Nobelpreis gehen könnte. In diesem Sinn ist sie keine finanzielle Abgeltung für einzelne Handlungen in der Vergangenheit, aber sie soll durchaus mithelfen, die Tragödie des Holocausts in der Erinnerung wachzuhalten und deren Folgen zu lindern. Das müssen wir tun, denn es ist etwas, was nicht wieder geschehen sollte und trotzdem weltweit immer wieder in Ansätzen geschieht. Wir haben das seither immer wieder beobachtet. Wir müssen die Erinnerung wachhalten, im Bestreben, dass nie wieder geschehen darf, was damals geschehen ist. Die Stiftung will mithelfen, Völkermord – wo immer auch Ansätze dazu vorhanden sein könnten – und Menschenrechtsverletzungen schon im Keim zu ersticken. In Übereinstimmung mit der humanitären Tradition unseres Landes und im Einklang mit der Rede des damaligen Bundespräsidenten Koller, die Sie erwähnt haben, Herr Danioth, soll die Stiftung demnach auch Beiträge zur Wiedereingliederung von Gewalt-, Folter- sowie Genozidopfern leisten, aber auch Erinnerungs-, Versöhnungs- und Präventionsarbeit im Zusammenhang mit Konflikten, Krieg und Völkermord unterstützen.

Somit können durchaus auch noch Spätfolgen des Holocausts unter eine solche Zielsetzung fallen, aber nur als ein begrenzter Teil dieser Stiftung. Der Bundesrat hält am Grundsatz fest, dass die Stiftung nur Projekte unterstützt; solche können durchaus auch Opfern des Holocausts zugute kommen. Es ist immer gefährlich, wenn man Beispiele nennt. Ich nehme jetzt bewusst ein Beispiel einer existierenden Organisation, die ein Projekt in Israel – das Projekt «Amcha» – realisiert hat. Bei diesem Projekt geht es darum, traumatisierte Opfer aus jener Zeit, die heute noch leiden, fürsorglich und sozial zu begleiten. Das ist durchaus etwas, was dem Stiftungszweck entspräche und im Zusammenhang mit dem Holocaust realisiert werden könnte. Wir müssen aber aufpassen, dass man nicht immer nur von diesen Beispielen spricht. Gerade im Nachgang zum Fall Spring – diesem sehr traurigen Fall –, über den man diskutiert hat, ist immer wieder die Frage gestellt worden, ob die Stiftung nicht auch Einzelzahlungen machen könne, ob sie nicht auch direkt etwas für das tun könne, was vor fünfzig Jahren hier in der Schweiz geschehen ist.

Ich komme noch kurz auf die Formulierung im Vernehmlassungsentwurf zu sprechen, weil ich damit auch auf gewisse Fragen von Herrn Danioth eingehen kann: Wir möchten im Gesetz die strukturellen Leitplanken setzen.

Es geht hier gerade auch um die Frage des Völkermordes, wobei sich das nach der Vernehmlassung ändern kann. Bei den Aufgaben der Stiftung steht unter Artikel 3: «Sie trägt zur Verhinderung von Völkermord, von gewaltsamen Auseinandersetzungen und von Folter sowie zur Überwindung von deren Folgen bei. Sie unterstützt Projekte zugunsten deren Opfer.» Das ist natürlich breit gefasst und auch zukunftssträchtig gemeint. Darunter könnten durchaus auch Fragen im Zusammenhang mit dem Holocaust subsumiert werden.

Mit Bezug auf die Leistungen steht der folgende Grundsatz ausdrücklich im Entwurf: «Sie unterstützt Projekte von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Organisatio-

nen.» Der Bundesrat möchte keine Stiftungsinfrastruktur aufbauen, die selber bestimmt, wo sie was individuell macht; die Stiftung möchte sich auf Projekte konzentrieren. Sie möchte auch Projekte ausschreiben und im Wettbewerb überprüfen. Da können ständig neue Ideen generiert werden, und die Stiftung kann diese Projekte dann finanziell unterstützen. Ein weiterer Grundsatz der Stiftung lautet: «Sie unterstützt in erster Linie Projekte, die innovativen Charakter aufweisen und einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten.» Man will also nichts Kurzfristiges. Man will eine Idee, die dahintersteht, fördern. Das kann nicht irgendein Einzelfall sein. Unter Artikel 5 steht dann ausdrücklich: «Sie leistet keine Einzelhilfe.» Das würde nicht der Stossrichtung entsprechen, und die Stiftung hätte auch die nötige Infrastruktur nicht.

Die Stiftung hat konkrete Instrumente: Zum ersten unterstützt sie Projekte. Zum zweiten kann sie, wo Not am Mann oder an der Frau ist, auch Soforthilfe leisten, wenn andere Mittel nicht verfügbar sind. Zum dritten kann sie mit einem Preis, ähnlich dem Nobelpreis, Organisationen auszeichnen, die sich in humanitären Fragen besonders engagiert haben.

Sie sehen, dass aufgrund dieser gesetzlichen Leitplanken nicht beabsichtigt ist, Einzelzahlungen zu leisten, sondern es sollen Projekte berücksichtigt werden, wobei bei diesen Projekten am Schluss immer auch Menschen begünstigt werden; das ist ganz klar. Aber es sind Projekte, hinter denen eine gewisse innovative Idee stehen sollte.

Es wird vielleicht nicht ganz einfach sein, diese Abgrenzungen auch dem Volk zu erklären. Ich glaube aber, dass sich das Volk – trotz allen Ärgers, den wir über gewisse Äusserungen, die aus Amerika kommen, empfinden – bewusst ist, was für ein entsetzliches Geschehen sich vor fünfzig Jahren abgespielt hat, und dass dies etwas sehr Ernstes ist. Aufgrund der Diskussion über den Zweiten Weltkrieg können wir dies nicht einfach negieren, und wir sollen es auch nicht negieren. Es ist aber ganz klar: Der Schwerpunkt der Stiftungstätigkeit liegt in der Zukunft; er liegt dort, wo Not und Armut am grössten sind, wo präventive Lösungen helfen, Zukunftschancen zu verbessern. Genozide sind irgendwo und irgendwann wieder möglich; diese sind sicherlich aktueller als das, was vor fünfzig Jahren geschehen ist. Aber wir wollen das nicht einfach ausblenden.

Zur Finanzierung und zur Organisation: Wir bleiben beim Modell der Bewirtschaftung eines Teils der Goldreserven; das ist jetzt, glaube ich, der in der Schweiz allgemein akzeptierte Stand. Am Anfang war dies umstritten. Es ist jetzt wahrscheinlich akzeptiert, dass für die eigentliche Geldpolitik der Nationalbank ungefähr die Hälfte des heutigen Goldes reichen würde, so dass etwa 1300 Tonnen für andere Zwecke zur Verfügung stünden. Hier beabsichtigen wir, diese sieben Milliarden Franken oder 500 Tonnen Gold definitiv der Stiftung zu übergeben. Es verbleibt dann aber ein grösserer Rest von Gold, der anderen Zwecken zugeführt werden kann.

Warum 500 Tonnen? Sie haben eine kritische Meinung geäussert, Herr Danioth. Wir geben das einmal in die Vernehmlassung. Wir möchten vermeiden, dass Ängste entstehen, es würde zuletzt viel zuviel Gold benötigt – je nach Goldpreisentwicklung –, es bliebe nichts mehr für andere Zwecke. Das kann referendumspolitisch schlecht sein. Man kann sich auch überlegen, die Menge in Tonnage zu definieren, sie dann aber auch nach oben flexibel zu lassen; das wäre auch denkbar. Wir werden das nach Abschluss der Vernehmlassung noch einmal prüfen.

Im Moment entsprächen 500 Tonnen Gold etwa sieben Milliarden Franken. Es ist also nicht ein kleinliches Hinausschlüpfen. Aber ich habe noch einmal in der Rede von Herrn Koller nachgeschaut; er hat gesagt: «... in der Grössenordnung von etwa sieben Milliarden Franken ...» Irgendwie haben sich die sieben Milliarden Franken – pro Bundesrat eine Milliarde – verfestigt und verabsolutiert. Aber das war eigentlich damals nie die Meinung.

Die Absicht ist, dass der Erlös aus der Goldveräusserung – die langsam geschieht, um den Preis nicht zu beeinflussen – in seiner Substanz aufrechterhalten werden soll. Das bedeutet also: Wir wollen nicht die Substanz verbrauchen und «ver-

braten», sondern wir möchten die Substanz erhalten, damit sie auch in zwanzig, dreissig Jahren noch vorhanden ist.

Zu den alternativen Möglichkeiten: Sie haben das Problem ausgeführt, wie das Volk reagieren wird, wenn man ihm sagt: «Du kannst das auch für dich selber, für die AHV z. B., haben.» Ich muss sagen: Es ist das «Verdienst» dieser AHV-Idee, dass die Stiftung jetzt einen bewertbaren Wert bekommen hat. Bisher hat man gesagt: Diese sieben Milliarden Franken sind zwar da, aber sie werden nicht bewirtschaftet; es fliessen keine Zinsen, also ist es eigentlich ein «Gratisgeschenk», denn man könnte die Zinsen – die es jetzt noch gar nicht gibt – nutzen. Jetzt gibt es die Möglichkeit der alternativen Nutzung; es ist kein «Gratisgeschenk» mehr, sondern die Stiftung hat für das Volk einen Wert. Es muss also auf eine andere Nutzung, die es vielleicht im eigenen Sack «spüren» würde, verzichten, wenn es der Stiftung zustimmt.

1300 Tonnen Gold stehen total zur Verfügung; wir nehmen 500 Tonnen, dann stünden noch 800 Tonnen Gold für andere Zwecke zur Verfügung, und der Bundesrat hat immer gesagt, das sei Volksvermögen; auch das Geld der Stiftung ist Volksvermögen. Deshalb muss sich auch das Volk zu dieser Stiftung äussern können. Das ist selbstverständlich. Der Bundesrat ist durchaus der Meinung, dass das restliche Gold in der Grössenordnung von 800 Tonnen, die zur Verfügung stünden, für das Volk verwendet werden soll.

Sie wissen, dass hier die Kantone mitreden. Ich kann Ihnen voraussagen: Wenn als Lösung die Finanzierung der AHV erwogen werden sollte, werden sich die Kantone mit Zähnen und Klauen dagegen wehren, weil sie sagen, es sei nicht korrekt, dass etwas, bei dem die Kantone grössere Aktionäre seien als der Bund, einfach verwendet werde. Eine Partei hat das jetzt vorgeschlagen, wahrscheinlich für den Hauptharst ihrer Wähler. So ganz wertfrei scheint mir das nicht zu sein, aber es ist eine diskutabile Frage; es ist keine dumme Frage. Von einem Exponenten dieser Partei sind mir in der «Arena» Vorwürfe gemacht worden, man dürfe dieses Gold nicht anrühren, das sei eine «Schweimerei», es müsse in der Schweizerischen Nationalbank bleiben, und plötzlich lese ich zu meinem immensen Erstaunen, dass der gleiche Mann das gleiche Gold plötzlich seinen Wählern zuhalten will. Da fängt man an nachzudenken. Aber man darf ja immer gescheiter werden. Es passiert auch uns Bundesräten immer wieder, dass wir etwas Mühe haben mit dem, was wir vor zehn Jahre gesagt haben.

Das Volk hat das verdient. Es steht vor der folgenden Wahl, das haben Sie sehr gut ausgedrückt, Herr Danioth: Wollen wir – ich gehöre auch dazu –, will das Volk alles nur für sich allein behalten, egoistisch sein, oder sind wir bereit, einen Teil dieser 1300 Tonnen Gold für andere Zwecke zu nutzen? Der Bundesrat hat bezüglich der 800 Tonnen Gold, im Einvernehmen mit den Kantonen, eine andere Vorstellung. Wir hätten uns vorstellen können, dass man dieses Gold nicht ausgliedert, sondern in der Schweizerischen Nationalbank belässt, aber die Schweizerische Nationalbank soll dieses Gold auch ausserhalb, bei professionellen Vermögensverwaltern – und da kann die Schweiz etwas tun; die Nationalbank soll das nicht selber tun, um nicht in Interessenkonflikte zu geraten –, so bewirtschaften lassen, dass es maximale Erträge bringt. Diese Erträge könnten in die Schweizerische Nationalbank fliessen und würden dann zu zwei Dritteln an die Kantone und zu einem Drittel an den Bund ausgeschüttet. Es gibt auch die Möglichkeit zu sagen: zwei Drittel an die Kantone zum Abzahlen von Schulden und ein Drittel an den Bund zum Abzahlen. Der Bundesrat hat jetzt einmal, provisorisch, eine andere Meinung, aber das wird er Ihnen dann in einer Gesetzesvorlage im Nachgang zur Reform der Währungsverfassung unterbreiten. Wie auch immer: Auch wenn man die bundesrätliche Lösung wählen würde, würde das dem Volk zugute kommen, indem man Steuern nicht erhöhen müsste usw.

Das Volk soll also dieses Volksvermögen, soweit dieses nicht in die Stiftung geht – ganz auch in der Denkweise der anderen Ideen, die aufgetaucht sind –, für sich selber brauchen können.

Ich bin nicht so pessimistisch und nehme nicht an, dass das ganze Schweizervolk, wenn es an der Urne diesen schwierigen Entscheid treffen muss, nicht bereit wäre, einen Teil dieses Geldes guten Zwecken zuzuführen. Die Hälfte kommt ja uns selber zugute, indem es in der Schweiz investiert wird. Für mich ist das etwa so, wie wenn einer im Lotto einen Treffer macht, und da muss er eben einen Drittel an das Steueramt zahlen. Das Volk kann sagen: Wir haben jetzt plötzlich dieses Geld zur Verfügung; machen wir doch mit einem Teil etwas anderes, etwas für die weite Welt, etwas Solidarisches und nicht nur etwas für uns selber. Da bin ich nicht so pessimistisch, dass wir das Volk im Gespräch nicht dafür gewinnen können.

Zum Stiftungsrat: Wenn wir sagen, wir könnten dies oder jenes tun, müssen wir aufpassen, nicht irgendwem etwas zu versprechen. Man könnte jetzt sagen: Ja, dem haben wir bis jetzt nichts gegeben; wenn die Stiftung da ist, könnte man vielleicht etwas geben. Dazu muss ich Ihnen sagen: Zum ersten ist die Stiftung noch gar nicht da, und zum zweiten gibt es noch eine Vernehmlassung; je nach Vernehmlassungsergebnis kann sich noch einmal viel verändern. Zum dritten kommt sie dann, wenn sie der Bundesrat definitiv beschlossen hat, vors Parlament. Das Parlament kann sie noch einmal verändern. Weiter muss man sagen, dass die Struktur der Stiftung so ausgestaltet ist – ich hoffe sehr, dass das Parlament dem zustimmt –, dass nicht die Politiker darüber bestimmen, was mit diesem Geld geschieht. Wir möchten vielmehr einen Stiftungsrat einsetzen, der in eigener Verantwortung und in eigener Kompetenz, nur geleitet von den gesetzlich festgelegten strategischen Leitlinien, entscheidet, was mit diesem Geld geschehen soll. Dieser Stiftungsrat wird viel Freiraum haben; er wird gesetzlich gebunden sein, darf aber politisch nicht beeinflusst werden.

Wer soll in diesem Stiftungsrat sein? Genau gemäss der Idee von Herrn Danioth sollen das nur Schweizerinnen und Schweizer sein, und wir meinen, dass das «eminent persons», wie man jetzt auf Neudeutsch zu sagen pflegt, sein sollen. Es sollen Persönlichkeiten sein, die etwas einbringen, aber nicht nur Fachwissen, sondern z. B. auch ökonomisches Wissen, denn der Stiftungsrat muss das Management der Stiftungsgelder überwachen. Aber auch im humanitären und sozialen Bereich sollen diese Leute Erfahrungen einbringen. Sie sollen auch die moralischen Qualitäten und die nötige ethische Integrität haben, die es braucht, um so etwas zu tun. Ich meine, es sollten nicht aktive Politiker sein. Das können Personen sein, die einmal politisiert haben, jetzt aber vielleicht in einer anderen Funktion tätig oder vielleicht auch pensioniert sind. Sie sollen über Erfahrung und Format verfügen und nicht in die Tagespolitik verstrickt sein, weil diese Stiftung sonst sofort verpolitisiert würde. Das sollten wir nicht tun. Das ist auch bei der Nobelpreisstiftung nicht so. Darum muss man hier mit Versprechungen vorsichtig sein, denn es werden andere als diejenigen, die diese Stiftung gründen und schaffen, darüber befinden.

Damit bin ich vielleicht etwas lange geworden.

Der Bundesrat wollte mit seinen Entscheiden von vorgestern zum Ausdruck bringen, dass er bereit ist, auf der allgemeinen Ebene mit einem einzigartigen Solidaritätswerk dem Volk vorzuschlagen, nun die humanitäre Verantwortung der Schweiz – einmal mehr mit einem grossen Werk – zu bekräftigen.

Der Bundesrat ist aber nicht bereit – gestatten Sie mir auch diese Bemerkung –, im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg über die geleisteten Zahlungen der Nationalbank hinaus (Zahlungen an den Spezialfonds für Holocaust-Opfer usw.) irgendwelche Zahlungen zu leisten oder sich an Vergleichsverhandlungen zu beteiligen. Ausgenommen sind natürlich Rechtsansprüche, für die der Bund zahlungspflichtig ist. Diese wird er erfüllen, das ist selbstverständlich. In den anderen Bereichen ist er der Meinung, dass die Strategie, die er eingeleitet hat und langfristig durchziehen will, ehrlich, korrekt, wahrhaftig und auch für uns selber nicht allzuleicht ist, mit dem Bericht Bergier usw., den wir politisch diskutieren müssen. In diesem Sinne sind wir bereit, den Weg konsequent und unbeirrt weiterzugehen. Andererseits meinen wir,

dass – auch im Andenken an den Holocaust, aber vor allem zukunftsgerichtet – ein solch grosses moralisches, ethisches Werk vor allem auch uns selber etwas bringen könnte.

Warum möchte ich Sie bitten, die Motion nur als Postulat zu überweisen? Das ist ganz einfach: Die Vorlage über die Solidaritätsstiftung ist jetzt in der Vernehmlassung, sie wird noch verändert werden. Sie sollten sich nicht jetzt, bevor Sie das Ergebnis der Vernehmlassung kennen, in einer besonderen Richtung festlegen. Sie werden noch genügend Gelegenheit haben, alle Fragen der Stiftung im Detail zu diskutieren. In diesem Sinne wäre es falsch, sich jetzt mit der Motion zu binden. Hingegen wäre dem Bundesrat der Vorstoss Danioth als Postulat, als einer der Impulse, die er mitverarbeiten wird, recht willkommen. Deshalb wäre ich froh, wenn Herr Danioth zu diesem Schwenker Hand bieten könnte.

**Danioth Hans (C, UR):** Ich kann mich kurz halten. Ich danke für das Verständnis, das Sie meinen Ausführungen entgegengebracht haben. Ich danke Herrn Bundesrat Villiger, dem wahrlich schuldengeplagten Finanzminister, dass er die Relationen nicht verloren hat und sieht, dass – trotz der vielen Schulden und roten Zahlen in unserem Land – anderswo ganz andere Verhältnisse bestehen und die Schweiz, eben aus Anlass ihres Geburtstages, durchaus an die Ärmsten denken kann. Von daher sind wir uns einig. Ich meine damit auch, dass die meisten Punkte meiner Motion berücksichtigt sind.

Zur Verknüpfung von Stiftung und Holocaust: Den historischen Ursprung der Stiftung können wir nicht verleugnen – Sie haben das richtig dargelegt –, und das Jubiläumsjahr können wir uns auch nicht auslesen. Der Ursprung der Stiftungs-idee von der Holocaust-Diskussion ist verständlich. Aber jetzt müssen wir das Projekt zukunftsgerichtet gestalten. Es dürfen meiner Meinung nach keine Gelder aus diesem Fonds in die Vergangenheitsbewältigung gesteckt werden. Das haben Sie bestätigt. Etwas anderes ist es, wenn Projekte geschaffen werden, mit denen die Lehren aus derartigen Vorfällen für die Zukunft gezogen werden sollen. Das ist ganz klar. Eines müssen wir klar festhalten: Es dürfen keinerlei Gelder in die USA an bestimmte Kreise geschickt werden.

Deshalb glaube ich doch, dass die Ziffer 7, obwohl das Vernehmlassungsverfahren begonnen hat, notwendig ist: «Die Stiftung .... ist vom Fonds für Holocaust-Opfer thematisch, organisatorisch und personell völlig zu trennen.» Das ist fast erreicht, aber eben noch nicht ganz. Diese Gewissheit muss das Volk haben. Das Volk misstraut sonst den Politikern. Deshalb möchte ich bei Ziffer 7 an der verbindlichen Form der Motion festhalten. Im übrigen bin ich mit der Umwandlung der Ziffern 1 bis 6 in ein Postulat einverstanden. Insofern modifiziere ich meinen Antrag.

**Villiger Kaspar, Bundesrat:** Die Stiftung muss in ihrer Trägerschaft gesellschaftlich und politisch in allen Schichten breit abgestützt sein, das ist selbstverständlich. Vom Fonds für Holocaust-Opfer – das kann ich Ihnen klar sagen – ist sie organisatorisch und personell völlig getrennt. Ein Zusammenhang besteht nicht.

Wenn Sie jedoch «thematisch völlig getrennt» sagen, muss ich – wie ich es bereits getan habe – darauf hinweisen, dass es Projekte geben mag, die einen gewissen Zusammenhang haben. Deshalb hätte ich Mühe, Ihnen klar und absolut zu sagen, die Trennung sei vollständig. Bei 90 oder 99 Prozent der Fälle ist das der Fall. Ich hätte aber Mühe zu versprechen, dass sie bei jedem Einzelprojekt voll besteht.

Deshalb wäre es mir lieber, der Vorstoss würde in Form eines Postulates überwiesen. Das aber entscheiden letztlich Sie.

**Präsident:** Die Ziffern 1 bis 6 sind unbestritten. Der Motionär ist mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden. Hingegen hält er an der Ziffer 7 als Motion fest.

Ziff. 1–6 – Ch. 1–6

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Ziff. 7 – Ch. 7

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion  
Dagegen

25 Stimmen  
3 Stimmen

97.081

## Internationaler Währungsfonds. Allgemeine Kreditvereinbarungen. Teilnahme der Schweiz. Verlängerung

### Fonds monétaire international. Accords généraux d'emprunt. Participation de la Suisse. Renouvellement

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 311 hiervor – Voir page 311 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 24. Juni 1998

Décision du Conseil national du 24 juin 1998

## Bundesbeschluss über die Verlängerung der Teilnahme der Schweiz an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds

### Arrêté fédéral reconduisant la participation de la Suisse aux Accords généraux d'emprunt du Fonds monétaire international

#### Art. 1 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 1 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**Beerli Christine (R, BE), Berichterstatterin:** Es handelt sich hier um keine sehr gewichtige Differenz. Die APK beschloss an der Sitzung vom 5. Februar 1998 mit 9 zu 0 Stimmen, den Bundesbeschluss über die Verlängerung der Teilnahme der Schweiz an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds genau so zur Annahme zu empfehlen, wie er vom Bundesrat vorgelegt worden war. Sie sind der APK am 11. März 1998 mit 34 zu 0 Stimmen gefolgt und haben den Beschluss auch in dieser Art und Weise angenommen.

Die Kommission des Nationalrates ist materiell mit dem Beschluss auch einverstanden. Sie möchte jedoch dem Bundesrat die Kompetenz nicht erteilen, über die Fortführung oder Beendigung der Teilnahme an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen selbständig zu entscheiden. Das heisst: Sie möchte hier keine Kompetenzübertragung vornehmen.

Der Nationalrat ist gestern seiner Kommission ohne grosse Diskussion gefolgt. Wir haben diese Frage heute in der APK noch einmal erörtert: Wir sind zum Schluss gekommen, dass wir dem Bundesrat an und für sich nach wie vor unser Vertrauen aussprechen würden und es somit bei dieser Kompetenzübertragung belassen würden, dass wir hier aber keine Differenz zum Nationalrat schaffen sollten. Wir möchten auch der neuentstandenen Diskussionslust des Nationalrates zu diesem Thema keine Schranken setzen und notabene den Bundesrat auch nicht länger verteidigen, als er dies selber tut – er hat sich nämlich dem Nationalrat angeschlossen.

Deshalb schlägt Ihnen Ihre Kommission vor, hier keine Differenz zu beschliessen und sich dem Nationalrat anzuschliessen.

**Villiger** Kaspar, Bundesrat: Es ist tatsächlich so, wie es Frau Beerli geschildert hat. An sich hätte ich es auch vorgezogen, wenn der Bundesrat die AKV alleine hätte verlängern können. Aber ich habe festgestellt, dass im Nationalrat ein neues, lebhaftes Interesse an diesen Fragen entstanden ist. Ich begrüße das sogar, denn es sind wichtige Fragen. Der Nationalrat begründete seinen Beschluss damit, man wolle bei der Verlängerung der AKV Gelegenheit haben, sich in bezug auf die Fragen, die den Währungsfonds betreffen, periodisch grundsätzlich auszusprechen. Das ist ein Argument, das ich akzeptieren kann. Wir haben nichts zu verbergen und stellen uns dieser Diskussion gerne. Deshalb kann ich mit dem Beschluss des Nationalrates leben und finde, dass Sie diese Differenz bereinigen können. Ich danke Ihnen aber ausdrücklich für Ihr besonderes Vertrauen gegenüber dem Bundesrat.

*Angenommen – Adopté*

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

98.006

## **Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1997**

### **Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1997**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 726 hiervor – Voir page 726 ci-devant

#### **Finanzdepartement – Département des finances**

**Saudan** Françoise (R, GE), rapporteur: La section «Economie» de la Commission de gestion a désiré interpeller le Conseil fédéral sur deux points: le premier point concerne la réserve générale émise par la Centrale de compensation de l'AVS/AI sur les comptes de 1997; le deuxième point concerne un large échange de vues que nous avons eu avec la Commission fédérale des banques.

Vous savez que cette réserve a donné lieu à bon nombre d'articles dans la presse, ces articles faisant état de pertes pouvant aller jusqu'à plusieurs milliards de francs, et ayant eu pour conséquence d'inquiéter bon nombre de rentiers dans notre pays. Or, comme toujours, quand ce genre d'information est lancé, les rectifications qui sont apportées par la suite sont beaucoup moins lues par les personnes concernées. Il nous a alors semblé utile de vous demander des précisions sur la nature de ces réserves. Les questions étaient les suivantes:

- Nous aimerions savoir quelles ont été les raisons invoquées par la banque, soit la SBS.
- Nous voudrions savoir si le mandat confié à la SBS a été rempli conformément aux instructions qui avaient été données à la banque.

Quel est, Monsieur le Conseiller fédéral, le montant des pertes subies? Et ce type de mandat prévoit-il des pénalités en cas d'exécution non conforme du mandat qui a été confié, comme c'est le cas, par exemple, pour les contrats d'entreprise qui prévoient toujours des pénalités de retard quand les entreprises au bénéfice de ces contrats ne respectent pas les délais qui sont prévus? Est-ce que donc ce contrat prévoyait des pénalités de retard? Est-ce qu'il serait possible à l'avenir de prévoir de telles pénalités?

Une autre question, qui est plutôt une question technique, portait toujours, sur la base d'articles qui sont parus dans la presse, sur le changement de mode de comptabilisation des titres en fin d'exercice comptable. En effet, à partir de l'année 1997, je crois, ces titres sont comptabilisés à leur valeur réelle. La simple précision qu'il nous semble utile d'avoir, c'est de savoir exactement comment sont comptabilisées les plus- et les moins-values.

Autre question du même type – et toujours ce même article de «L'Agefi» que je vous ai transmis lors de notre séance de commission –, le nouveau mode de comptabilisation prévoit que les intérêts courus sur obligations sont désormais comptabilisés dans un compte «Réserves pour cotisations non payées». Le procédé de comptabiliser les intérêts courus est tout à fait correct, c'est un usage courant dans le secteur privé. Mais pourquoi les comptabiliser sur un compte de réserves affectées à des cotisations non payées? Car en fait, ces intérêts appartiennent à la fortune du fonds et ils ne devraient pas être affectés directement à la couverture de créances.

La question que nous nous sommes posée est de savoir si ces créances ne devraient pas faire l'objet d'une provision très claire et s'il n'y aurait pas lieu, de la part du Conseil fédéral, de réfléchir aux moyens d'empêcher l'augmentation qui est due pour partie à la situation économique, et d'empêcher ce défaut de paiement qui, en fait, est assumé par l'ensemble des cotisants. Voilà les éclaircissements que nous aimerions obtenir sur ce premier point.

**Präsident:** Können wir die Fragerunde gleich noch fortsetzen, damit Herr Bundesrat Villiger dann am Schluss antworten kann? Würden Sie, Frau Saudan, gleich den zweiten Punkt auch noch ansprechen?

**Saudan** Françoise (R, GE), rapporteur: Le 1er mai 1998, la section «Economie» a procédé à une large discussion avec la Commission fédérale des banques (CFB). Nous avons abordé un ensemble de questions qui couvraient le domaine institutionnel, c'est-à-dire les rapports de la CFB avec le Conseil fédéral, puisqu'on sait que celle-ci joue un rôle extrêmement particulier. Elle dépend du Département fédéral des finances, mais elle est sa conseillère sur des points techniques. Elle participe à des négociations aux côtés des représentants du DFF ou du DFAE sur des points techniques, tout en étant étroitement subordonnée au DFF. Apparemment, cette situation ne pose aucun problème à la CFB. Elle est satisfaite de la collaboration qui existe et ce problème n'a donc pas retenu notre attention.

Par contre, dans le courant de ce large échange de vues, des problèmes extrêmement spécifiques sont apparus, qu'il y aurait lieu d'étudier et de résoudre. Ces problèmes touchent essentiellement au besoin en personnel et en moyens financiers qui font, à l'heure actuelle, défaut à la CFB.

Pour comparer ce qui est comparable, il est peut-être judicieux de faire une brève comparaison avec l'Institut monétaire luxembourgeois qui joue le même rôle que la CFB, mais qui, lui, comprend 131 personnes, ce qui lui permet d'être beaucoup plus rapide face aux demandes qui lui sont adressées par les instituts financiers. La CFB, actuellement, emploie 60 personnes. Nous savons qu'elle va bénéficier d'une dotation supplémentaire de personnel de 30 personnes, mais visiblement, il y a un déséquilibre dans certains secteurs, en particulier celui des fonds de placements où sont nos principaux concurrents.

En ce qui concerne la dotation en moyens financiers concernant le domaine informatique, nous nous sommes demandé s'il n'y aurait pas lieu de renforcer l'autonomie financière de la CFB et, surtout, de la doter de crédits quadriennaux pour éviter que certains crédits importants dans le domaine informatique soient, en quelque sorte, saucissonnés.

Puis, nous avons abordé le rôle plus politique de la CFB, en regard du développement des marchés financiers, des nouvelles tâches qui lui sont confiées. Comment le Conseil fédéral envisage-t-il que la CFB pourra y faire face? Avec une question annexe, puisque nous avons également constaté –

ce qui nous a été confirmé – que, par exemple, des instituts comparables au plan européen ont un rôle beaucoup plus actif en termes de promotion de leur propre place financière.

Voilà, Monsieur le Conseiller fédéral, les éclaircissements que nous aimerions avoir de votre part en ce qui concerne la CFB.

**Wicki Franz (C, LU):** Wir haben nun die Sorgen der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) zur Kenntnis genommen. Die EBK verfügt im Banken- und Anlagefondssektor wie auch im Börsenwesen über gewichtige Befugnisse. Wenn wir den Jahresbericht im Detail anschauen, sehen wir das sehr gut.

Dies scheint mir auch richtig. Ich bin überzeugt, dass eine gute Bankenaufsicht für den Finanzplatz Schweiz ein Trumpf ist. Die Wichtigkeit der Bankenaufsicht in der Schweiz und somit die Tätigkeit der EBK werden wohl von allen Finanzinstituten anerkannt. Die Spannweite der zu beaufsichtigenden Finanzinstitute ist jedoch sehr gross. Auf der einen Seite haben wir weltweit tätige Grossbanken, voran die neue UBS mit einer Bilanzsumme von etwa 100 Milliarden Franken. Auf der anderen Seite kennen wir viele mittlere und kleinere Banken, die nur regional und lokal tätig sind. Der Umgang mit dieser grossen Spannweite der zu beaufsichtigenden Banken macht aber der EBK allem Anschein nach etwas Mühe.

So hört man von seiten der mittleren und kleineren Banken Klagen über die enorme Regulierungsdichte der EBK: Sie würden mit einer regelrechten Flut von Vorschriften überschüttet. Vorschriften, die für die Grossbanken wohl adäquat und dementsprechend komplex sind, werden für mittlere und kleinere Banken nicht mehr verkraftbar. Das Hauptproblem ist, dass bei diesen Vorschriften alle Banken über den gleichen Leisten geschlagen werden. International tätige Banken und bloss kantonal sowie regional tätige Banken: Alle werden mit den gleichen Vorschriften bedacht. Es wird geltend gemacht, diese Vorschriften seien nicht benutzergerecht und machten vielfach auch wenig Sinn. Es wäre daher zweckmässig, etwas zu dosieren und die Vorschriften so zu gestalten, dass sie der entsprechenden Tätigkeit der betreffenden Bank gerecht würden.

Tatsächlich macht es wenig Sinn, mittlere und kleinere Banken, die nicht international tätig sind, mit internationalen Richtlinien «zu beglücken». Dazu kommt, dass die Vorschriften relativ schnell wieder geändert werden. Beklagt wird daher, dass die kleineren Banken dadurch zum Teil oft auch mit Informatikanpassungen überfordert würden. Schliesslich werden auch das Mass und der Umfang des ganzen Rapportwesens beklagt: Das Erheben von Zahlen und Statistiken jeder Art verursache den betroffenen Banken eine Unmenge unproduktiver Arbeit.

Mir ist klar, dass eine gute und effiziente Kontrolle der Banken wichtig ist. Klar ist mir auch, dass sich die EBK an die internationalen Richtlinien zu halten hat. Aber eine sinnvolle Differenzierung ist angebracht: eine Differenzierung hinsichtlich der Vorschriften für die Grossbanken, wo die Aufsicht, wie uns Herr Bundesrat Villiger in der GPK erklärte, immer schwieriger wird; eine Differenzierung auf der anderen Seite auch hinsichtlich der kleinen Banken, die nicht international tätig sind.

Ich bitte Sie daher, Herr Bundesrat, diese Anliegen bei der EBK vorzubringen. Sie wissen ja: Die Banken – vor allem die kleinen und mittleren – haben es nicht einfach, sich gegen ihre Aufsichtsbehörde zu wehren. Wir müssen unseren mittleren und kleinen Banken, die für die Schweizer Wirtschaft auch wichtig sind, nicht unnötige Stolpersteine in den Weg legen.

**Villiger Kaspar, Bundesrat:** Frau Saudan hat als hervorragende Geschäftsfrau einige messerscharfe Fragen gestellt, und ich bin froh darüber, dass sie sie mir vorher vorgelegt hat, denn wenn ich sie spontan hätte beantworten müssen, wäre ich wahrscheinlich ziemlich verloren gewesen. Die Fragen sind so messerscharf, dass sie auch etwas technisch sind, aber ich werde doch versuchen, sie zu beantworten.

Ich habe Verständnis dafür, dass diese Fragen Sie beschäftigen. Die Sache ging auch durch die Presse, und man hat

nicht genau gewusst, wie gross der Schaden ist, was eigentlich passiert ist und wer schuld ist. Ich höre ja immer, man solle alles an Private «outsourcen», dann passierten keine Fehler mehr. Hier zeigte sich jedoch, dass uns auch das «Outsourcing» nicht unbedingt vor Fehlern behüten kann.

Ich versuche, die Fragen der Reihe nach zu beantworten:

1. Ab dem 1. Juli 1997 hat man im Rahmen der neuen Anlagepolitik des AHV-Ausgleichsfonds die buchhalterische Verwaltung der Wertschriften dem Schweizerischen Bankverein übertragen. Das sind Wertschriften im Umfang von etwa 5 Milliarden Franken, also ein rechtes Paket. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Aufgabe von der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf wahrgenommen worden, welche seither «nur» noch Direktdarlehen zu betreuen hat. Das «nur» setze ich in Anführungszeichen, denn es geht immerhin um die Kleinigkeit von 13 Milliarden Franken.

2. Um die AHV-Gesamtrechnung nun weiterhin korrekt führen zu können, hätte die ZAS ab Juli 1997 vom Schweizerischen Bankverein eine richtige Monatsabrechnung der Wertschriften bekommen sollen. Das war jedoch bis Mitte März 1998, also etwa dreiviertel Jahre, nicht möglich. Die berechneten Negativzinsen der IV für 1997 waren deshalb unrichtig ebenso wie die an diese Zinsen gekoppelten Subventionen von Bund und Kantonen an die IV. Ende 1997 waren somit die veröffentlichten Rechnungen der AHV, der IV und der EO unkorrekt, was seitens der verantwortlichen ZAS zum allgemeinen Vorbehalt führen musste. Deshalb wurde der Vorbehalt angebracht.

3. Der Schweizerische Bankverein hat versehentlich die Verrechnungssteuern nicht vierteljährlich zurückgefordert. Das dürfte eigentlich einer auf diesem Gebiet spezialisierten Bank nicht passieren; aber Fehler passieren eben überall. Dadurch entstanden Zinsverluste von mehreren 100 000 Franken. Eine Schadenersatzforderung von seiten des AHV-Ausgleichsfonds an den Schweizerischen Bankverein ist immer noch offen.

4. Der Hauptgrund für die verschiedenen Probleme ist die Unterschätzung des Inhalts des Mandates durch den Schweizerischen Bankverein. Dies ist auch die Diagnose der bankenrechtlichen Revisionsstelle Atag. Das ist anscheinend die Revisionsstelle des Bankvereins; sie hat das auch so eingeschätzt. Die Unterschätzung hat wahrscheinlich schon mit der Offerte des Bankvereins begonnen. Sie war weitaus die günstigste; vielleicht war sie es deshalb, weil man das Problem unterschätzt hatte. Deshalb hatte natürlich diese Offerte, weil sie die günstigste war, auch die beste Chance – man schaut ja aufs Geld – und kam dann an die erste Stelle. In der Folge zeigte dann die tägliche Praxis, dass der Bankverein auch etwas wenig Erfahrung mit einem grossen institutionellen Anleger hat – mit dem Anlegen schon, aber nicht mit dem Anlegen –, der eben in Sachen Buchführung zusätzlich spezielle Bundesgesetze beachten muss und sich nicht mit den Usancen der Banken begnügen kann.

Erste Reklamationen gab es schon im August 1997. Dann mobilisierte der Bankverein – aus der Sicht meiner Spezialisten, die nötigen Ressourcen – also Ressourcen in Form von qualifizierten Informatikbuchhaltern – nicht rasch genug. Verschiedentlich wurde seitens des Buchführungsverantwortlichen des Bankvereins die Äusserung gemacht, der AHV-Fonds des Bundes sollte sich doch eigentlich dem Werteschriftenprogramm des Bankvereins anpassen und nicht umgekehrt der Bankverein den Bedürfnissen der AHV, der Fondsgeschäftsstelle, der ZAS und auch der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Aus AHV-Sicht war es eben unzureichend. Es wurden also eher die Ansprüche von unserer Seite kritisiert. Die separaten Reporting-Klauseln im Vertrag seien unüblich und technisch mühsam zu realisieren. Das stimmt wahrscheinlich.

Erst nach mehreren weiteren Interventionen auf Stufe Geschäftsleitung des Bankvereins wurden dann die Ressourcen ab Januar 1998 zur Verfügung gestellt, und das brachte im März 1998 die erhoffte Besserung: Das Problem konnte gelöst werden. Das will ich auch sagen: Es waren Anfangsschwierigkeiten. Der Bankverein mobilisierte dann die Ressourcen. Erst mit Erhalt der gewünschten Zahlen zeigte sich

dann, dass die ersten, zuwenig transparenten Reportings auch Buchungsfehler beinhaltet hatten.

5. Verbuchung von Obligationen zum Realwert: Das verursacht kein Problem, weil folgendes Verfahren angewendet wird: Die Obligationen werden zum Einstandswert verbucht. Die Differenz zum Marktwert wird der Bewertungsreserve gutgeschrieben oder belastet. Weil es sich um erstklassige Obligationen handelt, ist die Bewertungsreserve im Moment mit etwa einer halben Milliarde positiv – genau sind es 528 Millionen Franken –, und es sind eigentlich keine Gefahren ersichtlich.

6. Ihre Anfrage, Frau Saudan, beinhaltet die Problematik der Beitragsausstände, welche mit den Wertschriften keine direkte Verbindung haben. Ausstände gibt es bei den Beitragszahlenden immer, aber auch das ist eine interessante Frage: Ganz allgemein kann man dazu sagen, dass die Ausstände in den letzten Jahren stabil geblieben sind und im Verhältnis zu den Beiträgen, die gestiegen sind, sogar etwas tiefer geworden sind, trotz der Rezession; das ist eigentlich interessant. Das ist sicherlich der intensiven Überwachung der Ausstände durch das Bundesamt für Sozialversicherung, aber auch der ZAS und seit drei Jahren dem Verwaltungsrat der AHV zu verdanken, die das sehr sorgfältig überprüfen. Andererseits hat sich bis anhin die Befürchtung nicht bewahrheitet, dass die nicht einbringbaren Beiträge wegen der Revision des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs für die AHV «ungünstiger» sind und dass sich deswegen die Ausstände erhöhen werden. Man hatte Angst, dass sich das verändern würde; das ist zumindest bis jetzt nicht eingetreten. Die langdauernden Betreibungs- und Konkursprozeduren können natürlich auch dazu führen, dass man dieses Problem erst in ein bis zwei Jahren abschliessend beurteilen kann.

7. Diese Frage betrifft die «intérêts courus». Ich habe nicht einmal gewusst, was das auf deutsch heisst: Das betrifft die Verbuchung der Marchzinsen. Hier müssen wir festhalten, dass diese im Rahmen der neuen Anlagepolitik im Jahre 1997 erstmals verbucht werden mussten; es waren damals plus 508 Millionen Franken. Damit die AHV-Resultate dadurch nicht zu stark verfälscht werden, wurde eine Beitragsrückstellung von 458 Millionen Franken getätigt, also eine vorsorgliche Reserve, dies eben in Erwartung der SchKG-Revision, weil man befürchtete, dass es stärkere Ausstände geben könnte. Die Differenz – die Marchzinsen von 1997 abzüglich der Beitragsrückstellung – beträgt 50 Millionen Franken, welche das Resultat der Sozialwerke verbessert haben. Nun kann man also die Fragen, die Sie gestellt haben, zusammenfassend so beantworten: Zu den Gründen für die Verzögerung: Der Bankverein anerkennt, das Mandat unterschätzt zu haben, aber er hat die Lehren daraus gezogen. Im Moment ist also die Ausführung mandatskonform, aber halt mit einer gewissen Verspätung, die Kosten verursacht hat. Zur Grösse des Verlustes: Aus der Sicht der Geschäftsstelle des AHV-Fonds handelt es sich letztlich um 74 000 Franken. Zu den Strafbestimmungen: Im Mandat sind keine enthalten. Die Verbuchung der Gewinne und Verluste aufgrund der Bewertung zum Marktpreis erfolgt, wie ich gesagt habe, im Konto Bewertungsreserve. Die Frage betreffend «intérêts courus» habe ich soeben im Detail beantwortet.

Soweit die Antwort zu dieser etwas komplizierten Frage. Ich bin der Meinung – ich weiss, dass Ihre GPK diese Meinung teilt –, dass die Aufsicht des Bankwesens für den Finanzplatz Schweiz von sehr grosser Bedeutung ist. Frau Saudan hat gesagt, die EBK sei abhängig, «dépendante du Département fédéral des finances». Das muss ich relativieren, das ist eine rein administrative Abhängigkeit. Herr Hauri und Herr Zuberbühler würden sich die Haare raufen und einen Riesenradau machen, wenn ich materiell eingreifen wollte. Deshalb kann ich den Wunsch von Herrn Wicki zwar erfüllen und mit ihnen reden, aber ich kann nichts beeinflussen – denn das ist ja gerade der Witz des Ganzen.

Zum Generellen: Die Grösse des Finanzplatzes Schweiz ist im Verhältnis zur Grösse des Landes natürlich immens. Sie wissen, dass ein Viertel bis ein Drittel der Weltvermögen in der Schweiz verwaltet werden. Es ist auch so, dass die bei-

den Fusionen – einerseits die Fusion im Allfinanzbereich von Winterthur und CS, eigentlich müsste man es umgekehrt sagen, und andererseits die Fusion im reinen Bankbereich von SBV und UBS – zu zwei Giganten geführt haben, die an sich im Verhältnis zur Schweiz wieder sehr, sehr gross sind.

Hier muss ich leider sagen, Herr Wicki: Sie haben sich um eine Null versprochen, Sie haben gesagt, die Bilanzsumme der neuen UBS betrage 100 Milliarden Franken – so hoch ist die Schuld des Bundes –, es sind 1000 Milliarden Franken, es ist zehnmal mehr. Das ist wahnsinnig; das ist eine Ziffer, die sich gar niemand mehr vorstellen kann. Ich habe sie zuhänden eines Protokolls auch falsch zitiert. Sie können mir den Ball zurückgeben. Dies zeigt, wie schwierig es für uns alle ist, solche Grössenordnungen überhaupt zu erfassen. Es ist so: Nicht wegen den schweizerischen Global players sind die Risiken grösser geworden, sondern die Tatsache an sich, dass immer grössere Gebilde global tätig sind, führt zu sogenannten systemischen Risiken, die grösser geworden sind. Ich habe das hier auch schon gesagt. Ich will das nicht alles wiederholen. Es geht also nicht mehr nur um Eigenmittelvorschriften und solche Dinge, sondern es geht um Risiken, die durch unterschiedliche Fälligkeiten entstehen können, auch wenn die Banken an sich solid sind. «Herstatt» war ein solches Beispiel. Hier muss die Aufsicht des Bankwesens hinterherrennen; sie muss immer versuchen, mit der raschen Expansion der Finanzmärkte, mit der raschen Vergrösserung der einzelnen Akteure in bezug auf die Kontrolle Schritt zu halten.

Zu den Eigenmitteln: Auch das habe ich schon einmal gesagt: Hier sind wir eher etwas besorgt, weil der Druck eine möglichst hohe Eigenmittelrendite zu erzielen, dazu führt, dass die grossen Banken möglichst wenig Eigenmittel wollen, um möglichst hohe Renditen zu haben. Diese werden immer ausgeklügelter berechnet, und zwar mit Formeln, die nicht einmal mehr ich als Ingenieur verstehe! Solche Formeln gibt es auch in den Verordnungen; ich verstehe, dass Kleinbänkler Schreie des Entsetzens ausstossen, wenn sie diese sehen. Aber alle diese Formeln sollen dazu führen, dass man noch etwas knapper rechnen kann; man will ja nicht grosszügiger rechnen. Das macht uns ein bisschen Sorge, weil es eher in die andere Richtung gehen sollte.

Herr Wicki sagte zu Recht, eine gute Finanzaufsicht sei für die Banken nicht nur eine Last, sondern sie sei ein vertrauensbildendes Element auch für den Finanzplatz Schweiz an sich und helfe letztlich auch den Banken. Deshalb sind die Banken in bezug auf die Aufsicht und auf das, was man tun soll, immer sehr kooperativ, weil das auch in ihrem eigenen Interesse ist.

Das Problem besteht darin, dass die Bankenaufsicht immer noch national ist und dass das Herkunftslandprinzip gilt, d. h., dass das Herkunftsland seine Global players kontrollieren muss. Darüber werden Sie sich auch im Zusammenhang mit der Bankengesetzrevision unterhalten müssen, bei der wir den Teil über die Kantonalbanken revidieren. Wir haben dort in Zusammenarbeit mit den Auslandbanken einen kleinen Teil in bezug auf die sogenannte Vor-Ort-Kontrolle hineingenommen, der nicht in der Vernehmlassung war. Wir haben natürlich ein Interesse daran, dass die EBK auch bei den Filialen unserer Global players im Ausland Kontrollen machen kann, aber die anderen haben auch ein Interesse daran, dass sie das in der Schweiz tun können. Das Problem ist das Bankgeheimnis. Es darf – auch für den Fiskus – zu keiner Durchlöcherung des Bankgeheimnisses kommen. Das kann man aber eingrenzen, und Sie werden dies im Detail besprechen können.

Diese kurze Übersicht über die rasante Entwicklung zeigt Ihnen auf, dass sich auch die Bankenaufsicht rasant entwickeln muss; man müsste übrigens gelegentlich noch über das Problem reden, ob man angesichts der Entstehung der Allfinanzinstitute die Versicherungs- und die Bankenaufsicht immer noch trennen kann. Hier besteht nun das Problem für die Bankenaufsicht.

Frau Saudan, Sie haben die Frage gestellt, ob die EBK im Vergleich mit ähnlichen ausländischen Institutionen nicht zu klein sei. Ich glaube, dass wir mit einer gewissen Befriedi-

gung sagen dürfen, dass die Schweiz in allen Verwaltungsbereichen meistens mit weniger Leuten effizienter arbeitet als andere. Aber ob das heute noch und auch in diesem Bereich überall so zutrifft, weiss ich nicht. Die EBK möchte ja auch etwas expandieren.

Die Frage, ob die EBK für den Finanzplatz Schweiz mehr Werbung machen könnte, haben Sie bereits in der Kommission gestellt. Ich werde mich erkundigen, wie das andere machen. Hier gibt es gerade im Zusammenhang mit den Problemen, die im Moment in bezug auf die Grossbanken in den Zeitungen behandelt werden, einen etwas riskanten Zwischenbereich: Wenn natürlich der Verdacht entstünde, die Bankenaufsicht nehme noch andere als die strikten Aufsichtsaufgaben wahr und ergreife quasi für den Finanzplatz Schweiz Partei, könnte das etwas problematisch sein und das Vertrauen des Auslandes dezimieren. Aber warum sollte man das nicht einmal anschauen, wenn andere das auf eine raffinierte Weise tun? Wir haben ein Interesse daran, dass der Finanzplatz Schweiz leistungsfähig bleibt.

Die Bankenaufsicht hat auch ihre Aufsicht über die Grossbanken auf eine neue Basis gestellt und führt periodisch Gespräche mit Vertretern dieser Grossbanken. Die Bankenaufsicht hat hier also ausgebaut und muss deshalb noch einen gewissen personellen Ausbau vornehmen. Es besteht auch der Wunsch nach noch mehr Selbständigkeit, und das Eidgenössische Finanzdepartement ist bereit, auf diesen Wunsch einzugehen. Aber ich warne Sie! Nicht alle, die sagen, alle ihre Probleme wären gelöst, wenn sie mehr Selbständigkeit hätten, haben recht. Das werden Sie bei den «Flag»-Ämtern sehen. Das ist nicht das Zaubermittel. Es ist auch nicht so, dass der Bundesrat in bezug auf die Bedürfnisse im Personalbereich kein Einsehen gehabt hätte. Sie haben einem Zusatzkredit von 995 000 Franken zugestimmt, der der EBK wieder einen Quantensprung ermöglicht.

Ein Geldproblem ist es für mich nicht, weil sich das ja selber bezahlt. Aber wir werden Ihnen dann bei der nächsten Revision – es kommen ja immer wieder periodisch Bankengesetzrevisionen – eine solche Klausel vorschlagen, damit die EBK im Sinne von mehr Freiheit, von besserem Einsatz der Mittel handeln kann.

Es stellt sich natürlich bei diesem «mehr Freiheit» immer die Frage, wer die Aufsicht beaufsichtigt. Das ist eine Frage, die man auch ernst nehmen muss. Das ist auch bei der Nationalbank das Problem. Es gibt neben der Fachaufsicht natürlich auch die administrative Aufsicht. Auch die Nationalbank ist nur bei ihrer von der Verfassung vorgesehenen Aufgabe völlig unabhängig. Sie ist aber natürlich ein Teil des Bundes, den man nicht einfach völlig aufsichts-, mitwirkungsfrei stehenlassen kann. Hier ergeben sich dann gewisse Probleme. Wenn solche «Gebilde» sagen, sie seien gar nicht mehr bereit, über das zu reden, was bei ihnen passiert, dann wäre das falsch. Aber man kann die Aufsicht natürlich über die Rechenschaftsablage des Geschäftsberichtes ausüben. Je mehr Freiheit die EBK hat, desto mehr muss sie auch Rechenschaft ablegen über Dinge, die sie strukturell macht. Das ist der Preis: Kompetenz gegen Transparenz. Aber wir sind gerne bereit, auf diese Forderung nach mehr Freiheit einzugehen. Wenn Bedürfnisse vor dieser Gesetzesänderung angemeldet werden, werden wir natürlich auch konstruktiv auf die Bedürfnisse eingehen und Lösungen ermöglichen; das ist selbstverständlich.

Jetzt zur Frage von Herrn Wicki, die mir in diesem Sinne neu ist: Ich war auch einmal viele Jahre im Verwaltungsrat einer Lokalbank, die es noch gibt und die immer noch solid ist; ich bin froh, dass ich anscheinend damals nicht auf schlechte Weise am Fundament gerüttelt habe. Damals war das eigentlich kein Thema. Es ist für mich neu.

Ich werde mich gerne einmal mit Herrn Hauri und Herrn Zuberbühler darüber unterhalten. Ich möchte einfach einen spontanen Gedanken beifügen: Es ist richtig, dass die Regulierungsdichte einen kleineren Betrieb stärker trifft. Aber wir haben doch in den letzten Jahren gesehen, dass bei den mittleren und kleineren Banken auch besondere Probleme entstanden sind. So gesehen ist es natürlich – das gerade auch nach dem, was in Thun passiert ist, und mit den Kantonal-

bankenproblemen zusammen –, dass auch die Frage aufgetaucht ist, ob die kleineren Banken noch das gleiche Vertrauen geniessen wie früher. Ich glaube, dass sie das verdienen. Aber die Frage stellt sich. Jetzt, nach den Grossfusionen, haben sie zum Teil wieder Mittel bekommen, weil sich die Leute über die Fusionen geärgert haben, aber letztlich, bei den Problemen der mittleren und kleineren Banken, haben sich viele Leute gefragt: Wie ist es eigentlich mit der langfristigen Sicherheit dieser Bankenstruktur?

Weil dieses Vertrauen sehr wichtig ist, scheint mir, dass eine Veränderung der Bankenaufsicht in diesem Bereich nie auf Kosten der Qualität gehen darf, auch wenn das ein bisschen Aufwand braucht. Deshalb muss man wahrscheinlich, wenn man schon den Aufwand beklagt, auf der anderen Seite auch das Problem anschauen, wieviel Aufwand es braucht, um wirklich vertrauensbildend beaufsichtigen zu können. Da befindet man sich möglicherweise in einem gewissen Zielkonflikt. Aber ich bin froh, dass Sie das Problem aufgeworfen haben. Ich sage Ihnen aber, dass mir Herr Hauri als erstes sagen wird: Dazu haben Sie nichts zu sagen! Er wird mir dann aber natürlich trotzdem eine Antwort darauf geben.

### Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

#### Département de la défense, de la protection de la population et des sports

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: J'aimerais rapidement, au nom de la commission, aborder quatre points ce matin avec vous; quatre points qui ont d'ailleurs fait l'objet de discussions lorsque nous nous sommes penchés sur l'activité de votre département.

1. La première question que nous devons évoquer est celle de la situation à la frontière et de l'éventualité de l'intervention de l'armée pour empêcher les criminels et les faux requérants d'asile, ceux qui abusent de notre loi d'asile, d'entrer chez nous. C'est un sujet qui depuis plusieurs mois préoccupe l'opinion publique et nous aurons à l'aborder.

2. La deuxième question que nous aimerions aborder est celle de la réforme de l'armée et de l'état des travaux en cours.

3. La troisième question, même s'il s'agit ici de l'examen du rapport de gestion, nous semble assez essentielle, car il faut prendre un bon départ, et cette troisième question concerne la place du sport dans votre département. Est-ce que le sport est bien intégré? Est-ce qu'on peut parler de bon départ concernant cette opération qui, de l'un ou l'autre point de vue, peut tout de même apparaître comme délicate?

4. La dernière question que nous allons aborder, et que je développerai, c'est celle de votre engagement personnel dans l'organisation des Jeux olympiques d'hiver 2006 Sion-Valais-Suisse. Là aussi, il me paraît intéressant d'évoquer brièvement cette question, qui fait régulièrement l'objet de commentaires.

1. La situation à la frontière: le Parlement vient de voter des mesures d'urgence contre les abus dans le domaine de l'asile. Nous savons depuis plusieurs mois, suite d'ailleurs aussi à l'intervention de la Commission de gestion de notre Conseil, que vous avez mis à disposition le Corps des gardes-fortifications qui compte environ 200 à 300 spécialistes qui sont à même de prêter main-forte à la frontière. Récemment, 50 sous-officiers d'une école de recrues de Herisau ont été mis à disposition pour soulager un peu le Corps des gardes-fortifications. On nous a expliqué qu'il s'agissait d'intervenir sous forme de patrouilles mixtes.

Il est clair que l'idéal serait un renforcement de 50 à 100, voire 150 fonctionnaires de plus dans le Corps des gardes-fortifications ou alors carrément dans le Corps des gardes-frontière. On nous dit que les choses sont en route pour le budget de l'année prochaine – je ne sais pas si vous aurez l'occasion de nous parler de ces projets.

Dernier aspect: l'intervention comme telle de l'armée aux frontières. Là aussi, nous avons aujourd'hui une opinion clairement exprimée par le Conseil fédéral qui dit que l'armée



doit être prête, mais qu'il n'est pas question que celle-ci intervienne comme telle à nos frontières. Vous-même, Monsieur le Conseiller fédéral, avez déclaré à plusieurs occasions, notamment à Fribourg lors d'une assemblée des délégués de votre parti, là où vos propos avaient été mal interprétés dans un premier temps par une certaine presse, que l'accent doit être mis sur les tractations avec nos voisins européens dans le cadre du champ d'application de l'accord de Schengen et de la convention de Dublin. Vous avez dit qu'il faut trois conditions – et vous avez été mal compris à ce moment-là – pour que l'armée intervienne. Il faut – et c'est un préalable indispensable – un consensus politique, consensus qui n'existe pas aujourd'hui en Suisse. Il faut que l'armée soit prête et qu'elle ait les moyens, ce sont les autres conditions. Alors, il serait intéressant que vous confirmiez encore une fois ce point de vue du Conseil fédéral sur cette question de l'armée à nos frontières et que vous confirmiez qu'il n'y a en l'état, compte tenu des mesures d'urgence que nous venons d'adopter en matière d'asile, pas péril en la demeure et que l'essentiel est de renforcer le Corps des gardes-fortifications.

2. La réforme de l'armée: nous avons observé en commission, et aussi, d'ailleurs, lors de notre débat sur la réforme de la Constitution fédérale, que la notion d'armée de milice fait aujourd'hui problème. Nous savons que certains domaines de cette armée vont vers plus de professionnalisme, nous savons que cette armée doit s'intégrer dans les organisations européennes et mondiales qui existent, d'une façon ou d'une autre: c'est toute la problématique des casques bleus, des bérets jaunes, du Partenariat pour la paix. Nous savons aussi qu'une réduction des effectifs nous est annoncée pour après l'an 2000. Est-ce que, aujourd'hui, vous êtes en mesure de nous donner quelques précisions sur l'état des travaux concernant la réforme de l'armée?

3. La place du sport dans votre département: certaines personnes craignent que le sport ne soit qu'un petit appendice d'un «département militaire» qui reste votre principale préoccupation. Nous avons pu observer une brochure extrêmement intéressante qui nous a été distribuée en commission et où vous décrivez les sept champs d'action en matière de sport que vous comptez mettre en oeuvre. Vous y parlez des grandes manifestations, des installations sportives, du sport et de la jeunesse, du sport et des aînés – où, je le signale en passant, vous avez eu l'heureuse initiative de mettre en place une conception du sport pour les aînés avec les spécialistes en la matière que sont notamment Pro Senectute Suisse. Vous avez le sixième axe sur le sport, l'économie et la science et, enfin, le dernier axe sur la société et le sport. Il serait intéressant que vous puissiez confirmer aujourd'hui que le sport n'est pas un simple appendice de votre département.

4. Les Jeux olympiques d'hiver 2006 Sion-Valais-Suisse: vous êtes, on le sait, pleinement engagé dans ce projet, ce qui n'est pas sans risque pour un membre du Conseil fédéral. Nous aimerions que vous puissiez définir votre rôle exact et de quelle façon vous séparez les intérêts du Conseil fédéral et ceux du Comité d'organisation de ces jeux, qui ne sont pas toujours les mêmes et qui ne se recouvrent pas forcément. D'autant plus qu'on peut, de temps à autre, être inquiet par certaines choses qu'on lit dans la presse et ce serait bien que vous ayez aujourd'hui l'occasion de dire ce que vous pensez notamment de ce qu'on peut lire dans le numéro de «Facts» sorti ce matin. J'imagine que, comme moi, vous avez peut-être été surpris des propos qui y sont relatés.

J'ai groupé ces quatre points, Monsieur le Conseiller fédéral, et je vous remercie de la peine que vous avez prise, lors de nos débats en commission, à nous montrer avec transparence ce qui se passe dans votre département. Je vous remercie aussi de la peine que vous vous donnerez maintenant de bien vouloir répondre à ces quatre questions que je viens brièvement d'exposer.

**Ogi Adolf, Bundesrat:** Ich beantworte die vier Fragen, die mir Herr Aeby gestellt hat, sehr gerne. Ich konzentriere mich auf die Fragen 1 und 2 und werde – ich sage das, damit keine Missverständnisse entstehen – bei den Fragen 3 und 4 etwas kürzertreten.

Zu Frage 1, Truppen an der Grenze: Die Vorstellung, dass Soldaten an der Schweizer Grenze stehen und diese bewachen, weckt – ich weiss es – Erinnerungen an Bilder aus dem Zweiten Weltkrieg. Wir sehen Soldaten, die Flüchtlinge in unser Land aufnehmen, aber auch Soldaten, die verzweifelte Flüchtlinge abweisen müssen.

Heute ist die Situation völlig anders. Heute haben wir keinen Krieg. Heute würden die Soldaten nicht im Rahmen einer Mobilmachung an die Grenze gehen, sondern einzig und allein mit dem Auftrag, das der zivilen Behörde unterstehende Grenzwachkorps zu unterstützen. Die Truppe wäre nur komplementär, mit Schwergewicht im rückwärtigen Bereich, tätig. Das Ergebnis wäre möglicherweise mehr Sicherheit an der Grenze.

Herr Aeby hat es gesagt: Am 15. September 1997 und am 16. März 1998 haben der Bundesrat und die zuständigen Departemente beschlossen, 20 bzw. 80 Festungswächter zur Unterstützung des Grenzwachkorps und zur Verbesserung der Grenzkontrolle einzusetzen. Sie haben dieses Massnahmenpaket vor dem Hintergrund der starken Zunahme illegaler Einreisen beschlossen. Es ist bis Ende Juni 1998 befristet. Ab Juli werden – ich bestätige die Aussagen von Herrn Aeby – 50 FWK-Angehörige durch 50 Berufsunteroffiziere ersetzt. Diese Massnahme drängt sich auf, weil das FWK die bisherigen Aufgaben einfach nicht mehr erfüllen kann und sich Überstunden angehäuft haben. Es war nicht mehr zu verantworten, diese Lösung – 100 Festungswächter bis Ende Jahr im Einsatz – weiterzuführen.

Zur Frage einer späteren, allfälligen weiteren Verstärkung des Grenzschutzes, möglicherweise durch Miliztruppen, möchte ich folgendes in Erinnerung rufen:

1. Ein Truppeneinsatz kommt nur dann in Frage, wenn die Aufgabe im öffentlichen Interesse liegt und wenn es für die zivilen Behörden in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nicht mehr möglich ist, die Aufgabe zu bewältigen. In jedem Fall muss die zivile Behörde, sei es ein Grenzkanton oder ein eidgenössisches Departement, beim Bundesrat vorgängig ein Gesuch um Unterstützung durch die Armee einreichen. Damit kommt der Gedanke der Subsidiarität und des politischen Primates klar zum Ausdruck.

2. Das Militärgesetz vom 3. Februar 1995 gibt in Artikel 1 Absatz 3 der Armee den Auftrag, die zivilen Behörden zu unterstützen, wenn deren Mittel zur Bewältigung der Lage nicht mehr ausreichen.

3. Der Bundesrat hat am 1. Oktober 1997 die Verordnung über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst in Kraft gesetzt. Damals stand in der politischen Diskussion nur eine Verordnung im Mittelpunkt, nämlich die Verordnung über den Ordnungsdienst. Von den beiden Verordnungen über den Grenzpolizeidienst und den Schutz von Personen und Sachen sprach man nicht. Der Ordnungsdienst stand im Mittelpunkt der politischen Diskussion – wegen der Materialliste (Stichworte: Radschützenpanzer, Handschellen, Schlagstöcke). Der Grenzpolizeidienst, der aufgrund des Gesetzes von 1995 in einer eigenen Verordnung geregelt worden ist, a passé inaperçu.

Gestützt auf das Militärgesetz von 1995 und die erwähnte Verordnung ist die Armee, Herr Aeby, gesetzlich verpflichtet, auf einen solchen Einsatz vorbereitet zu sein. Unsere Milizarmee ist bereit, ihre Verantwortung subsidiär wahrzunehmen, wenn dies erforderlich sein sollte und wenn ihr die Politik diesen Auftrag erteilt. Ihr Einsatz kann aber nur – ich weise mit Nachdruck darauf hin – subsidiär sein.

Zu Frage 2, Armee reform: Die Entwicklung der militärischen Lage, die Bundesfinanzen – nicht zuletzt auch der «runde Tisch» –, die sozialen Veränderungen sowie die Technologieentwicklung schaffen einen deutlichen Handlungsbedarf, unsere Armee umfassend zu reformieren. Dieser Reformprozess gliedert sich in drei Phasen: die Phase der Auswertung des Berichtes Brunner, die bis am 15. Juli dieses Jahres läuft, dann die Phase der Sicherheitspolitik und schliesslich die Phase der Armee.

Um rechtzeitig über entsprechende Grundlagen für diesen Reformschritt zu verfügen, habe ich im Herbst 1996 die Studienkommission für strategische Fragen, die Kommission

Brunner, eingesetzt. Die Kommission hat ihren Bericht am 26. Februar dieses Jahres vorgelegt. Mit der Veröffentlichung des Berichtes wurde der offizielle Startschuss zur «Armee 200X» gegeben. Ein erster Meilenstein auf diesem Weg ist die bis nächsten Monat laufende Konsultation. 100 Hearings wurden durchgeführt und 8000 Berichte versandt. Dazu sind bis heute 100 Stellungnahmen eingegangen. Zudem ist der Bericht auf der Internet-Homepage des VBS einsehbar. Hier kann jedermann schriftlich oder via E-Mail eine Stellungnahme abgeben. Bisher ist der Bericht über 20 000 Mal angeklickt worden. Es ist also ein Bericht, der offensichtlich hätte verkauft werden sollen, wir hätten damit weltweit noch etwas Geld für das arme VBS verdienen können.

Das Konsultationsverfahren wird zeigen, welche der 19 Empfehlungen der Kommission Brunner auf Zustimmung und welche auf Ablehnung stossen.

Gestützt auf diese Erkenntnis werde ich dem Bundesrat im September dieses Jahres in einem Aussprachepapier die politischen Leitlinien für die Armeeform vorlegen. Damit stecken wir den politischen Rahmen ab, innerhalb dessen sich die Armeeform bewegen muss. Die politischen Leitlinien geben verbindlich die Richtung an. Gleichzeitig müssen sie der Armeepolitik aber grösstmögliche Handlungsfreiheit lassen. Für die Erarbeitung eines neuen Berichtes über die Sicherheitspolitik der Schweiz hat der Sicherheitsausschuss des Bundesrates eine Projektorganisation unter der Leitung von Botschafter Dr. Anton Thalman, stellvertretendem Generalsekretär in meinem Departement, eingesetzt. Dieser neue Bericht soll Mitte 1999 dem Bundesrat unterbreitet und anschliessend dem Parlament vorgelegt werden.

Gestützt auf die politischen Leitlinien und den Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz wird das Projekt «Armee 200X» an die Hand genommen. Mit dieser Reform ist der Generalstabschef beauftragt. Der Generalstabschef, Korpskommandant Hans-Ulrich Scherrer, hat dazu eine Projektorganisation unter der Leitung seines Unterstabschefs Planung, Divisionär Urban Siegenthaler, eingesetzt.

Es geht darum, ein neues Armeeleitbild und ein neues Militärgesetz bzw. die Revision des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 auszuarbeiten. Diese Grundlagen sollen dem Bundesrat im ersten Semester 2001 unterbreitet und anschliessend dem Parlament vorgelegt werden.

Das Projekt «Armee 200X» schafft neue doktrinale Grundlagen. Es legt die zukünftigen Leistungen fest, die die neue Armee zu erbringen hat. Es regelt Einsatzformen und Organisation der Armee. Auch die Überführung der «Armee 95» in die «Armee 200X» – dieses X wird aufgrund eines politischen Entscheides durch eine Zahl ersetzt werden – soll von der gleichen Projektorganisation vollzogen werden.

Unsere Armee soll so umgebaut werden, dass den zukünftigen sicherheitspolitischen Bedürfnissen unseres Landes optimal entsprochen wird. Die Armee soll kostenoptimiert sein, den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen maximal Rechnung tragen und die primäre Aufgabe nicht vernachlässigen, nämlich die Landesverteidigung sicherzustellen.

Zu Frage 3, Sportpolitik in meinem Departement: Hier möchte ich eher bremsen. Sie haben mich gefragt, welche Bedeutung der Sport in meinem Departement habe. Der Sport in der Schweiz ist mit einem Zweizylindermotor vergleichbar. Der öffentlich-rechtliche Zylinder sind wir, mit Magglingen, mit der Sportschule, mit Tenero, mit Jugend+Sport. Der privatrechtliche Zylinder sind die Sportorganisationen, das ist der Schweizerische Olympische Verband mit den ihm angeschlossenen Sportverbänden, die auch für den Spitzensport zuständig sind. Wir sind zuständig für den Breitensport, und beim Spitzensport haben wir für die Rahmenbedingungen zu sorgen, wir sind aber nicht diejenigen, die Medaillen produzieren.

In meinem neuen Departement steht «V» für Verteidigung, das beansprucht etwa 80 Prozent meiner Tätigkeit; «B» steht für Bevölkerungsschutz; da gibt es im Moment viele Probleme, die einer Lösung harren. Ich sage ganz offen, dass der Zivilschutz umgebaut werden muss. Wir werden Ende des Jahres Vorschläge unterbreiten. Die Integration des Zivil-

schutzes, der Nationalen Alarmzentrale und der Zentralstelle für Gesamtverteidigung in den Bevölkerungsschutz ist im Gange, aber das braucht noch etwas Zeit und Überzeugungsarbeit. Hier, würde ich sagen, beträgt der Zeitbedarf etwa 15 Prozent.

Zu 5 Prozent beschäftige ich mich mit dem Sport. Es ist so: Wenn ich vom Sport rede, ist der «Transport» von Bild und Text etwa zwanzigmal grösser, als wenn ich von der Verteidigung oder vom Bevölkerungsschutz rede. Mein kurzer Name gibt natürlich auch eine gewisse Plattform, auch meine Vergangenheit in bezug auf den Sport.

Als ich wusste, dass ich den Sport übernehmen soll – das war im Februar 1997 –, habe ich sehr viele Gespräche geführt. Ich habe eine Analyse des Schweizer Sports vorgenommen und festgestellt, dass vieles im argen liegt und dass die Resultate im Spitzensport nicht das Produkt einer kontinuierlichen Nachwuchsförderung sind. Das hat dazu geführt, dass ich sieben Wirkungsfelder entwickelt habe. Diese sieben Wirkungsfelder für den Sport sind die folgenden:

1. Grosse Sportanlässe: Dieses Land muss wieder lernen, unter Zeitdruck Probleme rechtzeitig zu lösen, und deshalb setze ich mich für die Olympischen Winterspiele 2006 ein. Wenn wir diese Spiele bekommen, müssen wir im Februar 2006 ohne Wenn und Aber bereit sein. Wir haben keine Chance, diese Spiele zu verschieben, und wir müssen ein Produkt anbieten, das der internationalen Kritik standhalten kann. Wir können es uns nicht leisten, ein schlechtes Produkt anzubieten. Weil das aber über den Sport hinausgeht, setze ich mich dafür ein. Wir müssen 200 000 Probleme lösen: finanzpolitische, wirtschaftspolitische, umweltpolitische, transportpolitische Probleme. Es sind – selbstverständlich – auch sportpolitische Probleme. Aber dieses Land – Sie ausgeschlossen – kann das nicht mehr, und deshalb muss es jemand tun. Der Sport könnte hier vorangehen und diesen «breakthrough» vollziehen.

Was müssen wir tun, wenn wir im Sport wieder eine internationale Bedeutung haben wollen? Wir müssen Grossanlässe ins Land holen, damit wir unsere Sportinfrastruktur in Ordnung bringen können. Die kantonale und lokale Sportinfrastruktur sind weltmeisterlich. Aber die Infrastruktur der Stadien, in welchen wir internationale Anlässe durchführen, ist katastrophal. Ich kann es nicht anders formulieren.

2. Spitzensport: Wir sollten zum Spitzensport ohne Wenn und Aber ja sagen. Ich weiss: Der Spitzensport hat negative Seiten. Aber wenn Sie ihn insgesamt beurteilen, ist er eben doch positiv. In etwas sind wir Spezialisten: Wenn es gutgeht, haben wir das «Wir-Gefühl», wenn es schlechtgeht, waren «sie» schlecht. Wir sollten jedoch kontinuierlich zum Spitzensport stehen.

3. Sportanlagen: Ich habe es bereits gesagt: Wir riskieren, dass wir die grossen Sportveranstaltungen nicht mehr bekommen, beispielsweise das Leichtathletik-Meeting in Zürich oder grosse Weltcup-Skirennen, weil wir im internationalen Vergleich infrastrukturell schlecht abschneiden. Das ist eine Tatsache.

4. Jugend+Sport: 850 000 junge Schweizerinnen und Schweizer werden mit Jugend+Sport erfasst. Jetzt soll sogar dieses wunderbare Programm – ich kann es nicht anders sagen – in Frage gestellt werden. Was wäre, wenn es diese 850 000 Jugendsportler nicht gäbe? Welche zusätzlichen Probleme hätten wir? Wir, die wir pro Tag für die Wiederherstellung der Gesundheit unserer Bevölkerung 100 Millionen Franken ausgeben. Wieviel mehr müssten wir ausgeben, wenn wir Jugend+Sport nicht fördern würden? Wir müssen deshalb eine bessere Verbindung zwischen Schule, Beruf und Sport finden. Sie ist gegenwärtig nicht gut. Auch die Rekrutenschule ist für einen Spitzensportler – wenn ich jetzt schon beim Spitzensport bin – ein Nadelöhr, das wir irgendwie überwinden müssen.

5. Seniorensport: Es ist wichtig, dass wir auch den Senioren, die Geld und Fahrzeuge haben und motiviert sind, die Möglichkeit geben, sich sportlich zu betätigen, sich sportlich zu messen. Schauen Sie einmal das Teilnehmerfeld am Engadiner Skimarathon an: Die über Vierzigjährigen sind in der Mehrzahl. Wir haben sie in der Armee mit der Reduzierung

des Dienstalters auf 42 Jahre praktisch weggeschoben. Dies war ein Fehler. Wir müssen sie wiedergewinnen. Der Seniorsport hat in unserer Gesellschaft eine grosse Bedeutung. 6. Wirtschaft und Sport: Es fehlen in unserem Land gesicherte Fakten darüber, was beispielsweise ein Leichtathletik-Meeting Zürich bringt, was ein Lauberhornrennen der Region Jungfrau bringt, was Golf beispielsweise dem Kurort Crans-Montana bringt. Wir brauchen diese Zahlen nicht nur für die Sponsoren, sondern wir brauchen sie auch für die Leute, die in diesen Regionen leben und überleben wollen. Sie leben weitgehend vom Tourismus, sie brauchen Impulse, sie brauchen auch Zahlen, die ihnen eine gewisse Sicherheit geben, dass sie dort überleben können.

7. Sport in der Gesellschaft: Wir sollten dem Sport eine kontinuierliche Unterstützung geben; wir sollten keine Zickzack-Übung machen, sondern ihn kontinuierlich fördern. Wir sollten uns zum Sport bekennen, ihn neu interpretieren oder ihn neu entdecken. Wenn Sie die Weltmeisterschaften im Fussball analysieren, dann hat der Sport unschöne Seiten. Diese kritisiere ich, lehne ich ab; das sind Erscheinungen, die ich nicht akzeptieren kann. Man darf aber nicht alles in den gleichen «Kübel» werfen, weil jetzt solche Ausschreitungen das Bild, das insgesamt trotzdem positiv ist, in Frage stellen. Deshalb ist es nötig, dass wir diesem Bereich etwas mehr Bedeutung geben, wenn wir eine Sportnation werden möchten. Heute sind wir nur eine sportliche Nation, aber keine Sportnation.

Ich danke Ihnen, dass Sie mir diese Frage gestellt haben, Herr Aeby.

Zu Frage 4, Kandidatur für die Olympischen Winterspiele 2006: Unsere Chance beträgt 16,6 Prozent, es bewerben sich 6 Kandidaten. Die Ausgangslage ist so, dass wir im harten Kampf mit Zakopane, mit Helsinki und vor allem mit Torino sind. Wenn wir unsere Vorbereitungen analysieren, dann haben wir fünf Phasen:

Die erste Phase war eine Phase «valaisanne», in der die Walliser den Spielen mit 67 Prozent der finanziellen Unterstützung zugestimmt haben. Wenn Sie eine solche Kandidatur aufbauen, müssen Sie eine Mischung zwischen Leuten aus dem Wallis und aus der Schweiz zusammenbringen, eine Equipe, die bereit ist, diese zuerst regional getragene Kandidatur vorwärtszubringen. Wenn sie dann zu einer nationalen Aufgabe wird, muss sie auch von nationalen, im Sport bekannten Leuten getragen werden.

Die zweite Phase ist die Phase, in der wir uns jetzt befinden; die Phase, in der es darum geht, 118 Mitglieder des IOC zu überzeugen. Es geht darum, auf den 1. September 1998 ein perfektes technisches Dossier abzuliefern.

Die dritte Phase beginnt am 20. Juni 1999, wenn wir die Spiele bekommen, und sie beginnt nie, wenn wir die Spiele nicht bekommen. Das ist die Vorbereitung. Das Wallis und die Schweiz haben sieben Jahre Zeit, die etwa 150 000 Probleme zu lösen. In der jetzigen Phase müssen wir 50 000 Probleme lösen, in der dritten Phase kommen noch 150 000 Probleme dazu. Die dritte Phase dauert vom 20. Juni 1999 bis zum Februar 2006. Ich bin etwas überrascht, dass man verlangt, dass heute schon Probleme gelöst werden, für die man in der Phase von 1999 bis 2006 Zeit hat.

Die vierte Phase ist dann die Durchführung.

Die fünfte Phase schliesslich ist die nachhaltige Nutzung. Es geht darum, keine Infrastrukturen zu bauen, die man nicht intelligent und sinnvoll nutzen kann.

Präsiert wird der Verein für die Olympischen Winterspiele 2006 von Herrn Joseph Blatter, dem neuen Präsidenten des Internationalen Fussballverbandes. Dank seiner neuen Funktion wird er auch im Internationalen Olympischen Komitee eine bedeutende Rolle spielen. Dann gibt es einen Generaldirektor. Er ist neu im Amt seit dem 1. Juni 1998, freigestellt von meinem Departement. Der Verein für die Olympischen Winterspiele 2006 bezahlt sein Salär und die Zusatzkosten jeden Monat vollumfänglich an das VBS zurück.

Sie haben mich gefragt, welche Funktion ich als Bundesrat habe. Ich bin lediglich der Präsident des nationalen Unterstützungskomitees. Ich habe – im Einvernehmen mit dem Bundesrat – ein nationales Unterstützungskomitee zusam-

mengestellt. Darin sind rund 350 Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Politik, Armee, Sport und Wissenschaft vereinigt. Sie sollen mithelfen, etwas mehr Begeisterung in dieses Haus zu bringen – nicht ins Bundeshaus, aber ins Schweizerhaus. Wenn wir die Spiele wollen, dann ist das IOC in Lausanne nahe genug, um feststellen zu können, ob die Begeisterung vorhanden ist oder nicht. Wir müssen deshalb etwas tun. Dieses Präsidium habe ich, wie gesagt, im Einvernehmen mit dem Bundesrat übernommen.

Ob Herr Blatter seine Funktion weiter ausüben kann, weiss ich nicht. Das wird sein Entscheid und der Entscheid des Trägerkomitees sein: der Stadt Sitten, des Staatsrates des Kantons Wallis und des Schweizerischen Olympischen Verbandes.

Ich sage es Ihnen ganz offen: Ich halte es für wichtig, dass wir dieses Ziel erreichen können – im Interesse unseres Landes, des Tourismus und der Wirtschaft unseres Landes, vor allem aber auch, damit wir wieder lernen, Probleme rechtzeitig und unter Zeitdruck zu lösen. Ob ich bis zum 19. Juni 1999 eine neue Funktion übernehmen muss, weiss ich nicht. Sollte eine Mutation erfolgen, wird das immer mit dem Bundesrat abgesprochen. Ich werde nur etwas machen, zu dem der Bundesrat seine Zustimmung gibt.

Im Moment läuft die Kandidatur gut. Sie steht in einer «stillen» Phase, in der es um zwei zentrale Punkte geht: das technische Dossier und die 118 Mitglieder des IOC. Wenn in den Medien andere Sachen geschrieben werden, ist das nicht ganz richtig. Dazu gäbe es vieles zu sagen. Aber lassen wir das!

Ich hoffe, dass auch das Parlament, das die Kredite beschlossen hat, bei seiner Unterstützung bleibt. Es läge im Interesse unseres Landes. Das Interesse geht über den Sport hinaus.

**Büttiker Rolf (R, SO):** Ich möchte die Gelegenheit benutzen, um Herrn Bundesrat Ogi für seine Sportpolitik zu danken. Sie müssen sich gar nicht gross rechtfertigen. Ich bin im nachhinein überzeugt, dass es richtig gewesen ist, dass Sie das Sportressort übernommen haben, dass es in Ihrem Departement angesiedelt worden ist. Ich möchte Ihnen für die offensive Sportpolitik, die Sie eingeleitet haben, danken. Wir haben jetzt endlich eine Sportpolitik, die auf unser Land abgestimmt ist und die diesen Namen auch verdient. Sie haben in der kurzen Zeit, in der Sie diesen kleinen Bereich in Ihrem Departement betreuen, etwas erreicht. Ich bin auch froh, dass man in diesem Saal einmal über die Jugend spricht, welche die grosse schweigende Mehrheit darstellt und welche es verdient, dass man auch einmal etwas für sie tut.

Ich habe noch eine kurze Anschlussfrage, Herr Bundesrat: Könnten Sie uns vielleicht noch sagen, wie der Fahrplan für die Schaffung des Bundesamtes für Sport aussieht?

**Ogi Adolf, Bundesrat:** Ich kann es ganz kurz machen: Der Fahrplan für die Schaffung des Bundesamtes für Sport sieht so aus, dass der Antrag dem Bundesrat noch in diesem Jahr unterbreitet werden wird.

Ich möchte hier festhalten: Wir versuchen, diese Schaffung ohne Mehrbedarf an Personal und ohne Mehrbedarf an Finanzen zu realisieren; das zweite wird Sie nicht überraschen. Ob es gelingt, kann ich im heutigen Zeitpunkt nicht sagen, aber ich weiss, dass wir keine umfangreichen zusätzlichen Ressourcen und Mittel verlangen können. Deshalb gehen wir den Weg des Realismus.

*Eintreten ist obligatorisch*

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

## Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes im Jahre 1997

### Arrêté fédéral approuvant la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1997

*Gesamtberatung – Traitement global*

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

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
Für Annahme des Entwurfes

31 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*  
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse  
gemäss der Beilage zum Bericht

*Proposition du Conseil fédéral*  
Classer les interventions parlementaires  
selon l'annexe du rapport

*Angenommen – Adopté*

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**Präsident:** Wegen eines sportlichen Grossereignisses (letzte Etappe der Tour de Suisse) unterbrechen wir unsere Sitzung für eine Stunde.

---

*Die Sitzung wird von 10.10 Uhr bis 11.15 Uhr unterbrochen*  
*La séance est interrompue de 10 h 10 à 11 h 15*

---

98.019

## Rüstungsprogramm 1998 Programme d'armement 1998

Botschaft und Beschlussentwurf vom 1. April 1998 (BBl 1998 2837)  
Message et projet d'arrêté du 1er avril 1998 (FF 1998 2443)

*Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**Rochat Eric** (L, VD), rapporteur: D'un point de vue de procédure tout d'abord, je ferai une courte introduction sur l'entrée en matière et j'aborderai l'objet principal de ce programme d'armement, qui est le système Florako. Pour les autres objets du programme d'armement, nous aurons l'occasion de les voir, je pense, après le vote sur l'entrée en matière, si notre Conseil veut bien l'accepter bien entendu: plutôt que de vous faire un long exposé, je préfère en effet scinder mon exposé pour les autres projets d'acquisition, je ne dirai pas mineurs, mais moins importants que l'objet Florako. Le programme d'armement qui nous est soumis pour 1998 est remarquable à plusieurs points de vue. Avec un montant inférieur à 1,3 milliard de francs, si on écarte le crédit addi-

tionnel de nature monétaire, il rend compte de la période financière difficile que nous traversons en s'affirmant comme le budget d'armement le moins élevé depuis 1987. En mettant l'accent sur la polyvalence civile et militaire d'une grande partie des objets soumis, il témoigne de la prise en compte des orientations nouvelles du plan «Armée 95» et de «Progress». En nous proposant des mises à niveau de matériel existant en passe d'être démodé, il démontre prudence et raison face aux incertitudes d'«Armée 200X» et un sens de l'économie que je salue.

Les trois quarts des montants qu'il nous est proposé d'adopter sont consacrés à notre ciel, qu'il s'agisse du projet d'acquisition du système de surveillance de l'espace aérien Florako, de l'achat d'une nouvelle série de 12 hélicoptères Super-Puma ou encore de l'amélioration de l'efficacité au combat des engins guidés de défense contre avions Rapier et Stinger. 241 millions de francs sont affectés par ailleurs aux transmissions et à l'exploration électronique tactique, alors que 62 millions de francs vont à l'acquisition de matériel pour les postes de secours sanitaires.

Votre commission a tenu séance les 14 et 15 mai 1998 à Thoun. Elle a eu l'occasion d'examiner le matériel proposé et de se rendre compte sur place à la fois de l'efficacité des Super-Puma qui l'ont déplacée, à la fois de l'état de vétusté avancée du système Florida utilisé actuellement encore.

Elle vous propose par 8 voix sans opposition et avec 1 abstention, de bien vouloir voter sans restriction ni réduction le programme d'armement qui nous est soumis, et donc d'entrer en matière.

Permettez-moi donc maintenant d'aborder le premier point de ce programme, je l'ai dit, le plus important probablement: le système Florako. C'est probablement le plus important tant par le montant qui lui est réservé que par l'importance militaire et civile de ce système, tant par l'urgence de sa réalisation que par les implications politiques liées à la nationalité des entreprises qui sont proposées pour le réaliser.

L'espace aérien suisse est l'un des plus fréquentés d'Europe, et la densité du trafic civil augmente de plus de 5 pour cent par année, atteignant actuellement et en moyenne 3000 mouvements par jour. Il est en fait pratiquement impossible de traverser l'Europe occidentale de part en part sans survoler la Suisse, si ce n'est au prix d'un large détour coûteux en temps et en carburant. La surveillance radar de cet espace aérien par les centres de contrôle de Genève et Zurich ne permet de repérer que les avions coopérants, entendez ceux qui disposent d'un transpondeur ou d'un répondeur, indiquant au radar au sol l'identité, la vitesse et la destination de l'avion. Les autres avions, ceux qui n'ont pas branché leur répondeur, et les avions militaires échappent complètement à la surveillance civile et ne sont actuellement repérés que par le système militaire, le système Florida, vieux de bientôt 30 ans et qui ne fonctionne plus que huit heures par jour, cinq jours par semaine. Le ciel le plus peuplé d'Europe ne dispose ainsi d'une surveillance complète que 40 heures par semaine! Et l'avion non collaborant repéré par le système radar militaire Florida doit être annoncé par téléphone à Swisscontrol en raison des impossibilités informatiques de connexion entre les nouveaux systèmes informatiques civils et l'ordinateur, disons-le, antédiluvien aujourd'hui de Florida.

Ce système est si ancien que non seulement les pièces de rechange manquent, mais aussi les techniciens pour effectuer les réparations, techniciens qui sont désormais pour la plupart à la retraite. Par ailleurs, en limitant à cinq fois huit heures par semaine l'activité de Florida, on ne dispose même plus de pièces de rechange pour aller plus loin que l'année 2005.

Si l'espace aérien doit donc être surveillé, il doit aussi être protégé. C'est l'une des tâches principales de nos forces aériennes. Certes, nous disposons, avec le F/A-18, d'un des meilleurs avions pour réaliser cette mission, mais les renseignements qu'il peut fournir au sol doivent être intégrés à ceux fournis par le système radar fixe et le système radar mobile Tafilir, ceci afin de remplir la mission de sécurité. La surveillance militaire d'un espace aérien nécessite par ailleurs une connaissance complète de tous les mouvements d'aéro-

nefs, qu'ils soient collaborateurs ou non, qu'ils se trouvent en plein ciel ou dans le fond des vallées. A ce titre, nous ne pouvons plus, en 1998, nous contenter d'un système civil fondé uniquement sur la collaboration des avions repérés. Nous ne pouvons pas non plus imaginer de confier cette surveillance à un pays étranger, aucun radar hors de Suisse n'étant à même de voir à travers le Jura, ni à travers les Alpes, à moyenne et basse altitudes.

Votre commission a été convaincue de la nécessité, mieux de l'urgence, du remplacement du système Florida par le système Florako. Certes, les ordinateurs à bande magnétique, à multiples câblages sont sympathiques et rappellent les vieux films des années soixante, mais ils sont moins puissants que le moindre ordinateur de ménage et l'absence d'échanges de données avec les systèmes civils n'est plus acceptable en termes de sécurité dans le trafic toujours croissant que connaît notre ciel.

Votre commission a également été convaincue de la nécessité militaire d'un contrôle continu et exhaustif de l'espace aérien. Il n'est que de rappeler les 5700 avions de l'IFOR et de la SFOR qui ont survolé notre territoire à ce jour. Votre commission a pris conscience encore des difficultés de gestion de l'espace aérien suisse, toujours séparé aujourd'hui en couloirs civils et en zones militaires.

Pour permettre de répondre à la très forte pression du transport aérien civil, il faut désormais passer de la ségrégation des trafics à un usage flexible du ciel, uniquement possible si en tout temps et les militaires et les civils possèdent en commun la même carte de ce ciel.

Votre commission est donc convaincue du bien-fondé de la démarche qui nous est proposée. Le système Florako choisi par le Groupement de l'armement et présenté par le Conseil fédéral est un système moderne et performant de surveillance radar de tout notre espace aérien, capable aussi bien d'identifier et de suivre les avions militaires que les avions civils. Fabriqué en commun par les firmes Thomson CSF Airsys et Raytheon Company, anciennement Hughes Aircraft Company, il répond aux exigences militaires et peut fournir aux civils toutes les données indispensables à une meilleure gestion et à une gestion plus sûre de l'espace aérien.

Demeurent quelques réponses à fournir à des questions tout à fait naturelles:

1. Le premier choix s'était porté sur le seul matériel américain de la compagnie Hughes, aujourd'hui Raytheon. Le retour du partenaire français a-t-il pénalisé le projet, que ce soit financièrement ou qualitativement? Je ne reviendrai pas sur les circonstances qui ont permis le retour de Thomson dans le programme Florako. La solution trouvée aujourd'hui, identique par ailleurs dans sa conception à celle qu'a retenue l'OTAN pour un système de surveillance de même nature, mais d'ampleur bien différente, a été passée au crible des projets successifs et les apparentes hésitations du Groupement de l'armement ont permis de fait d'obtenir un excellent rapport qualité/prix.

2. Ne serait-il pas souhaitable de ne pas lancer le projet Florako avant d'être certain de l'avenir des relations entre Swisscontrol et les Forces aériennes, avant aussi d'avoir plus d'assurance quant au projet de centre international de contrôle de Genève? Nous avons parlé plus haut de l'urgence qu'il y a à changer un système en passe d'être définitivement inutilisable. Il n'est pas judicieux à ce titre d'en retarder la réalisation. Par ailleurs, si la loi sur l'aviation institue déjà une collaboration obligatoire entre les Forces aériennes et Swisscontrol, nous avons reçu le 16 juin 1998 l'information que le DDPS et Swisscontrol ont conclu un accord de base portant sur une future sécurité aérienne commune en Suisse et répondant ainsi à l'attente de la commission. Cet accord formel corrobore par ailleurs les déclarations que M. Müller, directeur, avait faites devant notre commission, appelant de ses vœux la réalisation la plus rapide possible de Florako pour pouvoir en faire bénéficier la sécurité aérienne civile.

Quant au centre international de contrôle de Genève, la presse s'est fait l'écho des difficultés existant aujourd'hui entre le ministre français et le Gouvernement suisse. L'ambiance animée régnant au sein de l'aviation civile française

dans les jours précédant le Mondial a bien rendu compte du délai nécessaire à admettre pour la reprise de négociations constructives. Nous savons cependant tout l'intérêt que la France économique et politique continue à apporter à ce dossier.

Comme je l'ai dit pourtant, il n'existe pas de système étranger susceptible de répondre à la demande militaire et civile suisse en matière de sécurité aérienne. Et que le centre international de contrôle se réalise ou non à Genève, n'influera en aucune manière sur la nécessité de disposer d'un système de surveillance globale tel que Florako.

3. Les circonstances politiques particulières que nous traversons, les menaces de boycott adressées à la Suisse par certains des Etats des United States of America ne méritent-elles pas un coup de semonce ou d'arrêt dans un programme qui fait une large place aux intérêts américains? Même si la commission ne s'est pas longuement penchée sur cette question, je souhaite apporter ici trois réponses:

– Tout d'abord, le système choisi est une fois encore une des seules possibilités offertes sur le marché. Il a fait l'objet d'une même décision de la part de l'OTAN et doit être mis en place avec une certaine urgence.

– Pour un pays exportateur comme le nôtre, il est difficile de développer des stratégies commerciales étroitement liées à des contingences politiques, d'autant que le Gouvernement du pays concerné, et il le démontre clairement depuis quelques mois, n'est pas à l'origine de ces menaces.

– Le choix effectué par le biais des entreprises associées en Suisse – Oerlikon Contraves avec Thomson CSF Airsys, Siemens Suisse SA avec Raytheon Company – laisse à l'industrie suisse un bon tiers de la commande, sans parler des mécanismes compensatoires qui ont été négociés pour le solde. Vous aurez tous lu et réalisé qu'il y aura une seconde étape à Florako. Cette seconde étape prévoit la mise en place de radars multifonctionnels capables de poursuivre un objet très mobile et de le mesurer. Elle fait l'objet d'une option aujourd'hui déjà auprès de Thompson CSF Airsys et son acquisition est retardée pour des raisons budgétaires.

Au nom de la commission, je vous recommande de ne pas soutenir la proposition de minorité Gentil sur cet objet et d'accepter le crédit de 489 millions de francs pour Florako. Bien entendu, il faudra d'abord que nous entrions en matière.

---

#### Begrüssung – Bienvenue

**Präsident:** Es ist mir eine Ehre und ein Vergnügen, auf der Diplomatentribüne Herrn Alfred Cepanis, den Parlamentspräsidenten von Lettland, mit einer Delegation des Parlamentes zu begrüßen.

Unabhängig seit 1918, wurde Lettland 1940 zusammen mit den anderen baltischen Republiken in die Sowjetunion eingegliedert und stand darauf fast ein halbes Jahrhundert lang unter der Herrschaft seines mächtigen Nachbarn. Am 21. August 1991 hat Lettland seine volle Souveränität wiedererlangt. Heute ist das Land in der internationalen Staatengemeinschaft vertreten und möchte zur Gewährleistung seiner Sicherheit sobald wie möglich den europäischen und transatlantischen Organisationen beitreten.

Unsere lettischen Kollegen statten der Schweiz auf Einladung der Bundesversammlung einen viertägigen Besuch ab. Ich heisse die Delegation herzlich willkommen und möchte der freundschaftlichen Verbundenheit Ausdruck geben, welche die Schweizerinnen und Schweizer gegenüber Ihrem mutigen Volk empfinden. *(Beifall)*

---

**Loretan Willy (R, AG):** Ich bin für Eintreten auf die Vorlage, für Zustimmung zum beantragten Gesamtkredit und damit

speziell zur überfälligen Beschaffung des neuen Luftraumüberwachungs- und Einsatzleitsystems Florako.

Ich möchte mich zu zwei Aspekten äussern:

1. zur internationalen Zusammenarbeit bei Frühwarnung, Luftraumüberwachung und Führung im Bereich Luftverteidigung, welche nun mit dem neuen System Florako problemlos möglich wird; es braucht «nur noch» den politischen Impuls; 2. zum Einfluss des «runden Tisches», des Stabilisierungsprogramms 1998, auf das vorliegende und vor allem auf künftige Rüstungsprogramme sowie auf die militärischen Investitionen überhaupt.

Zum ersten Punkt, der internationalen Zusammenarbeit: Anlässlich der Behandlung meiner Interpellation zum neuen Luftraumüberwachungssystem Florako legte Herr Bundesrat Ogi am 17. März 1997 als Vorsteher des EMD in Ergänzung zur schriftlichen Antwort des Bundesrates hier klar, dass das System Florako technisch mittels Schnittstellen so vorbereitet sei, dass es mit benachbarten Systemen zusammenarbeiten könne. Das Problem liege nicht auf der technischen Ebene, sondern in der Notwendigkeit neutralitätsrechtlicher und neutralitätspolitischer Entscheidungen, führte der Chef EMD damals aus. Der Bundesrat habe allerdings bislang mit der Nato diesbezüglich keine Kontakte aufgenommen.

Danken möchte ich zunächst dem Bundesrat, dass er nunmehr endlich den – mit dem Postulat der Sicherheitspolitischen Kommission unseres Rates vom 4. März 1992, im Zusammenhang mit der Beschaffung des neuen Kampfflugzeuges F/A-18, verlangten – Bericht über Frühwarnung und Führung im Bereiche Luftverteidigung vorlegt, integriert in die vorliegende Botschaft. Er hat damit seine Zusicherung endlich eingelöst. Ich bin im übrigen mit der Abschreibung des Postulates der Sicherheitspolitischen Kommission einverstanden.

Der Bundesrat geht in der Botschaft nicht über die seinerzeitige Antwort auf meine Interpellation hinaus. Dennoch ist die Bekräftigung dessen, was in der Stellungnahme auf einen persönlichen Vorstoss dargelegt ist, in einer bundesrätlichen Botschaft nicht zu unterschätzen. Neu ist in der Botschaft (S. 27–29) immerhin die Kurzbeurteilung einer denkbaren internationalen Zusammenarbeit in den angesprochenen Bereichen aus neutralitätsrechtlicher und neutralitätspolitischer Sicht zu finden. Ich kann diese Beurteilung vollumfänglich teilen und feststellen, dass der Aufnahme entsprechender Kontakte mit umliegenden Staaten und der Nato keinerlei rechtliche oder politische Hindernisse entgegenstehen.

Ich bin der Meinung, dass das neue Luftraumüberwachungssystem Florako sein volles Rendement auf militärischer Seite nur dann erbringen kann, wenn es international eingebettet ist. Wenn es heute überhaupt eine Bedrohung von aussen gibt, dann eine solche aus der Luft. Der Bericht Brunner analysiert diese Bedrohungsmöglichkeit in Ziffer 3.6 unter dem Titel «Gezielte Angriffe mit Mittel- oder Langstreckenraketen gegen die Schweiz». Ich verzichte auf Zitate aus dem Bericht Brunner, ich erwähne nur, dass die Kommission Brunner empfiehlt, die Möglichkeiten für eine direkte Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern zur Abwehr derartiger Angriffe abzuklären. Das sagt der Bericht Brunner; ich kann das nur unterstreichen.

Ich fordere den Bundesrat auf, die Kontakte im Rahmen seiner dargelegten neutralitätspolitischen Überlegungen aufzunehmen und die eidgenössischen Räte sowie die Öffentlichkeit zu gegebener Zeit über den Erfolg seiner Bemühungen zu orientieren, sofern das die Sonntagsgazetten dann nicht bereits gemacht haben. Der Bundesrat sollte seine Scheu vor solchen Kontakten, die auf innenpolitische Rücksichtnahme zurückzuführen ist, ablegen. Das geeignete Gefäss für den Aufbau der Zusammenarbeit bietet sich z. B. im Rahmen des Programms «Partnerschaft für den Frieden» der Nato an.

Nun zum zweiten Punkt – der vermutlich noch heikler ist als mein erster –, zur mittelfristigen Rüstungsplanung vor dem Hintergrund des ominösen «runden Tisches», den ich Ihnen nicht zu explizieren brauche: Die neue Armee wird deswegen, obschon sie mit einiger Sicherheit bedeutend kleiner sein wird als die heutige, nicht weniger kosten, weil wir immer

mehr Mittel für die Beschaffung von Hochtechnologie einsetzen müssen. Dieser Prozess ist seit einiger Zeit im Gang und erreicht nunmehr mit diesem Rüstungsprogramm – und speziell mit Florako – einen ersten Höhepunkt.

Die Hochtechnologie wird auch die künftigen Rüstungsprogramme prägen. Ihre Kommission hat sich an ihrer Sitzung vom 15. Mai richtigerweise nicht nur mit der vorliegenden Botschaft, sondern auch mit der mittelfristigen Rüstungsplanung sowie mit der Finanzplanung des VBS auseinandergesetzt. Dabei waren kritische Stimmen über die nach meiner Ansicht überrissenen Abstriche des «runden Tisches» beim VBS, speziell bei der Armee, nicht zu überhören. Diese Abstriche werden sich, wenn auch noch nicht auf das vorliegende Rüstungsprogramm, so doch auf die künftigen Investitionen generell negativ auswirken und damit auch auf die Beschaffung notwendiger Hochtechnologie. Denn je weiter wir unter dem Druck von «runden Tischen» mit den Zahlungskrediten unter das heutige Niveau absinken, desto kleiner wird später der Spielraum, um neue Programme mit neuen Verpflichtungskrediten umzusetzen. Hier liegt denn auch der Grund, weshalb die Rüstungsprogramme in letzter Zeit immer kleiner geworden sind.

Die vom Bundesrat in Befolgung des Ergebnisses des «runden Tisches» dem VBS für die drei Jahre 1999 bis 2001 noch zugestandenen Gesamtausgaben von 12,9 Milliarden Franken stehen im übrigen auf unsicherer Basis, denn gemäss den Ausführungen der Vertreter der Verwaltung vor der Sicherheitspolitischen Kommission soll die Budgethoheit der eidgenössischen Räte mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998 nicht angetastet werden.

Damit eröffnet sich ein Spannungsfeld zwischen dem mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 offenbar für drei Jahre zu garantierenden Ausgabenplafond, der nicht unterschritten werden darf, einerseits und den Eingriffsmöglichkeiten der eidgenössischen Räte bei der Behandlung der jährlichen Voranschläge andererseits. Man darf gespannt sein, wie die auf den Herbst dieses Jahres zu erwartende Botschaft des Bundesrates zum Stabilisierungsprogramm 1998 den Spagat zwischen diesen beiden Positionen schaffen wird.

Es stimmt zwar: Die Folgen des «runden Tisches» für die militärische Landesverteidigung können erst nach präziser Beurteilung der Argumentationen des Bundesrates im Detail abgewogen werden. Die Räte müssen sich aber die Freiheit herausnehmen, vom Bundesrat in Abweichung vom «runden Tisch» andere Wege zum im Stabilisierungsprogramm 1998 vorgesehenen Einsparungsziel von 2 Milliarden Franken zu verlangen.

Ob die über die Finanzplanung hinausgehenden weiteren Spareinschnitte von insgesamt 1,1 Milliarden Franken in den erwähnten drei Jahren, also die jährlichen kumulierten «4-Prozent-Tiefsprünge», überhaupt tragbar sind, wird u. a. auch danach beurteilt werden müssen, ob auch in Zukunft mindestens 50 Prozent des VBS-Budgets im Militärbereich für Investitionen freigespielt werden können. Ein Absinken unter diesen Wert ist nicht akzeptabel. Das VBS hat in seinen Planungen dem Aspekt, dass die «4-Prozent-Tiefsprünge» bleiben, auch für den Worst case Rechnung zu tragen. Es gibt genügend Hinweise darauf, dass im Betrieb des Departementes noch Einsparungsmöglichkeiten bestehen, und zwar sowohl bei den Sach- als auch bei den Personalausgaben.

Eine weitere Entlastungsmöglichkeit zugunsten der Aufrechterhaltung eines minimalen jährlichen Investitionsvolumens liegt bei der Abgeltung von nicht armeespezifisch begründetem Aufwand durch die auftraggebenden Departemente bzw. Unternehmen, an welchen der Bund beteiligt oder interessiert ist; ich denke z. B. an die Dienstleistungen für die «Expo 2001».

Meine abschliessende Würdigung: Das Rüstungsprogramm 1998 ist für die künftige Aussen- und Sicherheitspolitik unseres Landes in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Die Beschaffung von Florako öffnet zum einen den Weg für die dringend notwendige internationale Zusammenarbeit im Bereich Frühwarnung, Raumüberwachung und Luftverteidigung. Das Rüstungsprogramm 1998 zeigt zum zweiten – wenn man an

künftige Rüstungsprogramme denkt – die Grenzen des Sparens bei der militärischen Landesverteidigung auf. Der «runde Tisch» hat bereits Verunsicherung in unserer Milizarmee bewirkt, aber auch in infrastrukturellen schwachen Regionen, die sich um ihre Arbeitsplätze Sorgen machen. Eine Armee wie die unsrige, eine Milizarmee, ist auf Konstanz in der Entwicklung angewiesen, speziell bei den Investitionen. Das periodische, schockartige Herunterfahren bei der Mittelzuteilung tut ihr gar nicht gut und untergräbt das Vertrauen. Jetzt ist es an der Zeit, dieser gefährlichen Entwicklung Einhalt zu gebieten.

**Bieri Peter (C, ZG):** Sie erinnern sich wahrscheinlich noch an die Rüstungsprogrammdebatte des letzten Jahres. Wir hatten damals das Rüstungsprogramm um eine Option von 162 Millionen Franken für die Kampfwertsteigerung von sechs Panzerhaubitzen abgelehnt.

Als Antragsteller in der Sicherheitspolitischen Kommission und als Redner im Rat musste ich im nachhinein einige Kritik einstecken. Diese Kritiken waren nicht sehr angenehm, wurde ich doch als aktiv dienstleistender Angehöriger der Armee bezichtigt, die Institution Armee in Raten schwächen zu wollen. Da nützte selbst die Beteuerung nichts, man gehöre zu denjenigen, die angesichts der heutigen sicherheitspolitischen Situation überzeugt seien, dass unser Land eine modern ausgerüstete Armee brauche, und man sei auch bereit, im persönlichen Einsatz einen Beitrag zu leisten.

Diese Kritik, die im nachhinein im Verlaufe des ganzen vergangenen Jahres immer und immer wieder aufgetaucht ist, hat mich etwas verletzt, zumal sie noch parteipolitisch ausgewertet wurde. Ich glaube, es wurde auch vergessen, dass wir damals insbesondere im Hinblick auf die finanzpolitische Lage unseres Landes argumentierten.

Mittlerweile ist am «runden Tisch», den auch Kollege Loretan wiederholt angesprochen hat, beschlossen worden, das Armeebudget um 500 Millionen Franken zu reduzieren. Da frage ich mich nun schon, ob unser damaliger Beschluss derart abwegig war und zu einer derartigen Kritik führen musste. In der Botschaft zum diesjährigen Rüstungsprogramm heisst es, dass die Rüstungsmaterialbeschaffung bereits heute auf eine wesentlich kleinere Armee ausgerichtet sei und dass man das Material vermehrt in Tranchen beschaffen wolle.

In der damaligen Debatte hatten wir aber auch versichert, dass es nicht darum gehe, in Zukunft das Rüstungsprogramm Mal für Mal zu kürzen.

Diesen Tatbeweis, Herr Bundesrat, kann ich heute antreten. Wir konnten uns anlässlich der Präsentation des Rüstungsprogrammes 1998 in Thun am 14./15. Mai 1998 davon überzeugen, dass die Beschaffungen für eine moderne schweizerische Armee wirklich notwendig sind. Wir werden ja anschliessend wahrscheinlich vor allem über Florako sprechen. Auffallend am diesjährigen Rüstungsprogramm-Verpflichtungskredit ist sicher der Umstand, dass von den 1,315 Milliarden Franken 75 Prozent für den Schutz des Luftraumes verwendet werden. In der Botschaft ist vermerkt, dass das Rüstungsprogramm auf den langfristigen Finanzrahmen abgestimmt und demzufolge auch finanzierbar sei. Das tönt sehr positiv und nimmt auch Rücksicht auf unsere Argumente, die wir anlässlich der letztjährigen Debatte hier vorgebracht haben. Dies führt mich zur Frage, wie diese Aussage im Verhältnis zu den wahrscheinlich zu beschliessenden Sparbeschlüssen steht. Es muss uns ja ein Anliegen sein – auch Herr Loretan hat das bereits dargelegt –, dass die heute gesprochenen Verpflichtungskredite auch mit den Zahlungskrediten kongruent sind, die wir im Rahmen der Budgets in den kommenden Jahren beschliessen. Das Ganze muss schlussendlich zusammenhängend sein und im Gesamtzusammenhang betrachtet werden.

Positiv an der diesjährigen Botschaft finde ich auch die Bemerkungen, dass vermehrt darauf geschaut wird, unsere Rüstung auf diejenige unserer Nachbarländer abzustimmen und die Beschaffung so auszurichten, dass die Armeegestaltung der Zukunft nicht vorweggenommen wird, dass wir Auskunft darüber erhalten, wo die Schwergewichte für die Beschaffungen der nächsten Jahre liegen und in welchem Ausmass un-

sere Wirtschaft direkt über Teilaufträge oder via Kompensationsgeschäfte teilhaben wird.

Es war richtig, die Diskussion um die wirtschaftspolitische Seite der Beschaffung des Systems Florako im Zusammenhang mit unserem Verhältnis zu den Vereinigten Staaten bereits vorgebracht zu haben – und ich habe es damals gezielt dargelegt, nämlich in der Debatte über die Interpellationen von Frau Beerli und Herrn Marty zur Frage der Wirtschaftsmassnahmen, die im Zusammenhang mit den Boykottaufrufen der Vereinigten Staaten standen – und die Sache bereits zur Hauptsache besprochen zu haben: Damit können wir heute vermehrt die Thematik der eigentlichen Beschaffung diskutieren. Ich möchte aber doch anführen, dass diese Diskussion am Montag der ersten Sessionswoche einiges ausgelöst hat. Ich selbst habe persönliche Anrufe seitens der amerikanischen Botschaft in Bern erhalten. Ich konnte diese Frage – zusammen mit Kollegen – mit der amerikanischen Botschafterin diskutieren. Sie ist etwas besorgt über das, was sich da anbahnen könnte, und sie hat mich in dem Sinn natürlich dazu ermuntert, hier im positiven Sinne für die Sache einzustehen. Aber immerhin muss man sagen, dass unsere Debatte am ersten Montag der Session doch bis hin zu den Amerikanern einiges ausgelöst hat und demzufolge nicht einfach unnütz war.

Die Beschaffung des Systems Florako hat für die USA als Teillieferanten durchaus eine Bedeutung, wenn auch die Summe von rund 150 Millionen Franken im Rahmen des gesamten Handelsvolumens natürlich nur eine Kleinigkeit ist. Immerhin handelt es sich hier aber um eine Investition, die von der Öffentlichkeit getätigt und auch bezahlt wird.

Wenn wir im folgenden für die Beschaffung eintreten, dann muss von den Amerikanern zur Kenntnis genommen werden, dass wir nicht gewillt sind, WTO-widrige Gegenattacken zu reiten, dass wir faire Handelspartner sein wollen und dass wir unsere Evaluationen nach den Massstäben der besten Technik, der besten Wirtschaftlichkeit und der günstigsten finanziellen Konditionen treffen.

Ich möchte aber im Hinblick auf die Behandlung im Zweirat, im Nationalrat, bemerken, dass eine weitere negative, provozierende Haltung aus den USA die Stimmung in unserem Land gegenüber dieser Beschaffung verschlechtern wird. Ich hoffe, dass die Amerikaner das auch zur Kenntnis nehmen. Dass damit ein für unsere Flugsicherheit als notwendig erachtetes Projekt gefährdet würde, wäre sicher bedenklich, auszuschliessen ist es jedoch nicht. Insofern sind auch die Behörden der Vereinigten Staaten aufgefordert, das ihrige dazu beizutragen, dass hier wieder zu Fakten und zu internationaler Rechtsstaatlichkeit zurückgekehrt wird.

Was die einzelnen Teilbereiche des Rüstungsprogrammes betrifft, konnte sich die SiK davon überzeugen, dass die Beschaffungen zweckmässig sind und den Bedürfnissen einer modernen Armee entsprechen.

Wir können Ihnen mit gutem Gewissen und ohne irgendwelche Kürzungsanträge für dieses Jahr beantragen, auf den Bundesbeschluss einzutreten und dem Kredit von 1,315 Milliarden Franken zuzustimmen.

**Uhlmann Hans (V, TG):** Vorerst eine kleine Antwort an Herrn Bieri, dem offenbar die letztjährige Debatte im Hals stecken geblieben ist. Ich muss ihm sagen, dass mit der Kürzung des damaligen Rüstungsprogrammes kein Franken eingespart wurde, sondern dass nur eine Option gestrichen wurde. Das nur zur Klarstellung.

Die Sicherheitspolitische Kommission Ihres Rates wurde im Rahmen der Vorlage Rüstungsprogramm 1998 sowohl über die mittelfristige Rüstungsplanung, welche sich über fünf Jahre erstreckt, als auch über die Finanzplanung des VBS eingehend orientiert. Bezüglich der Rüstungsplanung konnten wir uns vergewissern, dass im Departement alle Rüstungsprojekte im Hinblick auf die zukünftige Armee reform seriös hinterfragt werden. Es ist das Bestreben, leistungserbringende Systeme zu präsentieren und dann in sogenannten Subsystemen umzusetzen. Diese werden, wie wir das ja kennen, in zeitlich gestaffelten Rüstungsprogrammen erscheinen. Wir kamen bei der Präsentation und der Informa-

tion auch zur Überzeugung, dass ein Moratorium keine Lösung wäre. Es ist sicherlich so, dass ein gewisser Technologiestandard von Wichtigkeit ist und auch in Zukunft nötig sein wird. Das Ziel ist also klar erkennbar: Die reduzierten Mittel müssen – möglichst effizient – eingesetzt werden.

Bezüglich der Finanzplanung ist allerdings festzuhalten, dass es wohl aner kennenswert ist, wenn versucht wird, eine gewisse Kontinuität und eine Stabilisierung der Ausgaben zu fixieren. Nachdem die allgemeine Finanzsituation seit Jahren massiv am Budget des ehemaligen EMD und heutigen VBS «genagt» hat, muss man sich heute allerdings ernsthaft die Frage stellen, wie es diesbezüglich weitergehen soll. Da schliesse ich mich der kritischen Haltung von Herrn Loretan in bezug auf die Ergebnisse des «runden Tisches» an. Ich bin mir natürlich bewusst, dass diese Ergebnisse eine Absichtserklärung sind, aber einmal mehr wurde eben dort gestrichen, wo es im Moment «am ringsten» geht. Wir wissen aber heute nicht, wie die zukünftige Armee reform – «Armee reform 200X» wird sie ja genannt – aussehen wird. Eines wissen wir aber ganz klar und sicher: Eine verkleinerte Armee braucht nicht weniger, sondern durch die hochtechnologischen Rüstungsgüter eher mehr Geld.

Ich warne darum davor, durch weitere Sparbeschlüsse die Glaubwürdigkeit unserer Armee in Frage zu stellen und – das scheint mir ebensowichtig zu sein – die Verunsicherung der Angehörigen unserer Armee auf allen Stufen noch zu fördern. Die sogenannte Stabilisierungsvereinbarung zwischen dem VBS und dem Eidgenössischen Finanzdepartement mit diesem Globalkredit ist ja nichts anderes als eine Absichtserklärung. Eine Absichtserklärung, die vielleicht gut gemeint ist, jedoch im Ablauf der parlamentarischen Vorgänge jederzeit verändert und auch aufgeweicht werden kann.

Nun zum Rüstungsprogramm konkret: Ich stimme dem Rüstungsprogramm 1998 grundsätzlich zu. Die Vorlage ist ausgewogen, beschränkt sich auf das Notwendige und präjudiziert in keiner Weise eine zukünftige Armee reform. Alle sieben aufgelisteten Vorhaben sind nach unserer Beurteilung zukunftsgerichtet. Am meisten zu reden gab ja das Luftraumüberwachungs- und Einsatzleitsystem Florako. Darum beschränke ich mich bei meinen Ausführungen auf diese Position in der Botschaft, die ja mit 489 Millionen Franken aufgelistet ist.

Ich muss etwas zurückblenden: Bei der Beschaffung des Kampfflugzeuges F/A-18 haben die damaligen Sicherheitspolitischen Kommissionen sich sehr intensiv über die Luftraumüberwachung ausgesprochen. Man hat uns damals glaubwürdig dargelegt, dass infolge der wesentlich besseren Leistung der Radaranlagen in den F/A-18 eine sofortige Erneuerung des damals schon alten Systems Florida nicht dringend notwendig sei. Man hat uns aber ebensoklar dargelegt, dass es an sich notwendig sei, dieses System möglichst schnell zu erneuern. Aber das war damals schon aus finanziellen, vielleicht auch aus technischen Gründen nicht möglich. Nun stehen wir vor der Aufgabe, dieses veraltete System Florida durch das neue System Florako zu ersetzen, dessen Beschaffung uns heute in einem ersten Teilschritt unterbreitet wird. Wenn wir wissen – das wurde uns auch sehr genau dargelegt –, dass die Zivilluftfahrt ganz besonders über unserem Land ausserordentlich stark zugenommen hat und in Zukunft noch zunehmen wird, dann ist es natürlich sehr gefährlich, wenn wir keine sichere Luftraumüberwachung haben.

Auf den Radarschirmen ist klar ersichtlich, welcher enorme Verkehr, sowohl ziviler wie auch militärischer, über unseren Köpfen stattfindet; der militärische Anteil ist zwar unbedeutend, aber trotzdem spielt sich über unseren Köpfen viel ab. Nun habe ich eine Sorge: Warum kann man heute nicht, auch im Sinne einer Option, den Grundsatzentscheid über das ganze System Florako fällen? In der Botschaft steht auf Seite 24, mit dem vorliegenden Rüstungsprogramm werde die Realisierung eines ersten Beschaffungsschrittes beantragt. Wir haben das in der Kommission auch besprochen. Es wird wahrscheinlich zwei Gründe haben, weshalb erst ein erster Schritt gemacht wird. Der Rüstungschef hat unserer Kommission glaubwürdig dargelegt, dass der zweite Teil «noch nicht ganz beschaffungsreif» sei. Es seien noch weitere Ab-

klärungen und technische Erneuerungen notwendig. Ich möchte an dieser Stelle einfach sagen, dass es natürlich nichts nützt, wenn wir allenfalls nur den ersten Schritt tun und den zweiten auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschieben. Es ist notwendig, heute klar zu sagen, dass der zweite Schritt möglichst bald auch im Rüstungsprogramm erscheinen muss. Ich hoffe, dass das schon nächstes Jahr der Fall sein wird.

Bezüglich Zusammenarbeit haben wir auch gesehen, dass die zivile Luftraumüberwachung, der Flugsicherungsdienst, mit dem neuen System Florako durchaus kompatibel ist. Ich bin dankbar, dass wir in den letzten Wochen in dieser Richtung noch Präzisierungen und Darstellungen erhalten haben. Es ist nicht auszudenken, welche Verantwortung auf unserem Land lasten würde, wenn wir das Problem noch länger vor uns herschieben würden. Ich hoffe im Interesse der Sicherheit aller über unseren Köpfen befindlichen Flugzeuge, dass ein klares System beschafft wird.

Ich habe noch eine Frage: Wir wissen, dass das System Florako von zwei Firmen geliefert werden soll, einer amerikanischen und einer französischen. Dabei gibt es Schnittstellen, und bei Schnittstellen gibt es immer erhöhte Risiken. Sind diese Risiken kalkulierbar? Sind sie möglichst reduziert worden? Wer trägt schlussendlich die Verantwortung für das ganze System? Das scheint mir von grosser Bedeutung.

Noch einige Bemerkungen zur Situation, mit der sich unser Land zurzeit in der Auseinandersetzung mit amerikanischen Stellen und mit einzelnen US-Staaten konfrontiert sieht: Meine Informationen lassen befürchten, dass die momentane Beruhigung dieser Situation von kurzer Dauer sein kann oder sogar sein wird. Aufgrund der ständigen Angriffe und Reaktionen der Banken, des Jüdischen Weltkongresses und einzelner US-Staaten wird sich die Lage in den nächsten Tagen zuspitzen. Es kann, oder – man kann es sogar so sagen – es wird zu Massnahmen kommen, die sogar in einen Handelskrieg ausarten könnten. Darüber bin ich sehr besorgt.

Ich bin deshalb davon überzeugt, dass bezüglich der Beschaffung des Systems Florako vor der Gesamtabstimmung ein Vorbehalt gemacht werden muss, besonders was den Anteil der USA betrifft. Es geht zwar nicht um einen Grossauftrag. Das hat Herr Bieri auch gesagt. Dieser Auftrag ist jedoch bezüglich Prestige von grosser Bedeutung. Ich stelle heute keinen diesbezüglichen Antrag in bezug auf einen Vorbehalt. Ich empfehle aber dem Nationalrat, dieses Pfand, wenn es auch nur ein kleines ist, in der Hand zu behalten und allenfalls gegenüber den Lieferanten in den USA auch eine gewisse politische Selbständigkeit zu manifestieren. Wirtschaftliche Vorbehalte – es ist nichts anderes – sind keine Boykottdrohungen, können jedoch gegen allfällige Boykotte auf der anderen Seite Wunder wirken. Diese Sprache verstehen die Wirtschaftsführer in den USA sehr wohl und am besten.

Ich bitte Sie, dem Rüstungsprogramm zuzustimmen, und ich bitte den Nationalrat, diese Frage ganz besonders zu beachten.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** J'aimerais vous inviter, comme la majorité de la commission, à accepter l'entrée en matière, mais vous exposer brièvement les raisons pour lesquelles j'ai déposé une proposition de minorité qui consiste à retirer du programme d'armement 1998 le système Florako.

Cette proposition ne repose pas sur la contestation de la nécessité de procéder à l'acquisition d'un nouveau système de repérage d'avions. Le système Florida, cela a été expliqué clairement par le président de notre commission, est dépassé et doit être remplacé. Le système Florako, en tant que tel, c'est-à-dire en tant qu'instrument de repérage d'avions pour les militaires, n'est pas contesté. C'est un programme qui convient et qui répond aux besoins des militaires, à quelques réserves près, qui viennent d'être exprimées par M. Uhlmann. Le problème, et la raison essentielle du dépôt de cette proposition de minorité, reposent sur le manque de clarté qu'il y a à ce jour s'agissant de la collaboration entre les autorités militaires et civiles en matière de contrôle aérien.



Notre commission a eu l'occasion d'entendre, au mois de mars 1998, des représentants des forces militaires allemandes et autrichiennes qui nous ont exposé l'organisation du système de contrôle aérien dans leur pays. A la satisfaction des autorités civiles et des autorités militaires, dans ces deux pays, il y a une intégration des systèmes de contrôle aérien qui repose sur la constatation que les civils ont leur propre spécificité, cela a été expliqué tout à l'heure. Les appareils civils sont coopérants et s'annoncent; les militaires ont leurs propres besoins puisque, en principe, ils sont appelés à contrôler des appareils qui sont moins spontanément disposés à s'annoncer. Mais l'important de la chose, et l'intérêt des solutions qui ont été développées en Allemagne et en Autriche, est que le système est commun, qu'il est géré séparément par les militaires et par les civils, mais que l'échange d'informations, la mise au courant mutuelle sont assurés de manière très étroite dans la mesure où, encore une fois, civils et militaires utilisent les mêmes systèmes de repérage.

Je suis persuadé que le système Florako qu'on nous propose pourrait être une bonne solution à nos problèmes de contrôle aérien helvétiques, et qu'il permettrait une organisation semblable à celle qui prévaut en Allemagne et en Autriche à la satisfaction, encore une fois, des autorités civiles comme des autorités militaires. Toutefois, pour que cette collaboration soit efficace, il convient que les règles du jeu soient clairement posées, et je dois dire que c'est sur ce point-là que la question, dans notre pays, me paraît ne pas être réglée.

Nous avons en effet aujourd'hui des forces armées qui aspirent à changer un système obsolète. On ne peut pas contester que le système actuel soit obsolète et on ne peut pas contester que les autorités militaires aient fait leur travail en prévoyant ce remplacement. Mais, d'autre part, nous avons un système de contrôle aérien civil, en l'occurrence Swisscontrol, qui utilise son propre système qui s'appelle «Adapt», ce système ne donnant d'ailleurs pas entièrement satisfaction. Nous avons bien entendu auditionné, en commission, le directeur de Swisscontrol qui nous a assuré, verbalement en tout cas, de son plein intérêt pour le système Florako et de sa volonté de collaborer. Nous avons reçu de la part de M. Ogi, conseiller fédéral – cela a été évoqué tout à l'heure –, des informations selon lesquelles «un accord de base» entre militaires et Swisscontrol est passé. C'est bien, mais ça n'est pas suffisant.

En réponse à l'interpellation Loretan Willy (96.3421), le Conseil fédéral avait déjà indiqué que l'armée et Swisscontrol «étudient la possibilité d'une fusion par étapes». A ce stade de notre information, il faut cependant constater que le système intégré qui prévaut en Allemagne ou en Autriche n'est pas réalisé dans notre pays, et si vous me passez l'expression, on a plutôt l'impression, en l'occurrence, qu'il y a le début d'une entente entre un aveugle et un paralytique. L'aveugle, c'est le DDPS qui a un système qui n'est plus efficace et qui ne correspond plus à ses besoins, et le paralytique, c'est Swisscontrol qui, lui, a un système plus moderne, mais qui ne fonctionne pas. Alors, au lieu d'avoir une stratégie claire entre les deux principaux acteurs de la surveillance aérienne de notre pays, on a l'impression d'une entente un peu tacite: les civils appuient les militaires avant de continuer de jouer leur propre jeu, et les militaires sont bien obligés de solliciter l'accord de principe des civils, sans être pour autant assurés d'une pleine et efficace collaboration.

C'est cette ambiguïté qui me conduit à vous proposer cette non-inscription du crédit Florako dans le programme d'armement 1998. Nous avons un urgent besoin d'un meilleur contrôle de notre espace aérien, c'est vrai et ça n'est pas contesté, en tout cas pas par moi. Mais nous avons besoin aussi, pour prendre une décision qui porte quand même sur 0,5 milliard de francs en première tranche, de choses plus concrètes que de simples professions de foi ou des engagements sur des accords de base entre les contrôleurs civils et les contrôleurs militaires. Tant que cette entente et cette fusion à moyen et long terme ne seront pas mieux précisées, il me semble que nous prenons le risque de voir se développer parallèlement deux systèmes, ce qui est le défaut de l'organisation actuelle, les militaires étant prêts et ayant besoin du sys-

tème Florako, les civils traînant les pieds pour s'y adapter et s'accrochant à leur solution Adapt, qui ne donne pas satisfaction.

Il me semble donc, grâce au système bicaméral que nous connaissons, qu'il serait parfaitement possible aujourd'hui, dans notre Conseil, de ne pas entrer en matière sur le crédit Florako, de veiller à ce que l'autre Chambre obtienne à la fois des autorités de contrôle militaires et des autorités de contrôle civiles la garantie d'une collaboration affirmée et renforcée, ce qui nous permettrait, en deuxième délibération, lors de la session d'automne 1998, au stade de l'élimination des divergences et ayant pris connaissance d'engagements de collaboration fermes, précis et datés, de revenir sur notre décision puisque, encore une fois, il n'est pas contesté que les systèmes doivent être modernisés et que des acquisitions doivent être réalisées.

En résumé et en conclusion: oui à la modernisation de notre matériel de surveillance aérien, mais non à cette modernisation dans des conditions qui ne sont pas claires et qui ne garantissent pas, à moyen et à long termes, une collaboration efficace entre les autorités civiles et les autorités militaires.

**Schmid Carlo (C, AI):** Als heutiges Nichtmitglied der Sicherheitspolitischen Kommission ist es schwierig, etwas zu sagen, weil man nicht mehr Spezialist ist. Trotzdem drängt es mich, zu diesem Geschäft einige Worte zu verlieren. Wir haben ja die Brunner-Kommission und den Blocher-Bericht hinter uns, das VBS ist in voller Vorbereitung einer Neuausrichtung der ganzen Militärpolitik, und ich meine, dass wir diese Botschaft hier zum Anlass nehmen sollten, noch einige Überlegungen dazu zu machen. Ich bin auch für Eintreten und werde diesem Geschäft zustimmen.

Ich bin der Auffassung, dass das, was uns hier vorgeschlagen wird, im Rahmen der alten Konzeption noch durchaus richtig ist. Aber wir müssen umdenken. Ein alter römischer Spruch sagt: «Si vis pacem, para bellum»; und ich meine, dass wir uns einmal überlegen müssen, was der zukünftige Krieg überhaupt ist, auf den wir uns vorbereiten sollen.

Selbstverständlich ist man nie so schlau, dass man genau sagen kann, was man in Zukunft ausschliessen kann. Terrestrische Angriffe bleiben möglich, und Luftangriffe, auf die wir uns jetzt mit dieser Florako-Veranstaltung vorbereiten, bleiben auch möglich. Allerdings sind dies beides Angriffsformen, die eigentlich nur dann zum Tragen kommen, wenn uns jemand in unmittelbarer Nähe der Schweiz böse will und diese Angriffe vorträgt.

An sich könnte man sagen, dass es unter diesem Gesichtspunkt richtig wäre, alle terrestrischen und Flugabwehrveranstaltungen zu streichen. Aber wir sind ja neutral, und der Neutrale hat nichts als Freunde. Allerdings: Der Neutrale traut seinen Freunden alles zu. Von daher gebietet es an sich die Vorsicht, für alle Eventualitäten gerüstet zu bleiben.

Wir haben das Problem, dass wir gegenüber neuen Kampf-, Kriegs- und Bedrohungsformen auf eine bestimmte Art und Weise machtlos sind und dass wir uns relativ schwach darauf vorbereiten. Ich möchte darauf hinweisen, dass wir z. B. gegen Raketenangriffe praktisch schutzlos sind. Wir sind über den Zivilschutz passiv geschützt, aber wir haben nichts in den Händen, was uns aktiv schützen könnte – ich spreche auch von den Marschflugkörpern, welche im Golfkrieg eine prädominante Rolle gespielt haben. Dagegen haben wir praktisch gar nichts.

Was nun neu auf uns zukommt, das ist der elektronische Krieg. Selbstverständlich sagt man, dass die Armee auch die elektronische Kriegführung beherrschen sollte. Aber das ist etwas anderes. Da will man fremde Verbände blenden, ihnen die Kommunikation abbinden usw. Aber was machen Sie, wenn jemand, der uns böse will, über Nacht alle unsere Speicherkraftwerke leert? Ich nehme jetzt einmal an, unsere Wasserspeicher in den Alpen seien an das Internet angebunden; ich hoffe, es sei nicht so, aber denkbar wäre es. Am nächsten Tag haben wir keine eigenen Ressourcen mehr, und wir sind darauf angewiesen, Strom zu importieren; wenn das Ausland uns dann noch die Stromzufuhr kappt, sind wir stromlos.

Das ist das, was ich Ihnen sagen möchte: Wir sind in den letzten Jahren mit unserer Philosophie der Verteidigungsfähigkeit zu Technikern des kombinierten Land-Luft-Krieges geworden und haben das Umfeld einigermaßen vergessen. Der technische Krieg, wie wir ihn vom Zweiten Weltkrieg, vom Koreakrieg, vom Vietnamkrieg usw. her kennen, wird je länger, desto unwahrscheinlicher, während andere Kriegsförmlichkeiten wahrscheinlicher werden.

Wir haben unsere Vorsorge auf die traditionelle Weise getroffen, indem wir ein Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung haben. Lange hat man die Landwirtschaft als eine Institution angesehen, die für Zeiten gestörter Zufuhr ein Lager an Nahrungsmitteln bereitstellen sollte, damit wir nicht vom Ausland abhängig sind. So weit, so gut.

Gehen Sie nun aber in ein neues Stadium hinein, und fragen Sie sich: Sind wir in bezug auf die neuen Bedrohungen immer noch autark? Wir sind es nicht, Herr Bundesrat, und zwar in zweierlei Hinsicht:

1. Wir sind es nicht bezüglich der Waffen. Das gilt an sich schon für die alte Generation. Was wir in der Schweiz noch herstellen, sind eine Faustfeuerwaffe, ein Sturmgewehr, eine Flabkanone usw. Auch auf Rädern kann man noch auf Schweizer Produktion herumfahren. Der Panzer Leopard II allerdings ist bereits nicht mehr schweizerisch, und bei den Fliegern ist mit Ausnahme der Propellermaschinen gar nichts schweizerisch.

Unter dem Blickwinkel der Elektronik wird die Situation noch unglaublicher. In allen unseren fortgeschrittenen Waffensystemen hat es Black boxes. Wenn Systeme, die darin verborgen sind, nicht mehr funktionieren und man sie herausnimmt, können wir sie in weiten Teilen nicht selber ersetzen und sind dann auf die USA bzw. auf jene, die uns diese liefern, angewiesen.

2. Wir haben es versäumt, eine neue Form der Kriegsvorsorge aufzubauen. In der Elektronik sind wir in dieser Hinsicht schwach, wir haben eine Chips-Produktion, die sich nicht sehen lassen kann.

Alles das sind Dinge, die uns eines Tages unheimlich verwundbar machen werden. Ich meine, wir sollten uns gerade in Zeiten, da Wirtschaftskrieg droht, überlegen, ob es nicht sinnvoller wäre, uns die Art und Weise unserer Väter wieder zu eigen zu machen und prospektiv eine bestimmte Autarkie in den neuen Gebieten zu erarbeiten, anstatt uns mit Boykottmassnahmen herumzuschlagen. Autarkie benötigen wir nicht nur beim Weizen und beim Erdöl, sondern auch in der Kenntnis der neuen elektronischen Wissenschaft.

Ich frage mich, Herr Bundesrat, warum wir nicht in der Lage sind, Florako selbst herzustellen. Wir haben hervorragende Physiker, Informatiker und Elektroingenieure in der Schweiz, unterlassen es aber, zentrale Dinge unserer Verteidigungsbereitschaft selber auf die Beine zu stellen und zu erhalten.

Das halte ich für eine Gefahr. In wirtschaftlichen Bedrohungssituationen sind wir praktisch nicht mehr verteidigungsfähig. Für strategische Güter sind wir hundertprozentig von den Freunden abhängig. Was das heissen kann, werden Sie vielleicht in den nächsten sechs Monaten sehen.

Aus diesem Grund bin ich, Herr Uhlmann, der Auffassung, dass uns ein Vorbehalt im Moment nichts nützt. Aufgrund von Artikel 2 dieses Beschlusses jedoch, wonach der jährliche Zahlungsbedarf in den Voranschlag aufzunehmen ist, kann man im Rahmen des Voranschlags durchaus noch eine marge de manoeuvre sehen und gegebenenfalls dort den Zahlungskredit sperren.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten und hoffe, Sie nicht allzustark gelangweilt zu haben.

**Marty Dick** (R, TI): Comme M. Schmid, je ne fais pas partie de la commission et j'éprouve la même difficulté à affronter des sujets extrêmement techniques qui requièrent une grande spécialisation. Alors, face à ces problèmes, on peut avoir deux attitudes. L'une, c'est de dire que l'on fait totalement confiance aux spécialistes ou à ceux qui pensent l'être. L'autre, c'est quand même d'assumer jusqu'au bout notre rôle de parlementaires, de poser des questions et d'essayer

de comprendre si les réponses que l'on nous donne sont tout à fait convaincantes.

J'ai suivi avec attention ce débat et je dois vous avouer que je ne suis pas entièrement convaincu par tout ce qui a été dit en faveur du système Florako. Je ne conteste nullement la nécessité d'avoir un nouveau système de surveillance de l'espace aérien, mais je pense que les réserves exprimées par M. Gentil sont sérieuses et méritent toute notre attention. Je répète que ce n'est pas la nécessité en tant que telle qui est en cause, mais il y a un certain nombre de questions qui me paraissent insuffisamment examinées. Le rapport entre le militaire et le civil me paraît une question importante et elle ne saurait être liquidée avec l'existence d'un simple accord de base. Le problème de la coopération internationale me paraît aussi insuffisamment exploré.

Il y a une autre question à laquelle j'aimerais avoir une réponse. Il me semble me rappeler que, lors des contacts que l'administration a eus avec les différents fournisseurs, une enquête pour corruption avait été ouverte. Il serait important de connaître les résultats de cette enquête et de savoir si l'un ou l'autre des fournisseurs de ce système a été impliqué dans cette histoire. C'est tout simplement un problème d'éthique politique que d'obtenir une réponse à ces questions.

En écoutant quelques-uns des orateurs qui m'ont précédé, je me suis demandé si nous avons vraiment saisi l'importance de l'extraordinaire transformation géopolitique et géostratégique de la fin des années quatre-vingt. J'ai l'impression que l'on continue dans le domaine militaire à raisonner toujours selon les schémas en vigueur lors de la guerre froide. Le bouleversement aujourd'hui est tel que l'on ne peut pas ne pas tirer certaines conclusions. J'ai l'impression que ces conclusions n'ont pas été tirées. Il n'y a pas encore de changement de mentalité.

Le rapport Brunner a été cité à plusieurs reprises, à juste titre. Ce rapport a le mérite d'attirer l'attention sur certains problèmes, sur certaines transformations qui ont eu lieu à la suite de ce changement géopolitique profond, extraordinaire dont je parlais tout à l'heure. Le rapport Brunner dit qu'en réalité, les menaces les plus immédiates pour notre pays ne sont pas les menaces militaires, mais ce sont les menaces constituées par le terrorisme, la criminalité organisée, les extrémismes de tous bords et l'insécurité urbaine.

Le rapport Brunner continue en affirmant qu'il existe une disproportion frappante entre les moyens qui sont attribués à la défense militaire et les moyens attribués à la lutte contre ces nouveaux phénomènes, contre ces menaces qui, aujourd'hui, sont certainement plus concrètes et plus immédiates que celles d'une guerre. Pour poursuivre le raisonnement de M. Schmid, il fallait exprimer également cette réflexion au cours de ce débat.

J'aimerais que tous ceux qui s'engagent traditionnellement avec une grande énergie en faveur de la défense nationale prennent conscience aussi qu'il y a aujourd'hui des dangers plus immédiats, plus concrets et plus meurtriers. Le terrorisme, la criminalité organisée et la corruption sont les plus grandes menaces pour les démocraties occidentales, ce n'est pas seulement le rapport Brunner qui le dit, ce sont aujourd'hui tous les spécialistes en stratégie qui l'affirment.

Je constate que, lorsqu'on traite des sujets qui concernent cette matière, il y a toujours une réticence de la part de nombreux membres du Conseil. Je pense à l'entraide judiciaire, je pense à la coopération entre les polices, etc. Je me demande alors si, en admettant que Florako soit nécessaire à la sécurité aérienne de notre pays, nous ne devons pas non plus exiger du Conseil fédéral qu'il songe à la mise sur pied d'un Florako contre ces nouvelles menaces, menaces qui sont réelles et bien concrètes.

Le département et beaucoup de milieux intéressés ont fait un effort remarquable pour nous informer, et surtout pour nous convaincre. J'avoue qu'on en a presque trop fait pour nous convaincre; quant à moi, des doutes subsistent. Je crois que ce qu'a exprimé M. Gentil ne saurait être réduit à de l'antimilitarisme. Je m'étais moi-même engagé très activement en faveur des F/A-18: je crois donc que je ne peux pas être non plus taxé aujourd'hui d'antimilitariste. Je fais part en toute

honnêteté de mes doutes et de mon impression que plusieurs aspects n'ont pas encore été suffisamment approfondis. Je crois que la deuxième Chambre devrait en tout cas poursuivre l'analyse.

**Daniöth Hans (C, UR):** Ich erlaube mir, die ganze Beschaffungsvorlage in den Zusammenhang mit den Beschlüssen und den Auswirkungen des «runden Tisches» zu stellen, wie das auch in einigen anderen Voten getan worden ist.

Wir kennen heute einigermaßen die finanzpolitische Genesis dieses Globalbudgets, das für die Jahre 1999 bis 2001 einen Ausgabenplafond von 12,9 Milliarden Franken vorsieht. Laut Auskunft am kürzlich durchgeführten Informationsseminar soll die Sparwirkung zu zwei Dritteln bei den Investitionen durchschlagen. Das neue sicherheitspolitische Konzept sieht andererseits – gemäss Bericht Brunner – vor allem eine verstärkte internationale Kooperation vor. Gerade in Anbetracht der vielfältigen neuen Gefahren, wie sie jetzt auch von Kollege Marty transparent gemacht wurden, kann niemand die mittelfristige Entwicklung zuverlässig voraussehen und abschätzen.

Die Gefährdung unserer äusseren Sicherheit richtet sich jedoch mit Bestimmtheit nicht nach unseren Sparprogrammen. Aus diesem Grunde müsste eigentlich stillschweigend – oder noch besser: ausdrücklich – ein Vorbehalt angebracht werden, und zwar ein anderer als vorhin erwähnt wurde, ein Vorbehalt nämlich, wonach ein Rückkommen und damit eine unvermeidliche Erhöhung der verfügbaren Mittel in Betracht gezogen werden müssen, wenn es die dannzumalige Lage erfordert. Alles andere käme einer verhängnisvollen Vogel-Strauss-Politik gleich.

Da ich das Wort zum Eintreten haben, möchte ich mir zwei konkrete Fragen erlauben: Auf Seite 101 der Botschaft zu den Richtstrahl-Breitband-Übertragungssystemen ist unter «Anpassungen bestehender Bauten» (Ziff. 222.62) festgehalten: «Der Aufbau der ersten drei Etappen erfordert Installationen und bauliche Anpassungen an den verschiedenen Standorten. Es handelt sich dabei um bestehende Übermittlungsanlagen der Armee, der Luftwaffe oder der Swisscom an sehr oft schlecht zugänglichen Gebirgsstandorten der Alpen und des Juras.»

Meine konkreten Fragen dazu: Wie verteilen sich die Investitionen auf die einzelnen Landesgegenden? Wie können vor allem die Anlagen in den Bergregionen, die ja weitgehend stillgelegt werden mussten, sinnvoll genutzt werden? Ich danke im voraus für die Beantwortung dieser konkreten Fragen.

**Rochat Eric (L, VD), rapporteur:** Personne ne conteste, sur le projet Florako, son urgence; personne n'a contesté ses capacités techniques; et si quelques doutes ont été émis sur le travail qui avait été effectué sur cet objet, je peux certifier à celui qui nous interpelle de cette façon que la commission a travaillé de façon approfondie et sérieuse sur l'objet Florako. Dans ce sens, j'ai quelque peine, et nous avons eu en commission quelque peine à comprendre l'amendement dilatoire de M. Gentil, dilatoire parce que, lorsqu'il y a urgence, lorsque cette urgence est reconnue, il est en général utile de chercher le plus court chemin pour y faire face.

Or, nous cherchons ici toute une série de raisons pour retarder l'adoption de cet objet. On reproche au service civil et au service militaire de l'aviation de ne pas avoir assez collaboré: nous avons dit précédemment les difficultés techniques qui rendent impossible cette collaboration jusqu'à aujourd'hui – il n'y a pas de compatibilité possible entre ces deux systèmes; nous avons dit les dispositions légales qui figurent dans la loi sur l'aviation révisée et qui contraignent à la collaboration; nous avons dit que ce premier pas de collaboration non seulement existe, mais a été encore renforcé tout récemment par une lettre signée communément par les responsables de ces deux services.

Je crois que, dans les six ans de ce court chemin, ces relations vont se renforcer en allant jusqu'à une fusion, ou quelque chose d'approchant. Rappelons quand même que l'Allemagne n'a pas fait non plus en un jour cette fusion, qu'elle a

été décidée au début des années nonante pour être effective depuis 1994.

Finalement, on a dit que c'était peut-être un acte d'éthique politique de ne pas décider aujourd'hui. Je me demande si, dans une situation d'urgence, l'éthique politique n'est pas de savoir assumer des responsabilités parlementaires plutôt que de repousser au lendemain une décision pour laquelle nous disposons de tous les éléments nécessaires.

**Ogi Adolf, Bundesrat:** Wie Sie hören, werde ich vom Bundesplatz her vom Posthorn begleitet, aber die Sache ist zu wichtig, als dass ich mich jetzt mit der Post beschäftigen würde. Ich beschäftige mich mit der Armee, und ich möchte nach dieser interessanten Debatte festhalten, dass wir uns im Moment in einem «management of change» befinden, insbesondere in den Bereichen «V» für Verteidigung und «B» für Bevölkerungsschutz.

Es geht darum – da bin ich mit Herrn Schmid einverstanden –, unsere Armee den neuen Risiken anzupassen. Im Bericht Brunner steht ganz klar, dass die Schweizer Armee gut auf einen konventionellen Krieg vorbereitet ist, nicht aber auf die neuen Gefahren. Es geht also darum, in bezug auf die Risiken bereit zu sein, und darum, dass wir unsere Aufgaben und Sicherheitsinteressen, die jetzt auch über die eigenen Landesgrenzen hinausreichen, wahrnehmen. Es geht also darum, dass die künftige Armee drei Aufgaben anzugehen hat:

1. die Landesverteidigung;
2. die Bereitschaft für subsidiäre Einsätze;
3. die Friedensförderung.

Zu Punkt 2 habe ich heute morgen etwas gesagt, Stichwort: Armee an der Grenze.

Es geht auch darum, dass wir unsere Sicherheitsinteressen über die eigenen Landesgrenzen hinaus wahrnehmen und im europäischen Raum mithelfen, Konflikte dort einzudämmen, wo sie entstehen.

Wir befinden uns, wie gesagt, in einem «management of change», und in dieser Situation stellt sich die Frage, ob wir den Atem anhalten müssten, bis alle Absprachen, Abklärungen, Auswertungen usw. erfolgt sind. Doch wir können nicht warten. Wir müssen die Arbeit weiterführen. Dieser Überlegung sind der Bundesrat und auch Ihre Kommission gefolgt. Das heisst, das Rüstungsprogramm 1998 ist auf eine modernere, aber kleinere Armee abgestimmt. Das Rüstungsprogramm 1998 – das möchte ich auch festhalten – ist das kleinste seit vielen Jahren. Das VBS beschafft nur das Material, das es heute und auch in Zukunft sicher benötigt. Das Beispiel Florako zeigt das ganz klar.

Dazu möchte ich sagen, dass der Luftraum und die Luftraumüberwachung in allen modernen Armeen in Zukunft eine noch grössere Bedeutung haben werden. Wir müssen nicht nur eine neue Form der Kriegsvorsorge finden, Herr Schmid, wir müssen uns auch auf eine neue Form der Kriegführung einstellen. Ich teile Ihre Auffassung, dass Mittelstreckenraketen, Marschflugkörper und elektronische Kriegführung wohl die zentralen Probleme der nächsten Zukunft sein werden.

Da stellt sich dann – auch wegen der Ausgangslage: die Mittel diktieren unsere Möglichkeiten – die Frage: Können wir solche Aufgaben noch allein angehen? Haben wir diese Probleme noch im Griff? Wenn ich an die Frage der Luftabwehr denke, die beispielsweise für die Mittelstreckenraketen angegangen werden müsste, stellt sich die Frage des Bündnisses, der Absprache mit Staaten, die die gleichen Probleme haben wie wir. Darauf müssen wir rechtzeitig eine politische Antwort geben.

Ich teile die Auffassung von Herrn Loretan, dass wir diese Kontakte aufnehmen und sehr vorsichtig sondieren müssen, wieweit wir gehen dürfen. Das Programm «Partnerschaft für den Frieden» gibt uns dazu gewisse Möglichkeiten.

Ich komme zum Schwerpunkt dieses Rüstungsprogrammes, dem Luftraumüberwachungssystem Florako: Ich möchte zuerst auf einige Bemerkungen im Zusammenhang mit den Kontakten zu den Vereinigten Staaten, aber auch zu Frankreich eingehen. Florako stand quasi unter politischer Hoch-

spannung. Rund um Florako entlud sich eine politische Diskussion, die mit dem Zweck des Projektes zum Teil wenig zu tun hatte. Herr Uhlmann und andere haben es angesprochen. Es lässt sich schnell einmal sagen, wir dürften heute aufgrund der aussen- und innenpolitischen Befindlichkeit einmal nicht in Amerika, ein andermal nicht in Frankreich einkaufen. Ich frage: Wo, wenn nicht bei den weltweit führenden Spezialisten, sollen wir denn einkaufen?

Es gibt nicht zehn Möglichkeiten, auch nicht fünf. Wir können dieses komplizierte System leider nicht in der Schweiz beschaffen. Die Beschaffung ist aufgeteilt, und die Schweiz ist beteiligt: ein Drittel betrifft die USA, ein Drittel Frankreich, ein Drittel die Schweiz. Damit sollte auch etwas Know-how in der Schweiz bleiben.

Es ist einfach zu fordern, man müsse jetzt und heute Gegen Druck erzeugen: Sanktionen, Gegensanktionen, Auge um Auge, Zahn um Zahn. Wir, Sie und ich – und das sage ich auch den Herren Gentil und Marty –, tragen eine grosse Verantwortung für dieses Geschäft. Wir werden daran gemessen, ob wir die beste Lösung für die Sicherheit des schweizerischen Luftraumes gefunden haben. Sollten wir dieses Ziel durch unzweckmässige Konzessionen gefährden, müssen wir uns dafür einmal verantworten.

Wir, Ihre Sicherheitspolitische Kommission und der Bundesrat, haben uns auf eine recht innovative Lösung verständigen können, auf eine Lösung, die zwar nicht ohne Risiko ist. Keine Lösung ist ohne Risiko. Wir haben das Risiko minimiert und eine gute Lösung gefunden. Mit der kombinierten Offerte des französischen und des amerikanischen Anbieters und mit Schweizer Unterlieferanten haben wir den politischen Befindlichkeiten so weit als möglich Rechnung getragen, so weit, wie wir es technisch verantworten konnten.

Ich möchte in diesem Zusammenhang erwähnen, dass wir das ganze Geschäft um ein Jahr verschoben haben, um die Abklärungen zu treffen, die sowohl Herr Gentil als auch Herr Marty und Herr Schmid angesprochen haben. Ihre Kommission hat uns ermuntert, die Zusammenarbeit zwischen den zivilen und den militärischen Stellen noch energischer anzugehen und diese und jene Absprachen voranzutreiben. Ihre Kommission hat dem Geschäft, wie ein wohlgesinnter, aber auch kritischer Verwaltungsrat, sehr wertvolle Impulse gegeben. Diese Art von Geschäftsbegleitung auf höchstem Niveau verdient grossen Dank und grossen Respekt.

Die Frage der Zusammenarbeit von Swisscontrol und Luftwaffe stand auch in der Kommission im Mittelpunkt der Diskussion. Ich möchte Sie orientieren, dass sich das VBS, das Bazl und Swisscontrol in sieben Punkten einigen konnten. Diese sieben Punkte werden in einer Erklärung zum Ausdruck gebracht. Ich möchte, nachdem sie von verschiedenen Seiten angesprochen worden sind, kurz auf diese sieben Punkte eingehen:

1. Florako ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Wahrung der schweizerischen Lufthoheit in der Zukunft, unabdingbar für die Sicherheit in der Zukunft.
2. Florako ist für den Einsatz der Luftwaffe unerlässlich. Sie könnten die F/A-18-Kampfflugzeuge praktisch nicht mehr fliegen lassen, wenn wir dieses moderne Luftraumüberwachungssystem nicht einführen.
3. Das heutige System Florida erreicht das Ende seiner Lebensdauer und muss bis spätestens im Jahr 2005 ersetzt sein. Ein Einsatz der Kampfflugzeuge wäre sonst nicht mehr zu verantworten.
4. Ohne einen Ersatz von Florida würde die Sicherheit im schweizerischen Luftraum drastisch reduziert. Die aussenpolitischen Auswirkungen wären entsprechend drastisch.
5. Durch eine gemeinsame Luftlage für die zivile und militärische Flugsicherung erhöht Florako gegenüber heute die Sicherheit im schweizerischen Luftraum.
6. Florako bildet die Voraussetzung für die geplante Zusammenlegung der zivilen und der militärischen Flugsicherung und für eine einheitliche Bewirtschaftung des gesamten Luftraumes.
7. Die Planung der Erneuerung der zivilen Flugsicherungssysteme hängt zeitlich und materiell unmittelbar vom Entscheid über die Beschaffung von Florako ab.

Die Zusammenführung der zivilen und der militärischen Flugsicherung wird intensiv angestrebt. Erste Schritte sind bereits erfolgt. Die entsprechende gesetzliche Basis bilden das revidierte Luftfahrtgesetz und die zugehörige Verordnung. Die Strategie ist zwischen den betroffenen Organisationen vereinbart worden. Das Konzept zur Zielerreichung wird bis Ende 1998 erarbeitet. Die Kompetenz zur Realisierung liegt bei den Vorstehern des UVEK und des VBS. Herr Bundesrat Leuenberger und ich werden uns diesbezüglich verständigen. Die Beschaffung von Florako ist aber eine Voraussetzung für die angestrebte Zusammenarbeit. Florako ist der zentrale Bestandteil des anvisierten gesamtschweizerischen Flugsicherungssystems.

Zu den Schnittstellen zwischen den zwei Lieferanten, Herr Uhlmann: Wir sind uns des leicht erhöhten Risikos voll bewusst. Deshalb wurden die Schnittstellen sehr sorgfältig gelegt und die notwendigen vertraglichen Vorkehrungen getroffen. Was die Systemverantwortung anbelangt, so ist sie nach eingehender Überprüfung bei der Firma Raytheon in Amerika angesiedelt.

Stimmt das Parlament dieser Beschaffung zu, kann Swisscontrol Florako ebenfalls in ihre Planung der Ergänzungsbeschaffung einbeziehen, und das wäre sehr wichtig. Lehnt aber das Parlament diese Vorlage ab, muss Swisscontrol ein eigenes System beschaffen. Swisscontrol kann nicht zuwarten. Auch dort ist die Systemerneuerung dringend und zwingend. Die Luftwaffe müsste in diesem Fall früher oder später dennoch ein eigenes System beschaffen, denn ein ziviles System kann den militärischen Anforderungen nicht genügen. Die Parallelbeschaffung wäre sicher die teuerste Lösung.

Bei Florako geht es primär um die Sicherheit im schweizerischen Luftraum – noch einmal, aber ich kann es nicht genügend betonen –, und dies nicht erst in Krisenzeiten, sondern schon im Frieden, schon heute und ganz besonders morgen. Das heutige System Florida – Sie wissen es, aber ich muss es noch einmal sagen – wird bald 30 Jahre alt. Dank den Unterhaltsspezialisten konnte das Florida-System im täglichen Einsatz gehalten werden. Florida war 1960 eine technische Pionierleistung. Heute ist es hoffnungslos veraltet, und die Ersatzteile gehen aus. Heute sind auch gestiegene, neue Anforderungen zu erfüllen. In den letzten zehn Jahren hat sich der zivile Flugverkehr fast verdoppelt; über unserem Land kreuzen sich die wichtigsten Luftstrassen Europas, und der zivile Flugverkehr wird sich in Zukunft noch mehr ausschliesslich in Luftstrassen abwickeln. Dieser Situation haben wir gerecht zu werden, und wir haben eine Lösung anzubieten; die Lösung ist Florako.

Florako schafft die Voraussetzung, um in Zukunft den gesamten Luftraum optimal zu bewirtschaften. Übungsräume für die Luftwaffe werden dann nach Bedarf ausgeschieden. Die Florako-Beschaffung ist hingegen nicht von der Realisierung eines «centre commun» in Genf abhängig. Aber mit Florako erreichen wir Verbesserungen bei der Sicherheit in der Luft, und das ist in der heutigen Situation von ganz zentraler Bedeutung.

Vielleicht fragen Sie sich nun, warum die militärische Seite die Erneuerung der Flugsicherung übernehmen soll. Die Antwort ist einfach: An ein militärisches System werden wesentlich höhere Anforderungen gestellt. Ein militärisches System muss auch sogenannte nichtkooperative Ziele erkennen können, also Ziele, die sich tarnen, Ziele, die sich verbergen.

Dem nun vorliegenden Beschaffungsantrag ging eine langjährige, sorgfältige Evaluation voraus. Die vorliegende Lösung mit einem Konsortium aus den zwei weltweit führenden Anbietern stellt in der heutigen Beurteilung ein Optimum dar. Die Offerte des Konsortiums kombiniert die Stärken von Raytheon in der Luftverteidigung und von Thomson in der Flugsicherung. Der Kommissionspräsident hat es gesagt: Die Nato geht auch diesen Weg.

Je rund ein Drittel des Auftragsvolumens wird somit in die Schweiz, nach Frankreich und in die USA vergeben. Die ins Ausland gehenden Gelder werden durch Gegengeschäfte voll kompensiert. Es besteht kein Währungsrisiko. Die Verträge – das scheint mir wichtig – sind alle in Schweizerfranken abgeschlossen worden.

Florako ist eine langfristige Investition; Herr Uhlmann hat es gesagt. Es wäre eigentlich auch unser Wunsch gewesen, das gesamte System in einem Schritt zu bewilligen. Das ist nicht möglich. Die Gründe dafür hat Herr Uhlmann selber bekanntgegeben. Aber wir prüfen, ob es möglich ist, den zweiten Schritt, den wir tun müssen, bereits im nächsten Rüstungsprogramm, im Rüstungsprogramm 1999, zu vollziehen.

Herr Loretan, aber auch Herr Uhlmann und andere haben zum Kostendach, das über uns schwebt, einige Fragen gestellt. Ich möchte hier ganz klar sagen: Das VBS stimmt dem Stabilisierungsprogramm 1998 zu, aber es sind natürlich empfindliche finanzielle Kürzungen zu registrieren. Das VBS hat seine Sparbereitschaft stets klar demonstriert, und es wird sich weiterhin anstrengen. Die Sanierung der Bundesfinanzen ist wichtig. Ich trage diesen Entscheid mit.

Aber jetzt haben wir natürlich den Punkt erreicht, wo die Kürzungen eine sinnvolle Planung gefährden; das muss ich in aller Klarheit ebenfalls sagen. Unsere Reformplaner können nicht mehr prospektiv arbeiten, wenn die Finanzplanzahlen mehrmals pro Jahr modifiziert werden. Das ist die grosse Schwierigkeit, in der wir uns befinden. Man hat mir immer wieder gesagt: Man stellt ja nicht fest – wenn reduziert wird –, ob die Zitrone ausgepresst ist oder ob man ein Stück dieser Zitrone «abgehauen» hat. Die Zitrone ist mehr als ausgepresst, jetzt müssen wir ein Stück abschneiden.

Ich habe von den Gruppenchefs meines Departementes eruiert, was eigentlich die konkreten Auswirkungen der Beschlüsse sein werden. Ich möchte in aller Kürze einige dieser Auswirkungen erwähnen: Sie wissen, dass die Ausserbetriebnahme der Mirage-III-Flotte eine beschlossene Sache ist. Ich muss weiter in Ergänzung zur Frage von Herrn Daniotti sagen, dass die Ausserbetriebnahme der BL 64 per Ende 1999 beschlossene Sache ist. Im Rahmen von «Progress» werden 50 000 Angehörige der Armee nicht mehr aufgeboden. Dann ist zu sagen, dass der Personalabbau bei der SF weitergehen wird; wir gehen davon aus, dass wir bei der SF um 500 Stellen kürzen müssen. Es ist auch davon auszugehen, dass aufgrund der Personalreduktionen bei der SM, bei der SF und bei der SW in Thun, Altdorf und Bern Massnahmen nötig sind. Im weiteren muss ich erwähnen, dass wir 148 Kampfpfänger Leopard einmotten müssen.

Jetzt ist ein Stück «abgehauen», und einige Auswirkungen sind aufgezeigt. Es hat keinen Sinn, wenn wir in bezug auf die Konsequenzen der Sparbeschlüsse nicht Transparenz zeigen. Es besteht eine ganze Liste von Auswirkungen – beim Generalstab, beim Heer, bei der Luftwaffe, bei der Rüstung –, die mir grosse Sorge macht. Aber wir können – ich sage es hier noch einmal – das Fell des Bären nicht waschen, ohne es nass zu machen. Die Konsequenzen des Sanierungsprogrammes greifen jetzt.

Herr Loretan hat von der Verunsicherung gesprochen. Ich muss sagen, es gibt in meinem Departement eine Verunsicherung, die einerseits durch die Finanzlage gegeben ist, die ich kurz erwähnt habe. Sie ist andererseits durch die VLVA gegeben, wo es darum geht, dass die Instruktooren den Eindruck haben, der Besitzstand sei gefährdet; der Sparauftrag trifft sie natürlich. Wir versuchen, hier eine faire Lösung zu suchen. Wir sind aber nur Vermittler und nicht das federführende Departement.

Zum Schluss möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit Gentil nicht anzunehmen. Dieser würde dazu führen, dass wir das Problem, das wir dringend lösen müssen, nämlich die Luftsicherheit zu garantieren, um ein weiteres Jahr oder sogar noch länger verschieben müssten. Das wäre unverantwortlich; ich kann hierfür kein anderes Wort gebrauchen. Wir haben viele Abklärungen getroffen. Wir haben versucht, offensiv – richtig, Herr Marty! – und transparent zu orientieren. Wir haben gezeigt, was die Konsequenzen wären, wenn wir jetzt nicht einsteigen würden. Wir haben das Geschäft um ein Jahr verschoben, um auch die politisch bedingten Abklärungen vorzunehmen. Es wäre unverantwortlich, das Rüstungsprogramm 1998 noch einmal zu verschieben. Ich möchte Sie deshalb bitten, auf dieses Rüstungsprogramm einzutreten. Noch einmal: Das Rüstungsprogramm

1998 ist für eine kleinere, aber modernere Armee bestimmt. Es wird nur Material beschafft, das wir heute und in Zukunft sicher benötigen. Im Zusammenhang mit Florako streben wir die Zusammenführung der Flugsicherung an. Das Rüstungsprogramm 1998 ist das kleinste seit vielen Jahren. Mit ganz massiven Kürzungen leistet das VBS seinen finanziellen Beitrag zur Sanierung der Bundesfinanzen. Das VBS trägt damit der sicherheitspolitischen Lage dieses Landes Rechnung. Ich bitte Sie deshalb, dem Rüstungsprogramm 1998 zuzustimmen, zuerst aber darauf einzutreten. Damit habe ich die Zeit, die mir gegeben wurde, fast eingehalten.

**Marty Dick (R, TI):** Je m'excuse, Monsieur le Président, de mon audace de parler après le conseiller fédéral et à une heure aussi tardive. Il n'a pas été donné de réponse à la question que j'ai posée. Nous nous apprêtons à faire une affaire portant sur des millions avec un partenaire et j'aimerais savoir si oui ou non, au sujet de l'affaire Florako, une enquête judiciaire pour corruption a été ouverte à son égard. Si oui, quel est le résultat actuel de cette enquête?

**Ogi Adolf, Bundesrat:** Ich möchte mich in aller Form entschuldigen: Einerseits stand ich unter Zeitdruck, andererseits habe ich es völlig vergessen. Ich bitte um Nachsicht.

Ich kann Ihnen eine klare Antwort geben, auch in Absprache mit der Bundesanwaltschaft. Die Bundesanwaltschaft hat in Sachen Korruptionsvorwurf ihre Ermittlungen Ende Februar 1998 abgeschlossen. Als wesentliches Ergebnis dieser Ermittlung stehen gegenseitige Korruptionsvorwürfe des Adapt-Projektleiters und zweier Thomson-Verantwortlicher im Raum. Dabei geht es um einen sichergestellten Entwurf eines Beratervertrages, der vor dem Projektentscheid des Verwaltungsrates der Swiscontrol ins Spiel kam.

Der Adapt-Projektleiter macht geltend, dieser Beratervertrag sei ihm von den Verantwortlichen von Thomson angeboten worden, während diese umgekehrt behaupten, der Projektleiter habe von ihnen einen solchen Vertrag verlangt. Bei dieser Sachlage besteht weiterhin ein konkreter Korruptionsverdacht, und das Verfahren konnte nicht einfach eingestellt werden. Die Bundesanwaltschaft stellte deshalb der eidgenössischen Untersuchungsrichterin Antrag auf Eröffnung einer Voruntersuchung. Am 17. März 1998 hat die eidgenössische Untersuchungsrichterin dem Antrag der Bundesanwaltschaft entsprochen und die Eröffnung einer Voruntersuchung verfügt. In der Voruntersuchungsphase liegt die Verfahrensherrschaft ausschliesslich bei der Untersuchungsrichterin. Nach durchgeführter Voruntersuchung wird diese der Bundesanwältin einen Schlussbericht zustellen. Diese wird alsdann aufgrund der Ergebnisse der Voruntersuchung über die Frage der Anklageerhebung zu befinden haben. Die Voruntersuchung läuft gegenwärtig noch, das Geschäft ist hängig.

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

*Schluss der Sitzung um 13.05 Uhr  
La séance est levée à 13 h 05*

## Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Donnerstag, 25. Juni 1998

Jeudi 25 juin 1998

17.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

98.019

### Rüstungsprogramm 1998 Programme d'armement 1998

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 808 hiervoor – Voir page 808 ci-devant

**Rochat Eric (L, VD)**, rapporteur: Nous avons parlé ce matin du projet Florako. Le deuxième objet concerne l'hélicoptère Super-Puma. Notre armée dispose déjà de 15 hélicoptères Super-Puma qui ont été acquis lors des programmes d'armement en 1986 et 1989. D'une part, l'importance de ces moyens de transport dans le contexte géographique helvétique a considérablement augmenté, d'autre part, les occasions de les engager dans le contexte militaire, mais aussi dans le contexte civil, sont de plus en plus fréquentes. Ces hélicoptères offrent de vastes capacités de transport de personnes et de matériel, et le projet d'acquisition d'une nouvelle série de 12 appareils nous est dès lors présenté.

Cette série disposera d'un système d'autoprotection passif, mais, comme les 15 appareils à notre disposition, ne sera pas armée. Ces appareils seront également équipés de systèmes permettant d'assurer les missions de jour et de nuit.

Vous l'aurez lu dans le message, ces appareils effectuent chaque année une centaine de vols pour le Conseil fédéral, transportent des chefs d'Etat, des ministres, mais aussi les membres des commissions parlementaires. Afin d'améliorer le confort, mais également pour diminuer les émanations d'essence et le bruit que chacun de vous a pu tester, il nous est proposé d'équiper un seul appareil de dispositifs d'insonorisation et de climatisation ainsi que de sièges un peu plus confortables.

La firme productrice, Eurocopter, dispose d'un modèle VIP, dont le coût supplémentaire a été jugé excessif par le Conseil fédéral, puisqu'il est de 2 millions de francs de plus par rapport à un modèle normal.

Les dispositions minimales, votre commission a pu s'en persuader, demandées par le Conseil fédéral s'élèvent avec l'insonorisation et le conditionnement, à 800 000 francs. Votre commission a jugé cela raisonnable et acceptable.

Si 95 pour cent du matériel est fabriqué à l'étranger, le Groupement de l'armement a conclu un accord pour 100 pour cent de contrats compensatoires.

Au nom de la commission – qui l'a fait à l'unanimité –, je vous recommande d'accepter le montant de 320 millions de francs destiné à l'achat de 12 hélicoptères Super-Puma.

L'efficacité au combat du système mobile d'engins guidés de défense contre avions Rapier – Monsieur le Président, nous pourrions traiter simultanément cet objet et le suivant, l'acquisition de dispositifs de pointage à image thermique pour les engins guidés de défense contre avions Stinger; simultanément, parce que dans les deux cas, il ne s'agit pas d'un nouveau matériel ou d'une nouvelle arme, mais d'une amélioration à apporter à une arme déjà en service, afin de prolonger sa durée d'utilisation et afin d'améliorer son efficacité.

Si vous m'y autorisez, je développerai ces deux objets en une seule intervention.

Les engins Rapier sont une importante composante de notre défense contre avions. Ils ont été acquis dans le programme d'armement 1980 pour le montant de 1192 millions de francs. En 1989, on a procédé à une augmentation de la capacité des ordinateurs, à des améliorations de logiciels. Les modifications proposées aujourd'hui devraient permettre d'améliorer techniquement le système et de le rendre performant jusqu'en 2015 au moins, en augmentant la probabilité de toucher les cibles, en le rendant plus résistant au brouillage électronique et en prévoyant son adaptation à des engins guidés de nouvelle génération.

Les modifications portent sur 60 unités de feu Rapier, et le montant des transformations proposées s'élève à 150 millions de francs. La compensation économique est de 100 pour cent de la part de l'entreprise Matra BAe Dynamics Limited.

Pour compléter cette défense contre avions, nous avons introduit dans le programme d'armement 1989 l'engin guidé léger Stinger, qui se tire à l'épaule. Il n'est malheureusement pas possible de l'engager sans de très bonnes conditions de visibilité, et le projet qui vous est présenté aujourd'hui doit permettre d'acquérir des dispositifs de pointage à image thermique pour l'engagement nocturne, et diurne lorsque la visibilité est mauvaise.

Rappelons tout de même que la défense contre avions des divisions de campagne, de montagne, des brigades blindées, de forteresses et d'alarme sera exclusivement équipée de cet engin Stinger dès le 1er août 1998. L'appareil de pointage à image thermique est un produit américain sélectionné après mise en concurrence de deux autres entreprises. Le montant des commandes s'élèverait à 30 millions de francs pour 520 appareils. La part de l'industrie suisse est de 20 pour cent.

Votre commission vous recommande, là aussi, d'accepter les crédits pour ces deux objets, donc de 150 et de 30 millions de francs respectivement.

Le système d'exploration électronique tactique. Nous avons accepté dans le programme d'armement 1996 l'introduction de systèmes d'exploration électronique opératifs – entendez au niveau du corps d'armée. Les neuf systèmes tactiques qui nous sont proposés aujourd'hui complètent ce dispositif au niveau inférieur. Ils disposent d'une mobilité plus élevée, d'une portée plus faible, d'un nombre réduit de personnes pour l'utilisation et sont également fabriqués par l'entreprise Elta Electronics Industries en Israël. Le but demeure le repérage et le brouillage des émissions électroniques de l'ennemi et la création d'une carte géographique des émissions de signaux.

Le montant s'élève à 166 millions de francs pour neuf systèmes. Des options ont été prises auprès du fournisseur pour d'éventuels achats supplémentaires. 33 millions de francs de travaux pourront être effectués en Suisse et les commandes compensatoires s'élèvent à 133 millions de francs.

Votre commission vous recommande d'adopter cette tranche de crédit.

Le système de transmission par ondes dirigées à large bande. Il s'agit là prosaïquement d'une autoroute de données reliant les sites principaux du pays: l'armée, le Gouvernement, les installations civiles. C'est une installation fixe; elle s'étend en réseau en boucle sur tout le territoire suisse et est constituée essentiellement d'éléments disponibles sur le marché. Un certain nombre de structures sont déjà en place depuis 1993. C'est une entreprise zurichoise, Lucent Technologies SA, qui, après mise en concurrence, assure l'entière responsabilité pour les 48 emplacements, cela pour un montant de 75 millions de francs, dont 59 pour cent restent dans le pays. La commission, à l'unanimité, vous recommande d'adopter cette tranche de crédit de 75 millions de francs pour 48 emplacements de transmission par ondes dirigées à large bande.

**Ogi Adolf**, Bundesrat: Herr Danioth hat heute morgen eine Frage zu den Richtstrahl-Breitband-Übertragungssystemen

gestellt. Ich habe sie teilweise beantwortet. Ich möchte meine Antwort jetzt noch ergänzen.

Die Standorte sind nach den übermittlungstechnischen Gesichtspunkten festgelegt worden. Die Baumassnahmen umfassen Anpassungen und Installationen bei bestehenden Bauten und Bauinstallationen in Neubauten. Die Baukosten betragen rund 30 Millionen Franken. Interessant ist: Die Baukredite werden auf der Grundlage von Bauprojekten und Kostenvoranschlägen mit den jährlichen Bauvoranschlägen beantragt, voraussichtlich in vier Etappen, also 1999, 2000, 2001 und 2002.

Die regionale Verteilung ist in etwa wie folgt vorgesehen: für die Nordschweiz 9 Prozent, für die Westschweiz 19 Prozent, für die Ostschweiz 10 Prozent, für das Mittelland 36 Prozent, für die Zentralschweiz 19 Prozent und für die Südschweiz 7 Prozent.

Zweifellos haben die Sanierungsmaßnahmen nicht nur auf das Rüstungsprogramm Auswirkungen, sondern auch auf die Baubotschaft. Sie werden das bei der nächsten Baubotschaft sehen, die im Ständerat im September behandelt wird.

**Rochat Eric (L, VD)**, rapporteur: L'objet suivant concerne du matériel pour les postes de secours sanitaires. Ce matériel a suscité l'intérêt des membres de la commission, mais bien peu de remarques de leur part. Comme le dit le message, le renouvellement du matériel d'une partie des 1100 postes de secours sanitaires actuels a débuté avec le programme d'armement 1996.

Comme annoncé, la deuxième série est destinée à compléter 219 postes de secours sanitaires en proposant les conteneurs de traitement et ceux de matériel ainsi que des protections contre les intempéries.

Je me bornerai à rappeler que le poste de secours sanitaire est en grande partie composé d'éléments disponibles sur le marché; qu'il est transportable, malheureusement un petit peu lourd pour le Super-Puma, malgré tous les efforts de réduction de poids; que le crédit de 62 millions de francs correspond à 219 postes de secours et que c'est une entreprise du Canada, Weatherhaven, qui a été sélectionnée pour sa production. La part adjugée dans le pays s'élève à 75 pour cent.

Une fois encore, la commission vous recommande, à l'unanimité, d'adopter ce crédit de 62 millions de francs.

Enfin, le Conseil fédéral nous propose d'accepter 23 millions de francs supplémentaires pour l'acquisition des systèmes d'exploration électronique opératifs – dont j'ai parlé tout à l'heure et que nous avons votée en 1996 –, ceci en raison de la hausse du dollar. Vous trouverez dans le message (p. 119) le rappel du texte du programme d'armement 1996: «Les taux ci-dessus ont été fixés en accord avec le Département fédéral des finances. Si, en cours d'acquisition, ils devaient s'accroître, il conviendrait de demander des crédits additionnels.»

C'est malheureusement à cette situation que nous nous trouvons confrontés aujourd'hui, et nous n'avons guère d'autre mesure à prendre que d'accepter le crédit de 23 millions de francs demandé, ce que votre commission, à l'unanimité, vous propose de faire.

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

## **Bundesbeschluss über die Beschaffung von Rüstungsmaterial**

### **Arrêté fédéral sur l'acquisition de matériel d'armement**

*Detailberatung – Examen de détail*

#### **Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 1**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

*(Gentil)*

.... von 803 Millionen Franken ....

#### **Art. 1**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

*Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

*(Gentil)*

Un crédit de 803 millions ....

**Rochat Eric (L, VD)**, rapporteur: Par 8 voix sans opposition et avec 1 abstention, votre commission accepte le crédit et les objets présentés par le Conseil fédéral. La proposition de minorité Gentil vise à supprimer l'acquisition du système Florako du programme d'armement.

Au nom de la commission, je vous invite à accepter le programme d'armement 1998 pour un montant de 1292 millions de francs et à rejeter la proposition de minorité Gentil.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU)**: Tout a été dit ce matin et je renonce à rappeler des arguments que j'ai développés dans le débat d'entrée en matière.

**Ogi Adolf**, Bundesrat: Ich beziehe mich auf die Aussage von Herrn Gentil bezüglich des Vorgehens in Deutschland: Diese Aussage trifft nicht zu; Deutschland hat zwar die Flugsicherung zusammengelegt, doch wird keine gemeinsame Luftlage erstellt, wie wir sie mit Florako erreichen wollen. Wir haben Ihnen das in der Broschüre erklärt, die Sie bekommen haben; es ist dort genau dargestellt; inzwischen liegt auch die französische Version vor. Ich verweise auf die letzte Seite, wo ebenfalls ergänzende Informationen festgehalten sind. Ich möchte noch festhalten, dass das VBS immer alles unternommen hat, damit sich die amerikanische Regierung gegenüber der Schweiz fair – ich betone: fair – verhält. Gespräche mit der US-Aussenministerin, die ja hier in Bern weilte, und auch mit der amerikanischen Botschafterin in der Schweiz haben ergeben, dass die zwei befreundeten Staaten sich hier in einer Art finden sollten, die dieser Freundschaft entspricht.

Ich komme zum Votum von Herrn Kommissionspräsident Rochat von heute morgen, dem ich für die Einführung in diese komplizierte Botschaft herzlich danken möchte. Es ist richtig: Das amerikanische System war bzw. ist teuer, aber qualitativ gut. Das französische System war zwar günstiger, hat aber unsere Anforderungen nur teilweise erfüllt. Das Konsortium beider Anbieter bringt jetzt das Angebot, das wir Ihnen vorschlagen, mit einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis.

Allerdings ist nicht zu verbergen, dass mit dieser Kombination der zwei Unternehmungen auch das Risiko etwas zunimmt – ein Risiko, das wir gut abgewogen haben und mit dem man mit gutem Gewissen leben kann. Wir haben von beiden Systemen die besten und kompetentesten Bereiche ausgewählt, und das sollte schliesslich zu einer guten Lösung führen.

Abs. 1, 3 – Al. 1, 3  
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote  
Für den Antrag der Mehrheit 27 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 4 Stimmen

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote  
Für Annahme der Ausgabe 28 Stimmen  
Dagegen 2 Stimmen

Das qualifizierte Mehr ist erreicht  
La majorité qualifiée est acquise

### Art. 2, 3

Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

### Verpflichtungskredite

Antrag der Kommission  
Mehrheit  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Minderheit  
(Gentil)  
– Schutz des Luftraumes;  
Lufttransport (Mobilität) 500 000 000 Fr.  
....  
Total Verpflichtungskredite 826 000 000 Fr.

### Crédits d'engagement

Proposition de la commission  
Majorité  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
Minorité  
(Gentil)  
– Défense aérienne;  
transport aérien (mobilité) 500 000 000 fr.  
....  
Total crédits d'engagement 826 000 000 fr.

**Präsident:** Der Anhang ist gemäss der Abstimmung zu Artikel 1 Absatz 2 im Sinne der Mehrheit bereinigt.

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

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble  
Für Annahme des Entwurfes 27 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

95.088

## Asylgesetz und Anag. Änderung Loi sur l'asile et LSEE. Modification

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 670 hiervor – Voir page 670 ci-devant  
Antrag der Einigungskonferenz vom 25. Juni 1998  
Proposition de la Conférence de conciliation du 25 juin 1998  
Beschluss des Nationalrates vom 25 Juni 1998  
Décision du Conseil national du 25 juin 1998

**Präsident:** Es geht hier nur noch darum, das Ergebnis der Einigungskonferenz anzunehmen oder abzulehnen. Deshalb ist der Vertreter des Bundesrates, Herr Bundesrat Koller, dispensiert.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich hoffe, wir schaffen es trotzdem. (*Heiterkeit*) Es ging um zwei Differenzen, die nach dem dritten Durchgang in beiden Räten bestehenblieben; zwei davon sind materieller Art, eine ist eine formelle Klarstellung. Ich führe sie gesamthaft auf. Die Einigungskonferenz hat heute morgen getagt und hat schnell eine Lösung gefunden.

Die einzelnen Punkte, bei denen Differenzen bestanden, sind folgende:

1. In Artikel 106 des Asylgesetzes hatte die Mehrheit unseres Rates an der eigenen Fassung festgehalten, d. h., man hatte dem Einzelrichter in der Asylrekurskommission vermehrte Kompetenzen übertragen wollen. Der Nationalrat hatte diese Entscheide, soweit es Sachentscheide sind, einem Kammerentscheid überstellen wollen.

Heute hat sich die Einigungskonferenz dahin gehend geeinigt, dass die Haltung des Nationalrates vorzuziehen ist.

2. In Artikel 25c Anag hatten wir für die letzte Lesung eine neue Lösung erarbeitet, die unser Rat einstimmig angenommen hat. Die Einigungskonferenz beantragt, dem Ständerat zu folgen. Inbegriffen ist die Übergangsbestimmung Ziffer II Absatz 2 des Anag; das sei klargestellt.

3. Eine formelle Differenz betrifft Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 des Asylgesetzes. In unserer letzten Lesung hatten wir an unserer Fassung festgehalten; in der Zwischenzeit wurde der dringliche Asylbeschluss beraten, und Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 erfuhr eine kleine Änderung, indem der Begriff der Papiere neu gefasst wurde. Obwohl diese Bestimmung nach unserem Verständnis auch für das Asylgesetz gelten soll, braucht sie eine formelle Genehmigung durch den Rat, damit sie ohne jeden Zweifel eingeführt ist. Bei allen übrigen Differenzen, die sich für das Asylgesetz aufgrund des dringlichen Bundesbeschlusses ergaben, hatten wir das bereits früher auch formell getan. Wir holen das nun auch für Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 nach.

Ich bitte Sie im Namen der Einigungskonferenz, diesen drei Anträgen zuzustimmen. Abschliessend darf ich festhalten, dass ihnen der Nationalrat vor der Mittagspause bereits zugestimmt hat.

### A. Asylgesetz

#### A. Loi sur l'asile

#### Art. 31 Abs. 2 Bst. a1

Antrag der Einigungskonferenz

a1. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches Reisepapiere oder andere Dokumente abgeben, die es erlauben, sie zu identifizieren. Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn der Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie dazu aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage sind, oder wenn Hin-



weise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen.

**Art. 31 al. 2 let. a1**

*Proposition de la Conférence de conciliation*

a1. n'a pas remis, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile aux autorités ses documents de voyage ou des papiers permettant de l'identifier. Cette disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de le faire pour des motifs excusables ou s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 106 Abs. 2 Bst. d, e, 2bis**

*Antrag der Einigungskonferenz*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 106 al. 2 let. d, e, 2bis**

*Proposition de la Conférence de conciliation*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

**B. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers**

**Art. 25c; Ziff. II Abs. 2**

*Antrag der Einigungskonferenz*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 25; ch. II al. 2**

*Proposition de la Conférence de conciliation*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

98.010

**AIPLF. Bericht der Delegation 1996/97**

**AIPLF. Rapport de la délégation 1996/97**

Beschluss des Nationalrates vom 9. Juni 1998  
 Décision du Conseil national du 9 juin 1998

**Béguin** Thierry (R, NE) unterbreitet im Namen der Delegation bei der Internationalen Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache (AIPLF) den folgenden schriftlichen Bericht:

**22. Tagung**

Die 22. ordentliche Tagung fand vom 8. bis 10. Juli 1996 in Tananarive (Madagaskar) statt. Die Schweizer Delegation setzte sich zusammen aus den Ständeräten Thierry Béguin und Edouard Delalay und den Nationalräten Pierre Aguet, Bernard Comby und Roland Ostermann.

An der Generaldebatte über die «Wirtschaftszusammenarbeit im französischsprachigen Raum» wurde eine Reihe von Berichten verabschiedet.

Der Politik- und Verwaltungsausschuss berichtete über die Stellung der AIPLF innerhalb der Frankophonie, über die Rolle der Parlamente französischsprachiger Länder bei der Verhütung und Beilegung von Konflikten sowie über die Wanderbewegungen im Gebiet der Grossen Seen in Afrika. Die Berichte des Ausschusses für Bildung, Kommunikation und Kultur waren der Stellung des Französischen in den internationalen Organisationen gewidmet sowie den Strategien zur Förderung einer besseren Präsenz des Französischen auf den Datenautobahnen und der Rolle der Universitäten und Hochschulen bei der Wirtschaftsentwicklung und Unternehmensgründung.

Mit den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im französischen Sprachraum, der Parteienfinanzierung und der parlamentarischen Immunität befasste sich der Ausschuss für parlamentarische Fragen. Er unterstrich auch die Bedeutung von Praktika für Parlamentsmitarbeiter, von Parlamentarierseminarien, von Wahlbeobachtungsmissionen und des Programms Pardoc (Programm zur Unterstützung der Dokumentationsdienste der Parlamente in der Dritten Welt).

Die Berichte des Ausschusses für Zusammenarbeit und Entwicklung schliesslich waren der Entwicklungshilfepolitik und der Rolle nichtstaatlicher Organisationen sowie der Schaffung und Verbreitung genossenschaftlicher Spar- und Kreditinstitute gewidmet.

**23. Tagung**

Die 23. ordentliche Tagung fand vom 7. bis 10. Juli 1997 in Luxemburg statt, wo die AIPLF vor dreissig Jahren ins Leben gerufen worden war.

Die Schweizer Delegation setzte sich zusammen aus den Nationalräten Pierre Aguet, Didier Berberat, Bernard Comby, Roland Ostermann und Jean-Nicolas Philipona.

An dieser Tagung wurden rund zehn Berichte und die dazugehörigen Entschliessungen und Empfehlungen behandelt und verabschiedet.

Die beiden Berichte des Politik- und Verwaltungsausschusses befassten sich mit der Lage in der demokratischen Republik Kongo (ehemals Zaire) und im Gebiet der Grossen Seen sowie mit den Beziehungen, welche zwischen der AIPLF und dem künftigen Generalsekretariat der Frankophonie hergestellt werden müssen.

Der Ausschuss für Bildung, Kommunikation und Kultur berichtete zum einen über das Französische in den internationalen Organisationen (am Beispiel der Organisation für Afrikanische Einheit, OAE) und in den Parlamenten, zum andern über die Datenautobahnen als neues Kommunikationsinstrument der Parlamentarier. Er nahm auch das Programm des Forums über die Datenautobahnen zur Kenntnis, das im kommenden Frühjahr in Quebec stattfinden wird, und führte zudem Anhörungen über die Aufwertung und Modernisierung der technischen und fachlichen Ausbildung im französischsprachigen Raum durch.

Der Ausschuss für parlamentarische Fragen hob in seinen Berichten die Bedeutung der interparlamentarischen Zusammenarbeit hervor (Bildungspraktika, Seminarien, Wahlbeobachtungsmissionen, parlamentarische Dokumentationsdienste, Weiterführung des Programms Pardoc). Er berichtete im weiteren über die Mitwirkung der französischsprachigen Parlamentarier am Demokratisierungsprozess, über die Stellung der Parlamentarier, über den öffentlichen Dienst der Parlamente sowie über die Unterstützung der Parlamentsmitglieder. Ebenfalls verabschiedet wurden die vom Ausschuss für Zusammenarbeit und Entwicklung vorgelegten Berichte über die dezentrale Entwicklung und über die Schaffung eines französischsprachigen Wirtschaftsraumes. Weitere Diskussionsthemen waren der Technologietransfer und die Ergebnisse der vierten Weltfrauenkonferenz von Peking.

Die nächste Versammlung findet vom 6. bis 8. Juli 1998 in Yamoussoukrou (Elfenbeinküste) statt.

**Sitzung des AIPLF-Büros in Hanoi**

Das Präsidium der AIPLF traf an seiner Sitzung vom 4. und 5. Februar 1996 in Hanoi folgende Entscheide:

– Für das Programm Pardoc kommen folgende Länder in Frage: Vietnam, die Zentralafrikanische Republik, Madagaskar, Mauretanien, Ägypten und Rumänien;

– Burkina Faso wurde als Kandidat für das Programm über die Berichterstattung von Parlamentsdebatten vermerkt;  
 – die AIPLF-Beitrittsgesuche Moldawiens und Guineas wurden grundsätzlich positiv aufgenommen; an der nächsten Vollversammlung soll darüber entschieden werden.

Das Präsidium nahm ferner zwei Resolutionen an:

– die erste lehnt sich an die Ereignisse in Niger und an die politische Lage in Guinea an; sie verlangt die Beachtung der Rechtsstaatlichkeit und ruft die französischsprachigen Länder zu verstärkter Solidarität bei der Bekämpfung der Ursachen der gegenwärtigen Unruhen auf;  
 – die zweite bekräftigt die Notwendigkeit, innerhalb der Frankophonie die Massnahmen zur Wiederherstellung des Friedens in Burundi weiterzuführen und eine Konferenz über Stabilität, Sicherheit und Entwicklung in der Region der Grossen Seen abzuhalten.

An dieser Sitzung nahm Nationalrat Bernard Comby teil.

#### *Sitzung des AIPLF-Büros in Beirut*

An der Sitzung vom 21. November 1996 in Beirut nahm das Präsidium die Schlussfolgerungen des Politik- und Verwaltungsausschusses über die Stellung der AIPLF in den Institutionen der Frankophonie sowie die Resolutionen über die Lage in der Region der Grossen Seen und über den Libanon an.

An dieser Sitzung nahm Ständerat Thierry Béguin teil.

#### *Präsidiumssitzung der AIPLF in Pointe-à-Pitre*

An der Sitzung vom 15. und 16. Dezember 1997 hörte das Präsidium den Tätigkeitsbericht des Generalsekretärs, Senator Jacques Legendre (F), an. Dieser war insbesondere der Teilnahme der AIPLF am Gipfeltreffen in Hanoi gewidmet, aus dem eine schriftliche Stellungnahme über die Rechtsstaatlichkeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im französischsprachigen Raum hervorging. Das Präsidium beschloss auf Antrag von Herrn Legendre, eine sechsköpfige Parlamentarierdelegation nach Burundi zu entsenden. Ferner wurden Haiti, Togo, Guinea und Bulgarien für die Jahre 1998 und 1999 als Begünstigte des Programms Pardoc bezeichnet.

#### *Tätigkeiten der Ausschüsse*

##### *Ausschuss für Bildung, Kommunikation und Kultur*

(Pierre Aeby, Bernard Comby, Roland Ostermann)

Dieser Ausschuss befasste sich an seiner Sitzung vom 17. und 18. März 1996 in Delsberg mit:

– der Stellung des Französischen in den internationalen – insbesondere den europäischen – Organisationen;  
 – den Strategien zur Förderung einer besseren Präsenz des Französischen auf den Datenautobahnen, u. a. auf dem Internet;  
 – der Rolle der Universitäten und Hochschulen bei der Wirtschaftsförderung und Unternehmensgründung.  
 Der Ausschuss nahm eine Resolution über die Befolgung der Charta der Olympischen Spiele in bezug auf die Verwendung des Französischen an.

Ebenfalls an der Sitzung in Delsberg zugegen waren die Herren Bernard Comby, Thierry Béguin und Pierre Paupe.

An der Sitzung vom 26. und 27. März 1997 in Brazzaville (an der Nationalrat Bernard Comby teilnahm) führte der Ausschuss seine Debatte über die Stellung des Französischen in den internationalen Organisationen fort.

Ebenfalls diesem Thema widmete sich das Büro des Ausschusses. Es tagte am 24. Mai 1996 am Sitz der Vereinten Nationen in Wien und traf sich dort mit Vertretern des Programms der Vereinten Nationen für die internationale Drogenbekämpfung (UNDCP), der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEA), der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) und des Büros der Vereinten Nationen (Nationalrat Bernard Comby konnte an diesem Treffen nicht teilnehmen.)

Das Büro der Ausschuss versammelte sich vom 9. bis 11. Februar 1997 in Addis Abeba (Äthiopien). Dieses Treffen, das an der 22. ordentlichen Tagung in Tananarive von den afrikanischen Sektionen vorgeschlagen worden war, fand am Sitz der Organisation für afrikanische Einheit (OAE) und der Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) statt und diente dazu, eine Bilanz über die Stellung des Französischen zu ziehen.

Das Büro besuchte bei dieser Gelegenheit verschiedene Dienststellen dieser beiden Organisationen, insbesondere die Bibliothek und die Geschäftsleitungsstelle.

Nationalrat Bernard Comby nahm an diesem Treffen teil.

Vom 5. bis 7. Januar 1998 tagte das Büro dieses Ausschusses in der Schweiz und im Aostatal.

Dabei zog es eine Bilanz über die Arbeiten des Ausschusses betreffend die Stellung des Französischen in den internationalen Organisationen, die Gründung und den Ausbau eines internationalen französischsprachigen Fernsehens «TV5», den Stellenwert des Französischen innerhalb der neuen Kommunikations- und Informationstechnologien und den an den Frankophoniespielen zu verleihenden Preis der AIPLF. Die Schweiz trug mit 1000 Franken zu diesem Preis bei. Nachdem das Büro sich mit den Ergebnissen des Gipfeltreffens von Hanoi befasst hatte, widmete es sich den vom Bildungsunterausschuss behandelten Themen: der Aufwertung und Modernisierung des Fachunterrichts im französischsprachigen Raum und der Konferenz französischsprachiger Parlamentarier von Paris. An dieser Konferenz waren die Themenkreise Bevölkerung/Bildung und Bevölkerung/Entwicklung behandelt und Experten angehört worden.

Das Büro nahm ferner eine Motion zur Unterstützung der Kandidatur Sittens für die Olympischen Winterspiele 2006 an.

Die nächste Sitzung findet vom 20. bis 23. April 1998 in Quebec statt.

Nationalrat Bernard Comby wurde an der Versammlung in Luxemburg zum Präsidenten dieses Ausschusses gewählt.

#### *Politik- und Verwaltungsausschuss*

(Thierry Béguin, Didier Berberat, Simon Epiney)

Der Ausschuss nahm an seiner Sitzung vom 18. und 19. März 1996 in Paris eine Empfehlung an, die darauf abzielt, mit allen Mitteln eine Revision des ihr verliehenen Sondergäste- und Beobachterstatus herbeizuführen, damit die Resolution Nr. 5 des Gipfeltreffens von Mauritius effizient umgesetzt werden kann. Er befasste sich im weiteren mit den Beschlüssen des Gipfeltreffens von Cotonou und mit dem in den Schlussfolgerungen der Ottawa-Konferenz vom September 1995 enthaltenen Ansatz zur Verhütung und Beilegung von Konflikten. Ständerat Thierry Béguin verwies auf den Text über das Frühwarnsystem und die Präventivdiplomatie, den die Schweizer Delegation an dieser Konferenz vorgelegt hatte, und erklärte, dass die internationale Staatengemeinschaft vornehmlich im Rahmen der OAE über ein solches System zur Vorwarnung, Verhütung und Lösung von Konflikten verfügen sollte. Er führte weiter aus, dass der Ausschuss sich mit dem Begriff der Präventivdiplomatie auseinandersetzen sollte und dass die Parlamentarier innerhalb ihrer Sektionen ebenfalls präventivdiplomatisch tätig sein könnten.

Nach den Ausführungen des Vertreters des Hohen Flüchtlingskommissariates der Vereinten Nationen in Frankreich über die Wanderbewegungen im Gebiet der Grossen Seen wünschte der Ausschuss die Entsendung einer Parlamentarierdelegation nach Burundi.

An der Sitzung vom 20. und 21. November 1996 in Beirut verabschiedete der Ausschuss Schlussfolgerungen zur Stellung und Rolle der AIPLF in den Organen der Frankophonie und zur Umsetzung der gegenseitigen Konsultation und Information zwischen der AIPLF, den Frankophonie-Gipfeltreffen, der Ministerkonferenz der Frankophonie und des ständigen Frankophonierates.

Ständerat Thierry Béguin nahm an beiden Konferenzen teil.

#### *Ausschuss für Zusammenarbeit und Entwicklung*

(Pierre Aguet, Pierre Paupe)

Der Ausschuss befasste sich an seiner Sitzung vom 22. und 23. März 1996 in Ougadougou mit den am Gipfeltreffen in Cotonou angenommenen Resolutionen über Zusammenarbeit und Entwicklung, mit dem Stand der öffentlichen Entwicklungshilfe und über die Rolle der nichtstaatlichen Organisationen. Ferner führte er seine Diskussionen über die Wirtschafts- und Währungslage in den französischsprachigen Ländern fort.

An der Sitzung vom 9. und 10. April 1997 in Moldawien nahm der Ausschuss Resolutionen an über:

- die Lage im Libanon und den Friedensprozess im Nahen Osten;
- die Lage in Kambodscha;
- die Lage in Kongo-Brazzaville;
- die Lage in der Zentralafrikanischen Republik;
- die Lage in der Region der Grossen Seen in Afrika;
- die Verstärkung des Demokratisierungsprozesses (einschliesslich Empfehlung);
- die Stellung der AIPLF am Frankophoniegipfel von Hanoi;
- die Erfüllung des Auftrags der Beratenden Versammlung der Frankophonie.

Im weiteren debattierte der Ausschuss über die Schaffung eines französischsprachigen Wirtschaftsraumes und über Technologietransfers. Er führte die Diskussion über den Stand der öffentlichen Entwicklungshilfe fort und brachte dabei den Aspekt der dezentralisierten Zusammenarbeit zur Sprache. Überdies prüfte er die Ergebnisse der vierten Weltfrauenkonferenz von Peking.

Nationalrat Pierre Aguet nahm an beiden Versammlungen teil.

Die nächste Sitzung findet vom 23. bis 25. März 1998 in Genf statt.

#### *Ausschuss für parlamentarische Fragen*

(Emmanuella Blaser, Edouard Delalay, Jean-Nicolas Philippona)

Der Ausschuss befasste sich an seiner Sitzung vom 11. und 12. April 1996 in Ottawa mit folgenden Themen:

- Prüfung der verschiedenen Programme der interparlamentarischen Zusammenarbeit;
- Stellung der Parlamentarier;
- parlamentarische Immunität;
- Personenrechte im französischsprachigen Wirtschaftsraum;
- Parteienfinanzierung;
- Tätigkeit der Instanzen der Frankophonie.

Er prüfte die Ergebnisse der Aktionen im Bereich der interparlamentarischen Zusammenarbeit und diskutierte über die Personenrechte im französischsprachigen Wirtschaftsraum, über die Stellung der Parlamentsmitglieder und die Parteienfinanzierung.

Im Anschluss an diese Diskussionen nahm der Ausschuss einen Resolutionsantrag an, in dem verlangt wird, dass die Berichte über Bildungspraktika nicht nur dem Generalsekretariat, sondern auch dem Kommissionspräsidenten zugestellt werden und dass die Praktikumsabsolventen Ausbildungsfunktionen übernehmen, um so die Ausbildungstätigkeit besser zu streuen. Der Ausschuss wünschte sich zudem, dass an der nächsten Vollversammlung eine Resolution über die parlamentarische Immunität verabschiedet werde.

Nationalrätin Emmanuella Blaser nahm an dieser Sitzung teil, ebenso an derjenigen vom 29. und 30. April 1997 in Paris, wo der Ausschuss die Berichte über die öffentlichen Dienste der Parlamente, die Stellung der Parlamentarier und die Menschenrechte im französischsprachigen Raum behandelte. Er prüfte im weiteren die Ergebnisse der Arbeit, die seit der letzten Generalversammlung in bezug auf die interparlamentarische Zusammenarbeit, die Praktika für Parlamentsmitarbeiter, Parlamentsseminarien, die Unterstützung der Dokumentationsdienste sowie das Programm Pardoc geleistet wurde.

#### *Region Europa*

##### *10. Versammlung*

An der 10. Versammlung der Region Europa, die vom 25. bis 19. März 1996 in Monaco stattfand, wurden vier Resolutionen zu folgenden Themen angenommen: Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union; Präsenz der französischen Sprache und Kultur in der Europäischen Union; Strategie der französischsprachigen Parlamente im Bereich der Datenautobahnen; Berücksichtigung des Französischen bei den nächsten Olympischen Spielen in Atlanta.

Die Delegation setzte sich zusammen aus Ständerat Thierry Béguin und den Nationalräten Pierre Aguet, Didier Berberat, Bernard Comby und Roland Ostermann.

##### *11. Versammlung*

An der 11. Versammlung vom 28. bis 30. Oktober 1997 in Andorra kamen in der Generaldebatte «TV5» und «Arte» zur

Sprache. Im ersten Ausschuss wurde über die «Stellung des Französischen in der Europäischen Union und die Förderung der Mehrsprachigkeit» sowie über «die Förderung der Mehrsprachigkeit und die Minderheitenrechte», im zweiten Ausschuss über den «französischsprachigen Wirtschaftsraum» diskutiert.

Die Versammlung hörte ferner die Ausführungen von Antoinette Spaak, der Abgeordneten des Europäischen Parlamentes, an, die eine Bilanz über die Regierungskonferenz der Europäischen Union zog.

Die Schweizer Delegation setzte sich zusammen aus Ständerat Thierry Béguin und den Nationalräten Bernard Comby, Simon Epiney und Jean-Nicolas Philippona.

#### *Tagung der Präsidenten der Region Europa*

An dieser Tagung vom 16. bis 18. Dezember 1996 in Brüssel, an der Nationalrat Pierre Aguet teilnahm, wurde über die Tagesordnung der nächsten Versammlung diskutiert.

#### *Besuch einer Delegation in Albanien*

Gemäss einem Beschluss der Versammlung der Region Europa besuchte eine Delegation, der Nationalrat Bernard Comby angehörte, vom 18. bis 21. Februar 1996 den Sitz der Volksversammlung in Albanien, wo sie sich mit dem Präsidenten der Republik und dem Präsidenten der albanischen Sektion sowie mit verschiedenen Mitgliedern der Aussenpolitischen Kommission traf.

Bei diesen Zusammenkünften wurden der Delegation die Bedeutung Albanien für die Stabilität auf dem Balkan vor Augen geführt sowie dessen Bereitschaft, in Kosovo politische Lösungen zu finden und dabei die Menschenrechte zu beachten.

Das Französische ist in Albanien in der Regel nur zweite Fremdsprache. Allerdings muss betont werden, dass der französische Sprache vor allem in intellektuellen Kreisen grosses Interesse entgegengebracht wird. Abgesehen davon, dass in Albanien bereits Achtjährige Französischunterricht nehmen können und rund 70 000 Grundschulkinder davon profitieren, nimmt das Französische in den fünf fremdsprachenorientierten Gymnasien einen bedeutenden Platz ein.

Die albanischen Gesprächspartner wünschten eine Vertiefung der Beziehungen zur Versammlung der Region Europa und ihren Sektionen.

#### *Seminar*

In Port-Louis (Mauritius) fand vom 20. bis 22. April 1996 ein Parlamentarierseminar statt. Nationalrat Jean-Nicolas Philippona war einer der Referenten der Region Europa. Das Seminar war dem Thema «Mandat des Parlamentarier» gewidmet (der Parlamentarier und sein Wahlkreis; der Parlamentarier und sein Rat; Sitzungsberichte).

#### *Beobachtung der Parlamentswahlen in Kamerun*

Auf Ersuchen der Regierung Kameruns an die «Agence de la Francophonie», eine Beobachtermission an die Parlamentswahlen zu entsenden, weilte eine dreiköpfige Delegation – darunter Nationalrat Roland Ostermann – vom 13. bis 20. Mai 1997 in Kamerun.

**Béguin** Thierry (R, NE) présente au nom de la Délégation auprès de l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) le rapport écrit suivant:

#### *22e Session ordinaire*

La 22e session ordinaire s'est tenue à Tananarive (Madagascar) du 8 au 10 juillet 1996. La délégation était composée de MM. Thierry Béguin, Pierre Aguet, Bernard Comby, Edouard Delalay et Roland Ostermann.

Un débat général sur le thème «Coopération économique dans l'espace francophone» a été organisé. Une douzaine de rapports ont été adoptés. La place de l'AIPLF au sein des instances de la francophonie, le rôle des Parlements francophones dans la prévention et le règlement des conflits, les déplacements de population dans la région des Grands Lacs ont été les thèmes des rapports présentés au nom de la Commission politique et de l'administration générale.

La Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles a présenté des rapports portant sur le

français dans les organisations internationales, les stratégies pour une meilleure présence de la langue française sur les autoroutes de l'information et sur le rôle des universités et des grandes écoles dans le développement économique et la création d'entreprises.

La Commission des affaires parlementaires a traité des droits économiques, sociaux et culturels dans l'espace francophone, du mode de financement des partis politiques, des immunités parlementaires. Elle a également insisté sur l'importance et l'urgence des stages à l'intention des fonctionnaires parlementaires, des séminaires parlementaires, des missions d'observation des élections et du programme Pardoc (Programme d'appui à l'organisation des services documentaires des parlements du Sud).

Enfin, les participants ont adopté les rapports présentés au nom de la Commission de la coopération et du développement. Ils portent respectivement sur l'évolution des politiques d'aide publique au développement et sur le rôle des organisations non gouvernementales, sur la mise en place et la généralisation d'institutions coopératives d'épargne et de crédit.

### 23e Session ordinaire

La 23e session ordinaire s'est déroulée du 7 au 10 juillet 1997 à Luxembourg, où l'AIPLF avait été créée il y a trente ans.

La délégation était composée de MM. Pierre Aguet, Didier Berberat, Bernard Comby, Roland Ostermann et Jean-Nicolas Philipona.

Une dizaine de rapports donnant lieu à des résolutions ou recommandations ont été présentés, discutés et adoptés. La situation dans la République démocratique du Congo (ex-Zaïre) et dans la région des Grands Lacs, les relations à établir entre l'AIPLF et le futur secrétariat général de la francophonie ont été les thèmes des deux rapports présentés au nom de la Commission politique et de l'administration générale.

La Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles a présenté des rapports portant, d'une part, sur le français dans les organisations internationales (cas de l'Organisation de l'unité africaine, OUA) et dans les Parlements et, d'autre part, sur les inforoutes, un nouvel instrument de communication à la disposition des parlementaires. Elle a également pris acte d'une communication sur le contenu du Forum sur les autoroutes de l'information qui se déroulera à Québec au printemps prochain. Elle a également procédé à des auditions sur la problématique de la revalorisation et de la modernisation de l'enseignement technique et professionnel au sein de l'espace francophone.

Dans les rapports de la Commission des affaires parlementaires, l'accent a été mis sur l'importance de la coopération interparlementaire (stages, séminaires, missions d'observation d'élections, installation de services de comptes rendus parlementaires ou poursuite du programme Pardoc). La commission a également présenté des rapports sur la participation des parlementaires de la francophonie au renforcement du processus de démocratisation, sur le statut du parlementaire et sur la fonction publique parlementaire et l'assistance aux parlementaires.

Enfin, les participants ont adopté les rapports présentés au nom de la Commission de la coopération et du développement. Ils portent respectivement sur l'évolution décentralisée et l'organisation d'un espace économique francophone. Par ailleurs, les transferts de technologies et le suivi de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes (conférence de Pékin) ont fait l'objet de discussions.

La prochaine assemblée aura lieu du 6 au 8 juillet 1998 à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire).

### Bureau de l'AIPLF à Hanoï

La réunion du Bureau de l'AIPLF s'est tenue à Hanoï les 4 et 5 février 1996.

Les décisions suivantes ont été prises:

- seront éligibles au bénéfice du programme Pardoc les parlements des pays suivants: Vietnam, République centrafricaine, Madagascar, Mauritanie, Egypte et Roumanie;
- la candidature du Burkina Faso a été retenue pour bénéficier du programme de comptes rendus des débats parlementaires;

– un avis de principe favorable a été donné aux demandes d'admission à l'AIPLF des parlements de la Moldavie et de la Guinée, la prochaine assemblée plénière étant appelée à se prononcer sur ces demandes.

Le Bureau a ensuite adopté deux résolutions:

– la première, suscitée par les événements au Niger et la situation politique en Guinée, réclamant le respect de l'Etat de droit et appelant au renforcement de la solidarité entre les pays francophones pour lutter contre les causes des désordres actuels;

– la seconde, réaffirmant la nécessité de poursuivre les actions engagées au sein de la francophonie en faveur du rétablissement de la paix au Burundi et appuyant la tenue d'une conférence sur la stabilité, la sécurité et le développement de la région des Grands Lacs.

M. Bernard Comby a participé à cette réunion.

### Bureau de l'AIPLF à Beyrouth

Le Bureau s'est réuni le 21 novembre 1996. Il a adopté les conclusions de la Commission politique sur la place de l'AIPLF dans les institutions de la francophonie et les deux résolutions sur la situation dans la région des Grands Lacs et sur le Liban.

M. Thierry Béguin a participé à cette réunion.

### Bureau de l'AIPLF à Pointe-à-Pitre

Le Bureau s'est réuni les 15 et 16 décembre 1997. Il a entendu le rapport d'activité du secrétaire général parlementaire, M. Jacques Legendre, sénateur (F), consacré notamment à la participation de l'AIPLF au sommet de Hanoï qui a donné lieu à un avis écrit sur l'Etat de droit dans le monde francophone en relation avec la coopération et le développement économique. Puis, sur proposition de M. Legendre, le Bureau a décidé l'envoi au Burundi d'une mission de six parlementaires. Et enfin, Haïti, le Togo, la Guinée et la Bulgarie ont été désignés comme pays bénéficiaires du programme Pardoc pour les années 1998 et 1999.

### Travaux des commissions

#### Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles

(MM. Pierre Aeby, Bernard Comby et Roland Ostermann)

Cette commission s'est réunie à Delémont les 17 et 18 mars 1996. Ses travaux ont porté:

- sur la situation du français dans les organisations internationales et plus particulièrement dans les organisations européennes;
- sur les stratégies permettant une meilleure présence de la langue française dans les autoroutes de l'information, notamment sur Internet;
- sur le rôle des universités et des grandes écoles dans le développement économique et la création d'entreprises.

La commission a adopté une résolution sur le respect de la charte des Jeux olympiques en matière d'usage de la langue française.

MM. Bernard Comby, Thierry Béguin et Pierre Paupe étaient présents à Delémont.

En 1997, la commission s'est réunie les 26 et 27 mars à Brazzaville pour poursuivre ses travaux sur la situation du français au sein des organisations internationales.

M. Bernard Comby y a participé.

Poursuivant son examen de la situation du français dans les organisations internationales, le Bureau de la commission s'est rendu le 24 mai 1996 à Vienne à l'Office des Nations Unies. Il a ainsi pu entendre des responsables du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et de l'office lui-même.

M. Bernard Comby n'a pas pu s'y rendre.

Le Bureau de la commission s'est rendu, à la demande des sections africaines lors de la 22e session ordinaire de l'assemblée à Tananarive, du 9 au 11 février 1997 à Addis-Abeba. La rencontre a eu lieu au siège de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), où un bilan de la situation du français a été dressé. Le Bureau a pu visiter les différents services de ces deux institutions, notamment la bibliothèque et le centre de gestion.

M. Bernard Comby a participé à cette réunion en Ethiopie. Le Bureau de la commission susmentionnée s'est réuni du 5 au 7 janvier 1998 en Suisse et en Vallée d'Aoste.

Le Bureau a établi un bilan des travaux de la commission sur la place du français dans les organisations internationales, sur la création et le développement de la chaîne internationale francophone «TV5», sur la place de la langue française dans les technologies nouvelles de communication et d'information et sur le prix de l'AIPLF aux Jeux de la francophonie. La Suisse a participé pour un montant de 1000 francs à ce prix. Après avoir examiné les travaux du sommet de Hanoï, le Bureau a étudié les sujets traités par la sous-commission de l'éducation: revalorisation et modernisation de l'enseignement technique au sein de l'espace francophone, et Conférence parlementaire francophone de Paris consacrée aux problèmes de population-éducation et population-développement. Des experts ont été entendus sur ces deux derniers sujets.

En outre, le Bureau a également adopté une motion soutenant la candidature de Sion aux Jeux olympiques d'hiver de 2006.

La prochaine réunion aura lieu du 20 au 23 avril 1998 à Québec.

M. Bernard Comby a été élu lors de l'assemblée à Luxembourg président de cette commission.

#### *Commission politique et de l'administration générale* (MM. Thierry Béguin, Didier Berberat et Simon Epiney)

Cette commission a siégé à Paris les 18 et 19 mars 1996 et a adopté une recommandation tendant, par tous les moyens appropriés, à une révision du statut d'invité spécial-observateur qui lui a été octroyé, afin d'obtenir la mise en oeuvre positive de la résolution No 5 du sommet de Maurice. Elle a traité des décisions du sommet de Cotonou et de la prévention et du règlement des conflits au regard des conclusions de la conférence d'Ottawa de septembre 1995. M. Thierry Béguin s'est référé au texte que la délégation suisse a présenté sur la pré-alerte et la diplomatie préventive lors de cette rencontre, et a déclaré que la communauté internationale devrait disposer, de préférence à travers l'OUA, d'un système d'alerte préalable, de prévention et de solution des conflits. Il a ajouté que la commission devrait quant à elle se pencher sur la notion de diplomatie préventive et que les parlementaires, au sein de leurs sections, pourraient eux aussi mettre en oeuvre des antennes de diplomatie préventive.

La commission a souhaité l'organisation d'une mission parlementaire au Burundi après avoir entendu le délégué en France du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, sur les déplacements des populations dans la région des Grands Lacs en Afrique.

La commission s'est réunie à Beyrouth les 20 et 21 novembre 1996 et a adopté des conclusions relatives à la place et au rôle de l'AIPLF dans les organes de la francophonie et aux mécanismes de mise en oeuvre de la consultation et de l'information réciproques entre l'AIPLF, les sommets, la Conférence ministérielle de la francophonie et le Conseil permanent de la francophonie.

M. Thierry Béguin a participé aux travaux des deux réunions.  
*Commission de la coopération et du développement*  
(MM. Pierre Aguet et Pierre Paupe)

Cette commission a tenu sa réunion à Ouagadougou les 22 et 23 mars 1996. Elle a débattu des résolutions adoptées à Cotonou, sur la coopération et le développement ainsi que sur l'évolution des politiques d'aide publique au développement et le rôle des organisations non gouvernementales. Elle a poursuivi ses travaux sur la situation économique et monétaire des pays de la zone francophone.

Lors de sa réunion en Moldavie les 9 et 10 avril 1997, l'assemblée a adopté les résolutions suivantes:

- une résolution sur le Liban et sur le processus de paix au Proche-Orient;
- une résolution sur la situation au Cambodge;
- une résolution sur la situation au Congo-Brazzaville;
- une résolution sur la situation en République centrafricaine;
- une résolution sur la situation dans la région des Grands Lacs;

– une résolution et une recommandation sur le renforcement du processus de démocratisation;

– une résolution sur la place de l'AIPLF au Sommet de la francophonie de Hanoï;

– une résolution sur la mise en oeuvre du mandat de l'Assemblée consultative de la francophonie.

Par ailleurs, elle a débattu de l'organisation d'un espace économique francophone et des transferts de technologies. Elle a aussi poursuivi sa réflexion sur l'évolution des politiques d'aide publique au développement, abordant l'aspect de la coopération décentralisée. Elle a également effectué un suivi de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes de Pékin.

M. Pierre Aguet a participé aux travaux de ces deux réunions. La prochaine réunion aura lieu du 23 au 25 mars 1998 à Genève

#### *Commission des affaires parlementaires*

(Mme Emmanuella Blaser, MM. Edouard Delalay et Jean-Nicolas Philipona)

Cette commission a siégé à Ottawa les 11 et 12 avril 1996. Les thèmes suivants étaient inscrits à l'ordre du jour:

- le suivi des différents programmes de coopération interparlementaire;
- le statut du parlementaire;
- les immunités parlementaires;
- les droits de la personne dans l'espace économique francophone;
- le financement des partis politiques;
- les travaux des instances de la francophonie.

Elle a examiné le résultat des actions menées en matière de coopération interparlementaire et débattu des droits de la personne dans l'espace économique francophone, du statut du parlementaire et du financement des partis politiques.

A l'issue de ces débats, la commission a adopté une proposition de résolution tendant à ce que les rapports de stage ne soient pas seulement adressés au secrétariat général, mais aussi au président de la commission et que les fonctionnaires qui ont bénéficié de stages puissent assumer un rôle de formateur afin de démultiplier les actions de formation. De plus, la commission a émis le voeu qu'une résolution sur les immunités parlementaires soit adoptée à la prochaine Assemblée générale.

Mme Emmanuella Blaser a participé aux travaux de la réunion susmentionnée et également à celle qui s'est tenue à Paris les 29 et 30 avril 1997. Lors de cette séance, la commission a débattu des rapports sur la fonction publique parlementaire, sur le statut des parlementaires et sur les droits de l'homme dans l'espace francophone. Elle a examiné le résultat des actions menées en matière de coopération interparlementaire depuis la dernière Assemblée générale, en matière de stages pour fonctionnaires parlementaires, de séminaires parlementaires, d'aide aux services des comptes rendus, et sur le programme Pardoc.

#### *Région Europe*

##### *10e Assemblée*

La 10e Assemblée régionale Europe s'est tenue à Monaco du 25 au 29 mars 1996.

Quatre résolutions portant respectivement sur l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, la présence de la langue et de la culture française au sein de l'Union européenne, la stratégie des parlements francophones face aux autoroutes de l'information, et le respect de la charte des Jeux olympiques en matière d'usage de la langue française, lors des prochains jeux d'Atlanta, ont été adoptées par l'Assemblée régionale à l'issue de ces travaux.

La délégation était composée de MM. Thierry Béguin, Pierre Aguet, Didier Berberat, Bernard Comby et Roland Ostermann.

##### *11e Assemblée*

La 11e Assemblée régionale Europe s'est déroulée en Andorre du 28 au 30 octobre 1997.

En séance plénière, le débat général portait sur «TV5» et «Arte». La Commission I avait inscrit à l'ordre du jour les thèmes suivants: «la place du français dans l'Union européenne et la promotion du multilinguisme» et «la promotion du multi-

linguisme et droits des minorités» alors que la Commission II débattait de l'«Espace économique francophone».

L'assemblée a également entendu une communication de Mme Antoinette Spaak, députée au Parlement européen, qui a dressé un bilan de la Conférence intergouvernementale instituée par l'Union européenne.

La délégation était composée de MM. Thierry Béguin, Bernard Comby, Simon Epiney et Jean-Nicolas Philipona.

#### *Réunion des présidents de la Région Europe*

Lors de cette réunion, il a été question de la prochaine Assemblée régionale et de son ordre du jour.

M. Pierre Aguet a participé à cette réunion qui s'est tenue du 16 au 18 décembre 1996 à Bruxelles.

#### *Mission en Albanie*

Conformément aux décisions prises lors d'une précédente Assemblée régionale, une délégation de la Région, dont M. Bernard Comby faisait partie, s'est rendue au siège de l'Assemblée populaire d'Albanie du 18 au 21 février 1996.

La délégation a rencontré le président de la République et le président de la section albanaise, ainsi que plusieurs membres de la Commission des relations extérieures.

Ces diverses réunions ont permis de mieux comprendre le rôle important de l'Albanie pour la stabilité dans la région des Balkans et notamment de rendre compte de sa volonté de trouver des solutions politiques, dans le respect des droits de l'homme, aux différents problèmes qui se posent au Kosovo. Même si le français n'est pas en Albanie la première langue étrangère mais en général la deuxième, il convient de souligner que la langue française suscite un intérêt certain, notamment dans les milieux intellectuels. Outre le fait qu'en Albanie le français peut être enseigné dès huit ans et que près de 70 000 élèves du cycle primaire suivent ce cours, il existe cinq lycées spécialisés dans l'enseignement des langues étrangères parmi lesquelles le français occupe une place importante.

Les interlocuteurs albanais ont exprimé un souhait, de nouer d'étroites relations tant avec la l'Assemblée régionale Europe qu'avec chacune des sections qui la composent.

#### *Séminaire*

Un séminaire parlementaire s'est déroulé à Port-Louis (île Maurice) du 20 au 22 avril 1996. M. Jean-Nicolas Philipona a été l'un des conférenciers pour la Région Europe. Les travaux ont porté sur le thème du «mandat parlementaire». La première journée a été consacrée au parlementaire dans sa circonscription, la deuxième au parlementaire dans son assemblée et la troisième au compte rendu des discussions.

#### *Observation des élections législatives au Cameroun*

Le Gouvernement camerounais a sollicité de l'Agence de la francophonie l'envoi d'une mission d'observation pour les élections législatives.

Trois parlementaires, dont M. Roland Ostermann, se sont rendus au Cameroun du 13 au 20 mai 1997.

#### *Antrag der Kommission*

Vom Bericht Kenntnis nehmen

#### *Proposition de la commission*

Prendre acte du rapport

#### *Angenommen – Adopté*

#### *Begrüssung – Bienvenue*

**Präsident:** Ich möchte auf der Tribüne die Schaffhauser Regierung in corpore und den Staatsschreiber begrüßen, die uns zusammen mit ihren Partnerinnen und Partnern einen Besuch abstatten.

Ich heisse die Schaffhauser Regierung hier in diesem Saal willkommen und danke in freundeidgenössischem Geiste für das Interesse, das sie unserer Arbeit entgegenbringt. (*Beifall*)

## Petitionen Pétitions

### 97.2025

#### **Petition Jugendsession 1995**

#### **Unterstützung durch den Bund eines Gleichstellungsbüros pro Kanton**

#### **Pétition Session des jeunes 1995**

#### **Confédération. Soutien d'un bureau de l'égalité par canton**

**Brunner** Christiane (S, GE) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### *Inhalt und Begründung der Petition*

Anlässlich der Jugendsession wurde am 18. November 1995 folgende Petition verabschiedet: «Da die Gleichberechtigung in der Bundesverfassung zwar verankert wurde, aber in der Gesellschaft noch nicht Fuss gefasst hat, fordern wir, dass der Bund pro Kanton mindestens ein offizielles Gleichstellungsbüro finanziell und ideell unterstützt. Diese Büros sollen unentgeltlich Frauen und Männern in juristischen und sozialen Angelegenheiten fachkundig beraten.»

#### *Erwägungen der Kommission*

Die Kommission befasste sich mit der vorliegenden Petition am 28. Mai 1998. Sie teilt die Meinung der Petentinnen und Petenten in bezug auf die Wichtigkeit und Wirkung staatlicher Gleichstellungsbüros. Derzeit bestehen jedoch in lediglich 14 Kantonen entsprechende Stellen, die eng zusammenarbeiten, sei es in gemeinsamen Projekten oder Publikationen und ähnlichem, sei es institutionell über die Zusammenarbeit in der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, der alle Gleichstellungsbüros und Fachstellen sowohl des Bundes als auch der Kantone und Städte angehören.

Die Kommission unterstützt das Anliegen der Petentinnen und Petenten, in möglichst allen Kantonen Gleichstellungsstellen einzusetzen. Allerdings verfügt der Bund aufgrund des geltenden Rechts nur über sehr beschränkte Kompetenzen in diesem Bereich. Ihre Einrichtung liegt grösstenteils im ausschliesslichen Kompetenzbereich der Kantone und Städte.

Wichtige Ausnahmen im Sinne der Petition wurden durch das Inkrafttreten des eidgenössischen Gleichstellungsgesetzes eingeführt. Dieses sieht einerseits in Artikel 11 die Verpflichtung der Kantone zur Einrichtung von Schlichtungsstellen im Geltungsbereich des Gleichstellungsgesetzes vor. Es steht den Kantonen frei, welche Einrichtung sie mit dieser Aufgabe betrauen; es kann dies durchaus das kantonale Gleichstellungsbüro sein. Andererseits wird in Artikel 14 des Gleichstellungsgesetzes vorgesehen, dass der Bund Beiträge zur Förderung der Gleichstellung im Erwerbsleben leisten kann. Das kann auch Projekte von Gleichstellungsbüros umfassen.

**Brunner** Christiane (S, GE) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

#### *Contenu et développement de la pétition*

A l'occasion de la session des jeunes, la pétition suivante a été adoptée le 18 novembre 1995: «Etant donné que l'égalité des sexes a été inscrite dans la Constitution fédérale mais n'existe pas encore dans les faits, nous exigeons que la Confédération soutienne au moins un bureau de l'égalité officiel par canton, autant sur le plan financier qu'idéologique. Ces

bureaux devraient dispenser gratuitement des conseils aux femmes comme aux hommes dans les domaines social et juridique.»

#### *Considérations de la commission*

La commission s'est penchée sur la présente pétition le 28 mai 1998. Elle partage l'avis des pétitionnaires en ce qui concerne l'importance des bureaux d'égalité officiels. En ce moment, de tels bureaux n'existent que dans 14 cantons; il coopèrent étroitement, que ce soit dans le cadre de projets communs ou de publications ou encore de manière institutionnelle par le biais de la collaboration au sein de la Conférence suisse des délégués à l'égalité entre femmes et hommes, dont font partie tous les bureaux de l'égalité et offices spécialisés de la Confédération, des cantons et des villes. Les exigences des pétitionnaires visent à ce que des bureaux de l'égalité soient créés dans la mesure du possible dans tous les cantons. Selon le droit en vigueur, la Confédération ne dispose toutefois que de compétences très limitées dans ce domaine. La mise sur pied de tels offices ressortit en grande partie au domaine de compétence exclusif des cantons et des villes.

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'égalité (LEg) a introduit des exceptions importantes dans le sens de la pétition. C'est ainsi que la loi prévoit, d'une part, à l'article 11, l'obligation pour les cantons de désigner des offices de conciliation dans le champ d'application de la LEg. Cela peut tout à fait être le bureau cantonal de l'égalité. Le choix de l'instance chargée d'assumer cette tâche est laissé à l'appréciation des cantons. D'autre part, l'article 14 LEg prévoit que la Confédération puisse allouer des aides financières en faveur de la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes dans la vie professionnelle. Cette disposition vise également les projets mis sur pied par les bureaux de l'égalité.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, de prendre acte de la pétition sans y donner suite.

*Angenommen – Adopté*

**97.2026**

#### **Petition Glutz Felix Fonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Schoah**

#### **Pétition Glutz Felix Fonds spécial en faveur des victimes de l'holocauste/shoah dans le besoin**

**Brunner** Christiane (S, GE) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### *Inhalt und Begründung der Petition*

Am 20. Februar 1997 reichte Herr Felix Glutz eine Petition ein, in welcher er zum einen verlangt, dass die Verwaltung des Schweizer Fonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Schoah nicht vom Bundesrat wahrzunehmen sei und die Aufsicht darüber vielmehr den privaten Initianten CS, SGB und SBV zu überlassen sei. Zum anderen seien keinem Fonds irgendwelche Gelder zu überweisen, bevor nicht von Instanzen, die eines Rechtsstaates würdig seien, die Schuld unserer damaligen Behörden nachgewiesen worden sei.

Er begründet dies unter anderem folgendermassen:

- die Ergebnisse der unabhängigen Expertenkommission Schweiz/Zweiter Weltkrieg seien abzuwarten;
- die Verwaltung der Gelder durch offizielle Institutionen der Schweiz stelle implizit ein Schuldeingeständnis des gesamten Schweizervolkes gegenüber dem jüdischen Volk dar;
- aus Respekt vor dem Umgang der damaligen Behörden mit einer äusserst schwierigen Situation, vor den von der Schweizer Bevölkerung im Rahmen der Mobilisierung erlittenen Entbehrungen und vor der moralischen und materiellen Unterstützung Zehntausender von Flüchtlingen während dieser Periode seien keine Vorauszahlungen zu leisten.

#### *Erwägungen der Kommission*

Die Kommission befasste sich mit der vorliegenden Petition am 28. Mai 1998. Sie nahm dabei Kenntnis von den Überlegungen des Nationalrates vom 19. Dezember 1997. Sie nahm auch Kenntnis davon, dass der Bundesrat bereits am 26. Februar 1997 die Verordnung betreffend den Spezialfonds zugunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Schoah verabschiedet hat und diese am 1. März 1997 in Kraft getreten ist. Die vorliegende Petition wurde am 20. Februar 1997 eingereicht. Für die Kommission bestand somit keine Möglichkeit, die Petition vor Inkrafttreten der Verordnung zu behandeln. Nachdem der Fonds seine Tätigkeit bereits aufgenommen hat, ist die Petition überholt.

**Brunner** Christiane (S, GE) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

#### *Contenu et développement de la pétition*

Le 20 février 1997, M. Felix Glutz a déposé une pétition visant à ce que la gestion du fonds spécial en faveur des victimes de l'holocauste/shoah soit confiée aux principales banques donataires CS, UBS et SBS et qu'aucun argent ne soit versé à un fonds quel qu'il soit avant que ne soit établie une culpabilité des autorités légales de l'époque.

Par ailleurs, l'auteur de la pétition estime que des paiements anticipés ne devraient pas être versés. En effet, il serait plus judicieux d'attendre les résultats de la commission d'experts indépendants, l'administration des fonds par des institutions officielles suisses constituant implicitement un aveu du peuple suisse de sa culpabilité vis-à-vis du peuple juif. De plus, ces paiements ne devraient pas être effectués par respect des autorités de l'époque qui se trouvaient dans une situation extrêmement délicate, de la population suisse qui a souffert de nombreuses privations dans le cadre de la mobilisation, et eu égard au soutien matériel et moral apporté à des dizaines de milliers de réfugiés pendant cette période.

#### *Considérations de la commission*

Le 28 mai 1998, la commission a examiné la pétition. A cette occasion, elle a pris connaissance des considérations du Conseil national du 19 décembre 1997. Elle a également pris connaissance du fait que le Conseil fédéral a adopté, le 26 février 1997, l'ordonnance portant sur le Fonds spécial en faveur des victimes de l'holocauste/shoah dans le besoin, ordonnance qui est entrée en vigueur le 1er mars 1997. La pétition ayant été déposée le 20 février 1997, la commission n'avait donc pas la possibilité de l'examiner avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Puisque le fonds est déjà en fonction aujourd'hui, la pétition est dépassée.

#### *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*

97.2027

**Petition****Verein «Dem Schweigen ein Ende»  
Dem Schweigen ein Ende****Pétition****Association «Mettre fin au silence»  
Mettre fin au silence**

**Brunner** Christiane (S, GE) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

*Inhalt und Begründung der Petition*

Der Verein «Dem Schweigen ein Ende» reichte im Oktober 1996 eine gleichnamige Petition ein. Darin wird die Erhöhung der Verjährungsfrist bei Sexualdelikten gefordert. Ausserdem soll die Verjährungsfrist erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres des Opfers beginnen.

Die Petentinnen und Petenten begründen ihre Forderungen folgendermassen: «Opfer sexueller Gewalt werden zum Schweigen gezwungen. Oft dauert es Jahre, bis sie über ihre Erfahrungen sprechen können.»

Des weiteren verlangt die Petition, dass der Besitz – nicht nur der Handel – von Kinderpornos rigoros bestraft werden müsse, da sexuelle Ausbeutung eine der schlimmsten Formen von Machtmissbrauch sei. Jeder Besitzer von Kinderpornos sei ein potentieller Täter.

Schliesslich fordert die Petition eine erhebliche Verschärfung der Strafmassnahmen, da sexuelle Ausbeutung eine Wiederholungstat sei. Solange die Schweiz über kein Täterkonzept verfüge, sei deshalb – zum Schutze der Kinder – nur noch unbedingter Strafvollzug zu verhängen.

*Erwägungen der Kommission*

Die Kommission behandelte die vorliegende Petition an ihrer Sitzung vom 28. Mai 1998. Gestützt auf die Äusserungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes nahm sie zu den einzelnen Punkten wie folgt Stellung:

1. Erhöhung der Verjährungsfrist für Opfer sexueller Gewalt  
Das Anliegen der Petentinnen und Petenten ist mit der Annahme der Änderung des StGB durch die Bundesversammlung am 21. März 1997 bereits erfüllt worden. Mit Wirkung ab 1. September 1997 wurde Ziffer 5 von Artikel 187 StGB, der für sexuelle Handlungen mit Kindern die Verjährung innert fünf Jahren vorsah, aufgehoben und damit den Forderungen der Petenten bereits entsprochen.

2. Beginn der Verjährungsfrist für Opfer von Sexualdelikten mit der Vollendung des 18. Lebensjahres

Am 12. Dezember 1996 hat der Ständerat die Motion 96.3004 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates als Postulat überwiesen. Mit diesem Postulat wird der Bundesrat ersucht, eine Revision des StGB betreffend Delikte gegen die sexuelle Integrität in dem Sinne vorzuschlagen, dass bei Delikten an Kindern die Verjährungsfrist bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Opfers ruht. Damit wird die Forderung der Petentinnen und Petenten aufgenommen.

3. Verbot des Besitzes von Kinderpornographie

Wie die Petentinnen und Petenten fordern folgende parlamentarische Vorstösse das Verbot des Besitzes von Kinderpornographie:

– Parlamentarische Initiative von Felten (95.405);

– Motion Béguin (96.3650).

Die parlamentarische Initiative von Felten wurde in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Am 13. Juni 1996 beschloss der Nationalrat, der Initiative Folge zu geben.

Ständerat (10. März 1997) und Nationalrat (19. Dezember 1997) haben die Motion Béguin überwiesen. Ein entsprechender Bericht des Bundesrates wurde für diesen Sommer angekündigt. Somit wird auch in diesem Punkt die Forderung der Petition aufgenommen.

## 4. Verschärfung der Strafmassnahmen

Die Behauptung der Petenten, wonach «sexuelle Ausbeutung eine Wiederholungstat» sei, lässt sich statistisch nicht nachweisen. Das StGB kennt den Tatbestand der sexuellen Ausbeutung nicht, sondern eine differenzierte Palette von Tatbeständen zum Schutz der sexuellen Integrität (vgl. Art. 187–200 StGB).

Bei Tätern, die Delikte gegen die sexuelle Integrität begangen haben, besteht, zumindest statistisch gesehen, nicht generell eine höhere Wiederholungsgefahr als bei anderen Straftätern. Eine Untersuchung des Bundesamtes für Statistik («Wiederholte strafrechtliche Verurteilungen», Rechtspflege, Bern 1995) stellt fest, dass die Art der Straftat bei der ersten Verurteilung in den meisten Fällen nur einen geringen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Verurteilung hat. Sowohl bei den Gewaltdelikten (darunter fallen auch die sexuelle Nötigung nach Art. 189 StGB und die Vergewaltigung nach Art. 190 StGB), den Vermögensdelikten, den Strassenverkehrsdelikten und den Verstössen gegen das Militärstrafgesetz liegen die Wiederverurteilungsraten zwischen 9 Prozent und 10 Prozent, wobei das zweite Delikt ganz anderer Natur sein kann als das erste, sogenannte Einstiegsdelikt. Gerade bei Gewalttätern wurde beobachtet, dass sie nur äusserst selten wegen desselben Deliktes mehrmals verurteilt wurden. Von 322 in die Untersuchung einbezogenen Gewalttätern wurden nur drei zweimal hintereinander wegen Gewaltdelikten verurteilt, und dies, obwohl nur 16 der erstmaligen Gewalttäter zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt worden waren. Eine dritte Verurteilung gab es in dieser Tätergruppe nicht.

## 4a. Strafen und Massnahmen

Das StGB sieht bereits heute einschneidende Strafen für Delikte gegen die sexuelle Integrität vor. Die Straftaten sind grösstenteils als Vergehen und Verbrechen eingestuft und werden grundsätzlich mit einer Gefängnis- oder Zuchthausstrafe geahndet:

– Lediglich die Tatbestände der sexuellen Belästigung (Art. 198 StGB) und der unzulässigen Ausübung der Prostitution (Art. 199 StGB) sind Übertretungen, die wahlweise mit Haft oder Busse bestraft werden können.

– Für die vom Gesetzgeber als leicht eingestuftem Vergehen wird in einem Fall Busse angedroht (Art. 197 Ziff. 2 StGB), ansonsten aber Gefängnis oder Busse (Art. 194, Art. 197 Ziff. 1 und 3 StGB). Schwerere Vergehen, namentlich die sexuellen Handlungen mit Abhängigen (Art. 188 StGB), sexuelle Handlungen mit Anstaltspfleglingen (Art. 192 StGB) und die Ausnützung der Notlage (Art. 193 StGB), sind mit Gefängnis bis zu drei Jahren bedroht.

– Für die Verbrechen gegen die sexuelle Integrität sieht das Strafgesetzbuch Zuchthausstrafen bis zu fünf oder bis zu zehn Jahren vor (5 Jahre: Sexuelle Handlungen mit Kindern nach Art. 187 StGB und Menschenhandel nach Art. 196 StGB; 10 Jahre: Sexuelle Nötigung nach Art. 189 Abs. 1 StGB, Vergewaltigung nach Art. 190 Abs. 1 StGB, Schändung nach Art. 191 StGB und Förderung der Prostitution nach Art. 195). Für einzelne, qualifizierte Tatbestände droht eine Zuchthausstrafe von mindestens drei und höchstens zwanzig Jahren.

– Schliesslich kann der Richter die Strafe nach Artikel 200 StGB verschärfen, wenn eine strafbare Handlung gemeinsam von mehreren Personen ausgeübt worden ist.

– Ist die strafbare Handlung gegen die sexuelle Integrität mit einem Delikt gegen Leib und Leben verbunden, so kann die Strafe schärfer ausfallen, im Falle eines Mordes bis zu lebenslänglichem Zuchthaus.

Neben den Strafen hat der Richter gestützt auf Artikel 43 StGB die Möglichkeit, für einen Sexualstrafäter eine ärztliche Behandlung oder eine besondere Pflege anzuordnen. Diese Massnahme kann stationär, d. h. in einer Heil- oder Pflegeanstalt, oder aber ambulant erfolgen. Wird vom Richter eine stationäre Massnahme angeordnet, so schiebt er den Vollzug einer zugleich verhängten Freiheitsstrafe auf. Demgegenüber kann die ambulante Behandlung sowohl anstelle wie auch während des Strafvollzuges und bei kurzen Strafen nach deren Vollzug durchgeführt werden.



Gefährdet der Täter aufgrund seines Geisteszustandes die öffentliche Sicherheit in schwerwiegender Weise, so kann der Richter die Verwahrung anordnen.

Die Behandlung von Sexualstraftätern ist sehr komplex und kann Jahrzehnte dauern. Gerade unter diesem Aspekt ist es äusserst wichtig, dass die Massnahmen nach Artikel 43 StGB an keine Höchstdauer gebunden sind. Sie werden erst aufgehoben, wenn ihr Grund weggefallen ist (Art. 43 Ziff. 4 Abs. 1 StGB).

Die Kantone, denen der Vollzug dieser Massnahmen obliegt, haben in den letzten Jahren begonnen, spezialisierte Therapieformen zu entwickeln.

#### 4b. Unbedingter Strafvollzug

Die Ausführungen unter Ziffer 21 und 22 zeigen, dass es dem Richter überlassen werden kann und muss, aufgrund der konkreten Straftat, ihrer Schwere und ihrer Begleitumstände, der persönlichen Verhältnisse und der Schuld des Täters sowie der Prognose für sein weiteres Verhalten die angemessene Sanktion zu verhängen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass gegenüber einem nicht zurechnungsfähigen Täter keine Strafe, sondern nur eine Massnahme verhängt werden kann.

Hat ein zurechnungsfähiger Täter eine schwere Straftat begangen, die eine Freiheitsstrafe von über 18 Monaten rechtfertigt, so kann der Richter diese schon heute nur unbedingt verhängen. Aber auch bei leichteren Straftaten kann der Richter eine unbedingte Freiheitsstrafe verhängen, wenn Vorleben und Charakter des Verurteilten erwarten lassen, er werde durch eine bedingte Freiheitsstrafe nicht von weiteren Verbrechen oder Vergehen abgehalten (Art. 41 Ziff. 1 StGB). Die Einschliessung von Tätern, die schwere Delikte gegen die sexuelle Integrität begangen haben, bietet für sich allein noch keinen ausreichenden Schutz der Kinder. Es bedarf zusätzlicher therapeutischer Massnahmen, die die Gefahr von Rückfällen nach der Entlassung aus dem Strafvollzug erheblich herabsetzen. Es ist Sache der Kantone, denen der Vollzug der Massnahmen obliegt, adäquate Therapien anzubieten, die wenn nötig vollzugsbegleitend und über den Vollzug hinaus durchgeführt werden können. Der Bund kann den Kantonen dabei Hilfestellung leisten.

**Brunner** Christiane (S, GE) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

#### *Contenu et développement de la pétition*

En octobre 1996, l'association «Mettre fin au silence» a déposé une pétition précisément intitulée «Mettre fin au silence», laquelle demande une prolongation du délai de prescription pour les crimes sexuels. Le délai de prescription ne devrait par ailleurs commencer à courir que lorsque la victime atteint 18 ans révolus.

Les pétitionnaires motivent leurs exigences comme suit: «Des pressions sont exercées sur les victimes de violences sexuelles afin que celles-ci gardent le silence. Il n'est donc pas rare que plusieurs années s'écoulent avant que les personnes en question ne puissent parler de ce qu'elles ont vécu.»

La pétition exige par ailleurs que la possession – et pas uniquement le commerce – de pornographie mettant en scène des enfants soit réprimée de manière rigoureuse, étant donné que l'exploitation sexuelle représente l'une des pires formes d'abus de pouvoir. En outre, tout possesseur de pornographie d'un tel type est un criminel en puissance.

La pétition demande enfin un durcissement des mesures pénales, vu le caractère répétitif des abus sexuels. Aussi longtemps que la Suisse ne dispose pas d'un profil des délinquants, seules des peines fermes doivent être prononcées afin d'assurer la protection des enfants.

#### *Considérations de la commission*

La commission a traité la présente pétition lors de sa séance du 28 mai 1998. Se fondant sur les déclarations du Département fédéral de justice et police, elle a pris position comme suit sur les différents points de la pétition:

1. Prolongation du délai de prescription pour les victimes de violences sexuelles

La requête des pétitionnaires a déjà été satisfaite avec l'acceptation par l'Assemblée fédérale, le 21 mars 1997, de la modification du Code pénal (CP) laquelle consistait en l'abolition, avec effet au 1er septembre 1997, du chiffre 5 de l'article 187 CP prévoyant un délai de cinq ans.

2. Début du délai de prescription pour les auteurs de crimes sexuels lorsque la victime a atteint 18 ans révolus

Le 12 décembre 1996, le Conseil des Etats a transmis sous forme de postulat la motion (96.3004) de la Commission des affaires juridiques du Conseil national. Ce postulat demande au Conseil fédéral de proposer une révision du Code pénal en matière d'infractions contre l'intégrité sexuelle dans le sens qu'en cas d'abus commis sur des enfants, la prescription ne court pas avant que la victime ait atteint 18 ans révolus. Ce postulat va donc dans le sens des exigences des pétitionnaires.

3. Interdiction de la possession de pornographie mettant en scène des enfants

A l'instar des pétitionnaires, les interventions parlementaires suivantes demandent l'interdiction de la possession de pornographie mettant en scène des enfants:

- initiative parlementaire von Felten (95.405);
- motion Béguin (96.3650).

L'initiative parlementaire von Felten a été déposée sous la forme d'une demande conçue en termes généraux. Le 13 juin 1996, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative. Le 10 mars 1997, le Conseil des Etats a transmis la motion Béguin. Le Conseil national a fait de même le 19 décembre 1997. Un rapport du Conseil fédéral concernant cette problématique est attendu pour l'été 1998. L'exigence de la pétition concernant ce point a ainsi également été reprise.

4. Durcissement des mesures pénales

L'affirmation des pétitionnaires selon laquelle «l'exploitation sexuelle constitue un crime répétitif» ne se confirme pas au niveau des statistiques.

Le CP ne connaît pas l'état de fait d'exploitation sexuelle, mais une palette nuancée d'états de fait en vue de la protection de l'intégrité sexuelle (cf. art. 187–200 CP). Pour ce qui est des auteurs d'infractions à l'intégrité sexuelle, les statistiques démontrent que le risque de récurrence n'est pas plus élevé que pour d'autres types de délits. Selon une enquête menée par l'Office fédéral de la statistique («Wiederholte strafrechtliche Verurteilungen», Berne 1995), le type de délit lors de la première condamnation n'exerce qu'une faible influence sur la probabilité d'une nouvelle condamnation. Aussi bien en ce qui concerne la violence criminelle (notamment la contrainte sexuelle selon l'art. 189 CP et le viol selon l'art. 190 CP), les délits patrimoniaux, les infractions à la loi sur la circulation routière et les infractions au Code pénal militaire, les nouvelles condamnations atteignent des pourcentages de 9 pour cent à 10 pour cent, le deuxième délit pouvant néanmoins être de tout autre nature que le premier délit. Selon les observations faites jusqu'ici, c'est précisément les auteurs d'actes de violence qui ne sont condamnés que très rarement une nouvelle fois pour le même type de délit. En effet, sur 322 auteurs d'actes de violence impliqués dans une procédure pénale, seuls trois d'entre eux ont été condamnés à deux reprises pour des délits de violence, ceci bien que seuls 16 d'entre eux aient été condamnés à une peine privative de liberté ferme pour un premier délit. Ce groupe de personnes n'a pas fait l'objet d'une troisième condamnation.

4a. Peines et mesures

Le CP prévoit déjà aujourd'hui de lourdes peines pour les délits contre l'intégrité sexuelle. Les infractions sont en grande partie considérées comme des délits et des crimes et sont sanctionnées d'une peine d'emprisonnement ou de réclusion:

– Seuls les états de fait du harcèlement sexuel (art. 198 CP) et de l'exercice illicite de la prostitution (art. 199 CP) sont des contraventions passibles, selon les cas, des arrêts ou de l'amende.

– Les délits considérés comme légers par le législateur sont passibles de l'amende (art. 197 ch. 2 CP), sinon soit de l'emprisonnement ou de l'amende (art. 194, art. 197 ch. 1 et 3

CP). Les délits graves, à savoir les actes d'ordre sexuel avec des personnes dépendantes (art. 188 CP), les actes d'ordre sexuel avec des personnes hospitalisées (art. 192 CP) et l'abus de la détresse (art. 193 CP) sont punis d'une peine de prison de trois ans au plus.

– En ce qui concerne les infractions contre l'intégrité sexuelle, le CP prévoit des peines de réclusion de cinq à dix ans (5 ans: actes d'ordre sexuel avec des enfants selon l'art. 187 CP et traite d'êtres humains selon l'art. 196 CP; 10 ans: contrainte sexuelle selon l'art. 189 al. 1er CP, viol selon l'art. 190 al. 1er CP, actes d'ordre sexuels commis sur une personne incapable de discernement ou de résistance et encouragement à la prostitution selon l'art. 195 CP). Certains états de fait qualifiés sont passibles d'une peine de réclusion de trois ans au moins et de vingt ans au plus.

– Le juge peut enfin augmenter la durée de la peine prévue à l'article 200 CP lorsqu'une infraction contre l'intégrité sexuelle aura été commise en commun par plusieurs personnes.

– Si l'infraction contre l'intégrité sexuelle est liée à un délit contre la vie et l'intégrité corporelle, la peine peut être plus lourde, jusqu'à la réclusion à perpétuité dans le cas d'un meurtre.

Outre les peines, le juge a la possibilité, en vertu de l'article 43 CP, d'ordonner un traitement médical et des soins spéciaux. Cette mesure peut être appliquée de manière stationnaire, c'est-à-dire dans un hôpital ou un hospice, ou de manière ambulatoire. Si le juge ordonne une mesure stationnaire, il suspendra l'exécution d'une peine privative de liberté. Par contre, le traitement ambulatoire peut aussi bien avoir lieu pendant l'exécution de la peine et, en cas de peines de courte durée, après leur exécution. Si, en raison de son état mental, le délinquant compromet gravement la sécurité publique, le juge peut ordonner l'internement.

Le traitement des délinquants sexuels est très complexe et peut durer plusieurs dizaines d'années. C'est précisément pour cette raison que les mesures selon l'article 43 CP ne sont pas liées à une durée maximale. Elles ne sont levées que lorsque la cause en a disparu (art. 43 ch. 4 al. 1er CP).

Les cantons, qui sont compétents pour l'exécution de ces mesures, ont commencé, au cours de ces dernières années, à développer des formes de thérapie spécialisées.

#### 4b. Exécution d'une peine ferme

Les commentaires sous chiffres 21 et 22 montrent que la fixation d'une sanction appropriée, sur la base d'un délit concret, dépendra de sa gravité et de ses tenants et aboutissants, de la situation personnelle et de la culpabilité de l'auteur de l'acte ainsi que des prévisions en ce qui concerne son comportement futur, peut et doit être laissée à l'appréciation du juge. Dans ce contexte, il convient de souligner qu'aucune peine ne peut être prononcée envers un délinquant incapable de discernement, lequel peut uniquement faire l'objet d'une mesure.

Si un délinquant capable de discernement a commis un crime grave justifiant une peine privative de liberté de plus de 18 mois, le juge ne peut prononcer qu'une peine ferme à l'heure actuelle. Le juge peut également prévoir une peine privative de liberté ferme, lorsque les antécédents et le caractère du condamné font prévoir que cette mesure le détournera de commettre d'autres crimes ou délits (art. 41 ch. 1 CP).

L'internement de délinquants ayant commis de graves délits contre l'intégrité sexuelle ne permet pas à lui seul de garantir une protection suffisante des enfants. Des mesures thérapeutiques qui réduisent considérablement le danger de récidives après la libération de l'exécution de la peine sont nécessaires. Il appartient aux cantons, qui sont responsables de l'exécution des mesures, d'offrir des thérapies adéquates pouvant, le cas échéant, être appliquées parallèlement à l'exécution ou au-delà de l'exécution. La Confédération peut assister les cantons dans ce domaine.

#### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

#### Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de prendre acte de la pétition sans y donner suite.

*Angenommen – Adopté*

#### 97.2030

#### Petition Demokratischer Bund von Kosovo in der Schweiz Teilnehmer an der Protestkundgebung in Bern vom 27. September 1997

#### Pétition Fédération démocratique du Kosovo en Suisse Participants à la manifestation du 27 septembre 1997 à Berne

**Beerli** Christine (R, BE) unterbreitet im Namen der Aussenpolitischen Kommission (APK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### Inhalt und Begründung der Petition

Am 13. Oktober 1997 reichte der Demokratische Bund von Kosovo in der Schweiz eine Petition mit 9393 Unterschriften an die Bundesversammlung ein. Die Petition ist an die Schweizerische Bundesversammlung, an die Europäische Union und an die USA gerichtet. Die Empfänger werden auf die kritische Lage in Kosovo und auf die bisherigen Bemühungen, das Ziel eines unabhängigen Kosovo mit friedlichen Mitteln zu erreichen, aufmerksam gemacht. Die Weltgemeinschaft verstehe heute die dortige Lage besser. Sie habe auch die Notwendigkeit einer dringenden Unterstützung der Politik des passiven Widerstandes erkannt, bevor man sich dazu gezwungen sehe, zu anderen Mitteln zu greifen. Die Petition fordert:

1. die Anerkennung Kosovos als unabhängigen und neutralen Staat;
2. dringliche Massnahmen zur Durchsetzung des Vertrages zwischen Belgrad und Pristina über Schulen in Kosovo;
3. die Verknüpfung der Aufhebung der restlichen Sanktionen gegen Serbien mit der Lösung des Kosovo-Problems;
4. die Entmilitarisierung des serbischen Militärs und der Sondereinheiten in Kosovo;
5. die Unterstellung Kosovos unter internationalen Schutz;
6. die Eröffnung einer EU-Vertretung in Pristina.

#### Erwägungen der Kommission

Die Aussenpolitische Kommission hat sich bereits 1995 und 1997 mit Petitionen des Demokratischen Bundes von Kosovo befasst, welche inhaltlich mit der aktuellen Petition weitgehend übereinstimmen.

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Möglichkeiten der Schweiz, auf diesen Konflikt Einfluss zu nehmen, eng begrenzt sind. Es braucht starken internationalen Druck, um den Dialog zwischen Belgrad und Pristina wieder mit Aussicht auf konkrete Ergebnisse in Gang zu bringen. Die Erwartungen der Kosovo-Albaner sind offenbar auch nicht primär auf eine Vermittlung durch ein Land wie die Schweiz ausgerichtet, sondern vielmehr auf eine internationale, von den USA und der Europäischen Union garantierte Schirmherrschaft über Kosovo. Anzustreben wäre eine föderalistische Lösung mit weitreichender Selbständigkeit für Kosovo.

Die Kommissionsmitglieder zeigten sich stark beunruhigt über die Entwicklungen in Kosovo. Die Politik des passiven Widerstandes gerät mangels sichtbarer Fortschritte immer mehr unter Beschuss. So ist zum Beispiel das am 1. September 1996 zwischen Belgrad und Pristina vereinbarte Schulabkommen toter Buchstabe geblieben. Es mehren sich die Anzeichen für eine zunehmende politische Radikalisierung. Die

Bereitschaft zur offenen Konfrontation mit den serbischen Sicherheitskräften hat zugenommen. Seit November 1997 tritt eine bewaffnete Befreiungsarmee (UCK) mit Anschlägen in Erscheinung.

Ein offen ausbrechender Konflikt in Kosovo stellt eine Bedrohung für die gesamte Region dar. Eine Lösung dieses Problems ist für die Schweiz aus sicherheitspolitischen wie auch aus humanitären Überlegungen von hochrangiger Bedeutung. Ganz direkt tangiert ist die Schweiz von diesem Konflikt als Zufluchtsort zahlreicher Asylgesuchsteller aus Kosovo. Je nach Entwicklung der Lage könnte auch die Umsetzung des Rückführungsabkommens von 1997 zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Jugoslawien erschwert werden.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass sich die Schweiz weiterhin für eine Verhandlungslösung in Kosovo einsetzen soll. Sie nahm zur Kenntnis, dass das zuständige Departement entsprechende Anstrengungen unternimmt und aktiv die guten Dienste der Schweiz anbietet. Sie möchte den Bundesrat ermutigen, diese Bemühungen weiterzuführen und noch weiter zu intensivieren.

**Beerli** Christine (R, BE) présente au nom de la Commission de politique extérieure (CPE) le rapport écrit suivant:

#### *Contenu et développement de la pétition*

Le 13 octobre 1997, après avoir recueilli 9393 signatures, la Fédération démocratique du Kosovo en Suisse a adressé une pétition à l'Assemblée fédérale. Egalement destinée à l'Union européenne et aux Etats-Unis, cette pétition met en évidence la situation critique qui règne au Kosovo et les efforts entrepris jusqu'à présent pour atteindre l'indépendance de celui-ci par des moyens pacifiques. A l'heure actuelle, la communauté internationale arrive à mieux cerner la situation de ce pays, reconnaissant qu'il est urgent d'apporter un soutien à une politique de résistance passive plutôt que d'employer d'autres moyens. Les auteurs de la pétition demandent:

1. la reconnaissance du Kosovo en tant qu'Etat indépendant et neutre;
2. des mesures urgentes visant à faire appliquer l'accord sur les écoles au Kosovo entre Belgrade et Pristina;
3. la suppression du reste des sanctions contre la Serbie ainsi que la résolution du problème kosovar;
4. la démilitarisation des troupes serbes et des unités spéciales basées au Kosovo;
5. le placement du Kosovo sous la protection internationale;
6. l'ouverture d'une représentation de l'UE à Pristina.

#### *Considérations de la commission*

La Commission de politique extérieure s'est déjà penchée en 1995 et 1997 sur des pétitions déposées par la Fédération démocratique du Kosovo, qui traitent des mêmes objectifs que la présente pétition.

La commission est consciente que les possibilités de la Suisse sont très restreintes pour pouvoir exercer une influence dans ce conflit. Il faut donc qu'une forte pression internationale soit exercée pour rétablir le dialogue entre Belgrade et Pristina en vue d'obtenir des résultats concrets. Par ailleurs, les attentes des Albanais du Kosovo ne sauraient être concrétisées par l'intermédiaire d'un pays comme la Suisse, mais davantage sous l'égide internationale de pays comme les Etats-Unis ou de communautés d'Etats comme l'Union européenne. Souhaitable serait une solution au niveau fédéral qui permettrait de donner au Kosovo une autonomie suffisante.

Toutefois, les membres de la commission ont exprimé leur inquiétude quant à la situation au Kosovo. La politique de la résistance passive est de plus en plus vouée à l'échec par manque de progrès réels. Ainsi, l'accord sur les écoles, conclu le 1er septembre 1996 entre Belgrade et Pristina, est resté sans effet. Les signes d'une politique de radicalisation croissante se multiplient. Par ailleurs, la confrontation ouverte avec les forces de sécurité serbes ne fait qu'augmenter. Depuis novembre 1997, une armée de libération (UCK), perpétrant des attentats a été mise en place.

L'éclatement d'un conflit ouvert représente une menace pour l'ensemble de la région. Apporter une solution à ce problème revêt pour la Suisse une signification primordiale, et ce pour des raisons non seulement de politique de sécurité, mais aussi humanitaires. De plus, la Suisse est directement concernée par ce conflit puisque, depuis des années, elle fait office de terre d'accueil pour de nombreux requérants d'asile. En fonction de l'évolution de la situation au Kosovo, il se pourrait que l'accord de 1997 sur le rapatriement des réfugiés, conclu entre la Suisse et la République fédérale de Yougoslavie, devienne difficilement applicable.

La commission est donc persuadée que la Suisse devrait continuer à s'engager en faveur d'une solution sous forme de négociations. Elle a pris acte des efforts entrepris par le département concerné, oeuvrant activement pour que la Suisse fournisse ses bons offices. Elle souhaiterait encourager le Conseil fédéral à persévérer dans cette voie et même à intensifier ces efforts.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt, die Petition dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu überweisen.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose de transmettre la pétition au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

#### *Angenommen – Adopté*

## 98.2010

### **Pétition Schweizerische Fernseh- und Radiovereinigung Schluss mit Medienmacht und SRG-Monopol**

#### **Pétition Association suisse de Télévision et de Radio Stop à la puissance médiatique et au monopole de la SSR**

**Maissen** Theo (C, GR) unterbreitet im Namen der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### 1. Anliegen der Petenten

Am 9. Dezember 1997 reichte die Schweizerische Fernseh- und Radiovereinigung eine mit 20 177 Unterschriften versehene Petition ein, in der eine Totalrevision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) verlangt wird. Die Petenten sind der Meinung, dass die schweizerische Medienlandschaft sich so grundlegend verändert hat, dass dieses Gesetz in der heutigen Fassung nicht mehr weiterbestehen kann.

Mit dieser Revision soll das heutige Monopol der SRG beendet werden, das den SRG-Verantwortlichen eine Machtstellung gesichert habe. Die Petenten erwähnen in diesem Zusammenhang den durch die SRG mitfinanzierten und mitproduzierten BBC-Film «Nazigold und Judengeld», der in ihren Augen nicht sachlich ist und im Ausland ein negatives Bild über die Schweiz hinterlässt.

Die Revision des RTVG ermöglicht nach Auffassung der Petenten auch, dass in der Schweiz ein modernes und leistungsfähiges elektronisches Mediennetz gewährleistet wird.

#### 2. Stellungnahme des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Das UVEK verweist in seiner Stellungnahme vom 21. Januar 1998 auf die Antworten des Bundesrates zu den beiden Interpellationen Reimann 97.3383 und 97.3448, in deren Zusammenhang sich der Ständerat am 25. September 1997 und am 18. März 1998 bereits mit der Frage der BBC/SRG-Kopro-

duktion «Nazigold und Judengeld» auseinandergesetzt hat. Der Bundesrat anerkannte in seiner Antwort, dass die Koproduktion durch ihre tendenziöse Dramaturgie der Schweiz namentlich im Ausland politischen Schaden zufüge. Allerdings könne die Sendung nicht kritisiert werden, ohne die Koproduktion der SRG und die Ausstrahlung im In- und Ausland grundsätzlich auseinanderzuhalten.

Bei der Ausstrahlung im Inland stellt sich die Frage, ob die Sendung gegen die SRG-Konzession verstossen hat. Dies müsste aber nicht der Bundesrat entscheiden, sondern die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) oder allenfalls das Bundesgericht. Sollte die UBI oder das Bundesgericht zum Schluss gelangen, die SRG habe mit der Ausstrahlung in der Schweiz die Konzession verletzt, so würde der Bundesrat aufsichtsrechtliche Massnahmen erwägen. Die Ausstrahlung der Sendung durch TV-Veranstalter im Ausland entzieht sich hingegen dem Einflussbereich der schweizerischen Behörden.

Nach Auffassung des UVEK hat die SRG auf dem Markt der elektronischen Medien zwar eine privilegierte, aber keine Monopolstellung. Für die Gestaltung der audiovisuellen Medienlandschaft bleibt der Verfassungsauftrag (Art. 55bis BV) massgebend. Der Gesetzgeber hat bereits mit dem am 1. April 1992 in Kraft gesetzten RTVG die Liberalisierung der elektronischen Medien eingeführt. Inzwischen ist das RTVG dem am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen neuen Fernmeldegesetz angepasst worden. Eine Totalrevision des RTVG ist allerdings angesichts der gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen unumgänglich. Dabei müsste vor allem dem Prozess der Digitalisierung und der tendenziellen Verschmelzung von Rundfunkangeboten und Fernmeldediensten Rechnung getragen werden. Das Ziel dieser Revision bliebe ein Mediensystem, das Radio und Fernsehen als Service public aufrechterhält und das insbesondere die Vielfalt der Meinungen und des audiovisuellen Angebotes garantiert. Die Bundesverwaltung hat bereits die ersten Schritte zur Abklärung der – übrigens sehr komplexen und grundlegenden – Fragen eingeleitet, die sich im Zusammenhang mit einer Revision des RTVG stellen.

#### *Erwägungen der Kommission*

Die Kommission stimmt den oben erwähnten Argumenten des Departementes grundsätzlich zu. Sie möchte indessen einige Aspekte hervorheben, die in der Kommission ausführlich diskutiert wurden.

Die Kommission befasste sich bereits letztes Jahr im Zusammenhang mit der Revision des Fernmeldegesetzes, die auch eine Teilrevision des RTVG beinhaltete, mit der Frage einer allfälligen Totalrevision des RTVG. Sie teilte schliesslich die Meinung des Bundesrates, wonach eine Gesetzesrevision sich nicht unmittelbar aufdränge, sondern sorgfältig vorbereitet werden müsse. Der Bundesrat hat seither diese Haltung verschiedentlich bekräftigt, so u. a. in seinen Antworten auf die unter Ziffer 2 erwähnten parlamentarischen Vorstösse. Vor kurzem wies er auch darauf hin, dass verwaltungsintern bereits Schritte eingeleitet worden sind (Motion Uhlmann 97.3453, «Radio- und Fernsehbereich. Revision der Gesetzgebung», am 18. März 1998 als Postulat überwiesen). Nach Auffassung der Kommission müssen Themen wie die Verwendung der Radio- und Fernsehgebühren, die Definition des Service public und das Verhältnis zwischen SRG und privaten Sendern im Zusammenhang mit den Beratungen zu dieser Revision behandelt werden.

Zur Frage des von der SRG mitproduzierten BBC-Films über Nazigold in der Schweiz, welcher in der Petition erwähnt wird, möchte auch die Kommission daran erinnern, dass hier die UBI oder gegebenenfalls das Bundesgericht für Beschwerden zuständig sind.

Schliesslich weist die Kommission darauf hin, dass die SRG bereits heute keine Monopolstellung hat. Ihr kommt wohl ein grosser Teil der Radio- und Fernsehgebühren zu, doch hat sie auch einen Leistungsauftrag zu erfüllen. Dass von einem Monopol nicht mehr die Rede sein kann, zeigt sich nur schon an der Anzahl verschiedener Programme, die von Kabelnetzbetreibern angeboten werden.

Angesichts dessen, dass das Anliegen der Petition bereits anderweitig geprüft wird und der Bundesrat die angestrebten Revisions Schritte bereits eingeleitet hat, sprach sich die Kommission nach eingehender Diskussion mit 3 zu 2 Stimmen dafür aus, die Petition abzuschreiben und sie dem Bundesrat nicht zur Kenntnisnahme überweisen.

**Maissen** Theo (C, GR) présente au nom de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) le rapport écrit suivant:

#### 1. Objectifs des auteurs de la pétition

Le 9 décembre 1997, l'Association suisse de Télévision et de Radio a remis une pétition munie de 20 177 signatures env., dans laquelle elle demande que la loi sur la radio et la télévision (LRTV) soit totalement révisée. Elle estime que le paysage médiatique a changé de manière si fondamentale que cette loi ne peut pas subsister dans sa teneur actuelle.

Cette révision doit permettre de mettre fin au monopole actuel de la SSR, qui a assuré jusqu'à maintenant aux dirigeants de la SSR une position que les auteurs de la pétition qualifie de dominante. Les auteurs de la pétition se basent dans leurs affirmations sur le film «Or nazi et avoirs juifs» financé et coproduit avec la BBC par la SSR, qu'il juge non-objectif et préjudiciable à l'image de la Suisse à l'étranger. Pour les auteurs de la pétition, la révision de la LRTV doit également garantir à la Suisse un réseau de médias électroniques moderne et efficace.

#### 2. Prise de position du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

Dans sa prise de position du 21 janvier 1998, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) relève que le 25 septembre 1997 et le 18 mars 1998, le Conseil des Etats a traité de la question de la coproduction BBC/SSR «Or nazi et avoirs juifs» en examinant les deux interpellations Reimann (97.3383 et 97.3448). A cette occasion, le Conseil fédéral a reconnu dans sa réponse que cette coproduction a causé un préjudice politique, notamment à l'étranger, en raison de la présentation tendancieuse qui était faite de la Suisse. Cependant, on ne saurait critiquer l'émission en question sans faire une distinction fondamentale entre la coproduction de la SSR et la diffusion de l'émission en Suisse et à l'étranger.

S'agissant de la diffusion de l'émission en Suisse, on peut se poser la question de savoir si elle constitue une violation de la concession de la SSR. A ce propos, ce sera la tâche de l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP), et éventuellement du Tribunal fédéral, de trancher, et non pas au Conseil fédéral. Si l'AIEP ou le Tribunal fédéral parvient à la conclusion qu'en diffusant cette émission en Suisse, la SSR a violé la concession, le Conseil fédéral envisage des mesures dans le cadre de la surveillance. Par contre, la diffusion de cette émission par les diffuseurs de télévision étrangers échappe au domaine d'action des autorités suisses.

Sur le marché des médias électroniques, le DETEC reconnaît que la SSR occupe une position privilégiée, mais ne détient toutefois pas de monopole. Le mandat constitutionnel défini à l'article 55bis de la Constitution fédérale reste le point de référence pour l'aménagement du paysage audiovisuel suisse. Le législateur avait déjà introduit la libéralisation des médias électroniques, le 1er avril 1992, lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV). Dans l'intervalle, une adaptation de la LRTV à la nouvelle loi sur les télécommunications, entrée en vigueur le 1er janvier 1998, a eu lieu. Toutefois, une révision totale de la LRTV s'impose en raison des changements intervenus dans la société et de l'évolution technique. A cet égard, il s'agit de tenir compte principalement des aspects liés à la numérisation, ainsi qu'à l'uniformisation croissante entre l'offre radio-télévisuelle et les services de télécommunication. L'objectif de cette révision doit rester le maintien d'un système suisse des médias qui tienne compte de l'importance de la radio et de la télévision comme service public et qui garantisse en particulier la pluralité des opinions et de l'offre audiovisuelle. L'admi-

nistration fédérale a entrepris les premières démarches nécessaires afin d'examiner les questions, par ailleurs fort complexes et de portée fondamentale, qui se posent dans le cadre d'une révision totale de la LRTV.

#### *Considérations de la commission*

La commission partage pour l'essentiel l'avis exprimé par le département dans son avis du 21 janvier 1998. Elle tient cependant à relever certains aspects sur lesquels elle a mené une discussion approfondie.

Déjà lors de la révision de la loi sur les télécommunications dans le courant 1997, qui contenait elle-même une révision partielle de la loi sur la radio et la télévision, la commission s'était posée la question de l'opportunité d'une révision totale de cette loi. La commission s'était finalement ralliée à l'avis du Conseil fédéral, pour qui la révision de cette loi ne s'imposait pas dans l'immédiat, mais devait être soigneusement réfléchie et préparée. Entre-temps, le Conseil fédéral a toujours défendu la même position, notamment lorsqu'il a répondu aux interventions parlementaires mentionnées sous chiffre 2 et il a annoncé récemment que les travaux internes dans l'administration avaient déjà commencé (Motion Uhlmann 97.3453 «Radio et télévision. Révision de la législation», transmise sous forme de postulat le 18 mars 1998). La commission est d'avis que des thèmes tels que notamment l'utilisation des redevances radio et télévision, la définition du service public, la coexistence de la SSR et des diffuseurs privés devront être inclus dans les discussions relatives à cette révision.

Quant aux remarques contenues dans la pétition à propos du film de la BBC sur l'or nazi et la Suisse, coproduit par la SSR, la commission rappelle à son tour que l'AIEP est l'instance de recours compétente pour traiter d'une telle requête et, le cas échéant, le Tribunal fédéral.

Finalement, la commission insiste sur le fait que la SSR ne bénéficie plus aujourd'hui d'une situation de monopole; elle rappelle que, si elle reçoit une grande partie des redevances radio et télévision, elle doit remplir un mandat de prestations. Par ailleurs, il n'est qu'à observer le nombre des différents programmes proposés par le réseaux câblés pour se rendre compte qu'on ne peut plus parler de monopole.

La commission s'est posée la question de savoir si elle voulait proposer de classer la pétition ou si elle voulait proposer de la transmettre au Conseil fédéral pour qu'il en prenne connaissance. Après une discussion approfondie, elle s'est prononcée par 3 voix contre 2 en faveur de la première solution. Elle motive cette décision par le fait que le problème soulevé est déjà soumis à examen et que le Conseil fédéral a déjà commencé les travaux de révision souhaitée.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt, die Petition abzuschreiben, weil das aufgeworfene Problem bereits in Prüfung ist.

#### *Antrag Reimann*

Die Petition wird dem Bundesrat zur Kenntnisnahme überwiesen.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose de classer la pétition, vu que le problème soulevé est déjà soumis à examen.

#### *Proposition Reimann*

La pétition est transmise au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Mein Antrag bezieht sich auf den letzten Absatz des Kommissionsberichtes, in dem festgehalten ist, dass die Petition dem Bundesrat nicht zur Kenntnisnahme zu überweisen sei. Dieser Entscheid ist mit dem «gewaltigen» Zufallsmehr von 3 zu 2 Stimmen am 7. Mai in der besagten Kommissionssitzung zustande gekommen. Er scheint mir doch etwas kleinlich ausgefallen zu sein, und auch seine Begründung scheint mir nicht über alle Zweifel erhaben zu sein.

Worum geht es hier? Immerhin haben mehr als 20 000 Schweizer Bürgerinnen und Bürger, meist mit patriotischer Grundstimmung, diese Petition unterzeichnet, und sie wollen bloss zwei kleine Dinge: Erstens wollen sie ihrer Ernterüstung Ausdruck geben über jenen vom Schweizer Fernsehen mitproduzierten Skandalfilm, der auch in unserem Rat schon klare Worte der Abscheu ausgelöst hat. Zweitens wollen sie unsere seinerzeit in Postulatsform oppositionslos verabschiedete Willenskundgebung unterstützen, mit der Totalrevision des Radio- und Fernsehgesetzes sei zügig vorwärtszumachen.

An sich hat unsere Kommission schon recht, dass die Anliegen der 20 000 Petenten durch die Entwicklung überholt ist und ihre Bittschrift somit als weitgehend erfüllt abgeschrieben werden kann. Aber warum soll dieses Anliegen nicht trotzdem dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht werden? Nur darum geht es mir. Dem Bundesrat entsteht kein zusätzlicher Arbeitsaufwand, ausser dass er formell ein Stück Papier lesen soll. Uns Parlamentariern fällt wohl auch kein Stein aus der Krone, wenn wir auf diesem Weg diesen aktiven Bürgern gegenüber eine kleine Geste des Mitgefühls zum Ausdruck bringen.

Deshalb bitte ich Sie: Seien Sie etwas grosszügiger als die dreiköpfige Kommissionsmehrheit, und lassen Sie nicht zu, dass mehr als 20 000 Schweizer Bürgerinnen und Bürger nicht für nichts und wieder nichts eine Bittschrift unterzeichnet haben, deren Kerngehalt unwidersprochen ist. Und sollten Sie trotzdem der Mehrheit folgen, hoffe ich insgeheim, mit dieser Intervention hier im Rat immerhin die Neugier des Bundesrates etwas geweckt zu haben, auf dass er trotzdem von sich aus Einsicht in besagte Materie nehmen wird.

**Bisig Hans (R, SZ),** Berichterstatter: Der Grund für diesen tatsächlich eher lustlosen Minimalentscheid von 3 zu 2 Stimmen bei einigen Enthaltungen war vor allem die Feststellung, dass das Anliegen der Petition ja bereits in Prüfung ist und der Bundesrat die angestrebten Revisions Schritte zwischenzeitlich eingeleitet hat. Bereits im Zusammenhang mit der Revision des Fernmeldegesetzes wurde ja eine weitergehende Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 21. Juni 1991 angesprochen, im seinerzeitigen Zusammenhang aber nicht als dringend bewertet. Dieses doch recht sensible Geschäft rechtfertigt eine sorgfältige Vorbereitung. Spontanreaktionen auf verunglückte Medienereignisse dürfen dabei sicher nicht wegleitend sein. Immerhin erachtet es die Kommission als gegeben, dass im Rahmen der RTVG-Revision Themen wie die Verwendung der Radio- und Fernsehgebühren, die Definition des Service public und das Verhältnis zwischen SRG und privaten Sendern behandelt werden müssen. Gleichzeitig muss auch die privilegierte Stellung der SRG – über eine solche verfügt sie zweifellos – zur Diskussion gestellt werden, ermöglichen doch beispielsweise eine Lockerung des Gebührenmonopols und eine breitere Abstützung des Service public mehr Wettbewerb und ein breiteres Meinungsspektrum. Es wird sicher nicht genügen, wenn sich dieser Wettbewerb nur innerhalb der SRG abspielt, wenn lediglich eine weitere, eine vierte Sendekette eingerichtet wird. Eine Totalrevision des RTVG ist angesichts der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung unumgänglich.

Diese Meinung teilt auch der Bundesrat. Die zur Diskussion stehenden Fragen sind aber nicht nur komplex, sondern auch sehr kontrovers. Es empfiehlt sich daher, diese schwierige Aufgabe mit aller Ruhe und Sachlichkeit anzupacken. Der Bundesrat hat von der Petition so oder so Kenntnis genommen, auch wenn wir sie heute nicht formell überweisen. Ich bitte Sie namens der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen, die Petition unter Berücksichtigung der gemachten Äusserungen abzuschreiben und den Antrag Reimann abzulehnen.

**Onken Thomas (S, TG):** Es ist zwar durchaus legitim, hier zu einer Petition einen anderen Antrag zu stellen, als dies die vorberatende Kommission getan hat. Aber ich muss doch feststellen, dass das äusserst selten vorkommt, weil im allge-

meinen die Erwägungen zu den Petitionen wirklich in den Kommissionen angestellt werden, in aller Sachlichkeit, wohlüberlegt, und das ist, wie unser Berichterstatter dargelegt hat, auch in diesem Fall geschehen. Das möchte ich den Ratsmitgliedern hier doch zunächst zusichern.

Beim formalen Entscheid, um den es hier geht – Überweisung zur Kenntnisnahme oder, wie wir beantragen, Abschreibung, weil das Problem bereits in Prüfung ist –, ist der Unterschied ja an und für sich gering. Doch wenn das nun schon provoziert wird und wenn Herr Reimann schon einen solchen Antrag stellt, dann bekommt der Entscheid unseres Rates eben doch eine gewisse politische Wertigkeit. Dessen muss man sich bewusst sein. Der Entscheid drückt sozusagen den Rang, den Stellenwert aus, die der Rat dem Anliegen der Petenten beizumessen bereit ist.

Wir haben ja bei der Behandlung von Petitionen verschiedene Möglichkeiten. Wir können ihnen Folge geben; wir können sie dem Bundesrat zur Kenntnisnahme überweisen – was Herr Reimann beantragt –; wir können sie abschreiben, weil das Anliegen bereits in Prüfung ist – das möchte unsere Kommission –; wir können sie zur Kenntnis nehmen, ohne ihnen Folge zu geben; oder wir können Petitionen mangels Zuständigkeit mit einem Brief beantworten. In dieser Hierarchie ist die Überweisung zur Kenntnisnahme an den Bundesrat immerhin das zweitstärkste Mittel, das einem Rat zusteht.

Diesen Rang verdient diese Petition aus zwei Gründen nicht: Den ersten Grund hat Herr Kollege Bisig sehr sachlich dargelegt, nämlich: Das Anliegen, um das es vorab geht, eine rasche Inangriffnahme der Revision des RTVG, ist erfüllt. Die Revisionsarbeiten haben begonnen, die Auslegeordnung ist erfolgt, die Aufträge sind erteilt. Auch Herr Bundesrat Leuenberger hat hier im Rat mehrfach bekräftigt, dass sein Departement eine Revision nicht nur für unumgänglich hält, sondern dass es sie bereits eingeleitet hat. Das Departement hat dies beispielsweise auch bei der Beratung der Motion Uhlmann bestätigt. Das Anliegen ist also wirklich in Angriff genommen, das aufgeworfene Problem ist in Prüfung, und es ist korrekt, wenn die Kommission beantragt, die Petition abzuschreiben.

Der zweite Grund aber, Kollege Reimann: Die unsachlichen Anliegen der Petition – so sage ich jetzt einmal – verdienen es im Grunde genommen nicht, dem Bundesrat zur Kenntnisnahme gebracht zu werden.

Kritik an der SRG soll ohne weiteres möglich sein. Wir haben die Möglichkeit, sie über verschiedene Kanäle, mit verschiedenen Instrumenten und notwendigerweise in aller Schärfe vorzutragen – auch hier im Rat. Dies ist mehrfach geschehen, Sie selbst haben es festgestellt. Der Film, der als Beispiel erwähnt wird, ist in unserem Rat in parlamentarischen Vorstößen denn auch ganz scharf kritisiert worden. Dass man aber hingeht und einfach behauptet, die SRG-Meinungsmacher missbrauchten seit Jahren ihre gesetzliche verankerte Machtstellung zur Desinformation der Bevölkerung und zur allgemeinen Verunsicherung, sie vermittelten nach aussen systematisch einen negativen Eindruck der Schweiz und zerstörten schleichend die schweizerische Selbstachtung, das ist, bei aller Kritik, die man an der SRG im einzelnen üben kann, denn doch starker Tabak. Da drücken sich eine Tonart und ein Geist aus, die meines Erachtens nicht gutgeheissen werden können und die ich persönlich auf alle Fälle nicht auch noch dem Bundesrat übermitteln möchte, um damit der Petition einen Rang, einen Stellenwert zu geben, die sie nicht verdient.

Das eigentliche, zentrale, auch sachliche Anliegen der Inangriffnahme der Gesetzesrevision ist aufgegriffen; es ist in Arbeit und bereits in Prüfung. Diese Petition kann deshalb tatsächlich abgeschrieben werden. Wir sollten uns dem Ton, der hier teilweise angeschlagen wird, nicht anschliessen; selbst dann nicht, wenn wir im einzelnen scharfe Kritiker der SRG sind.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Aus den Ausführungen des Berichterstatters ist klar hervorgegangen, dass der Bundesrat diese Petition zur Kenntnis genommen hat – nehmen musste. Damit stelle ich fest, dass mein Anliegen an sich er-

füllt ist. Ich möchte Sie deshalb vom schweren Gewissensentscheid entbinden, darüber noch eine Abstimmung durchzuführen, und ziehe meinen Antrag zurück.

**Präsident:** Herr Reimann hat seinen Antrag zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

## 98.2011

### **Petition Aktionsgemeinschaft Schweizer Tierversuchsgegner Bewusste Hunde**

### **Pétition Aktionsgemeinschaft Schweizer Tierversuchsgegner Chiens conscients**

**Martin Jacques (R, VD)** unterbreitet im Namen der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Am 2. Oktober 1997 hat Frau Dr. M. Schär-Manzoli, Arbedo, Präsidentin der Aktionsgemeinschaft Schweizer Tierversuchsgegner, eine Petition mit 181 053 Unterschriften eingereicht. Verlangt wird, dass die «seit mindestens 17 Jahren andauernden Forschungsversuche» in Basel an «voll bewussten», also nicht anästhesierten Hunden («conscious dogs») eingestellt und deren Finanzierung gestoppt werde. Laut Text der Petition sind die Hunde in der Abteilung für Chirurgie der Universität Basel und in der Abteilung für Gastroenterologie des Kantonsspital Basel «Versuchen unterzogen worden, welche die Öffnung des Unterleibs, das Anlegen von Darm-, Zwölffingerdarms- und Pankreasfisteln, die Einführung von Kanülen und Kathetern in verschiedene Organe und Blutgefässe, von Glaskanülen in den Pankreasleiter usw. umfassen. Die Tiere sind während langer Monate am Leben erhalten und dauernd weiteren Kontrollen unterzogen worden».

Diese Forschung sei vom Nationalfonds unterstützt worden.

2. Die Kommission hat das EVD um eine Stellungnahme ersucht und am 24. Februar 1998 vom Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) folgende Auskünfte erhalten:

2.1 Gesetzlicher Hintergrund: Hingewiesen wird auf die gesetzliche Regelung der Tierversuche, die seit 1. Dezember 1991 in Kraft ist (Art. 16 TschG).

Das Erteilen der Bewilligung, das Überwachen der Versuchstierhaltung und der Durchführung der Tierversuche obliegen den Kantonen. Das BVET hat seit dem 1. Dezember 1991 das Beschwerderecht (Art. 26a TSchG): Die kantonalen Behörden sind verpflichtet, dem BVET sämtliche Tierversuche, die in der Schweiz bewilligt oder abgelehnt worden sind, zu melden.

2.2 Zweck der durch die Petition ins Visier genommenen Versuche: Zu Beginn der achtziger Jahre wurde in Basel erforscht, mit welcher Proteindiät Patienten nach Operationen im Bauchraum ernährt werden müssten. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass nur Peptide (teilweise abgebautes Eiweiss) geeignet sind, weil nur diese nach der Operation vom Darm aufgenommen werden können. Seit dieser Erkenntnis, die aufgrund der Tierversuche erworben werden konnte, werden alle Patienten nach einer Operation mit einem vorverdauten Eiweiss ernährt.

2.3 Durchführung der Versuche: Das Eröffnen der Bauchhöhle (Laparotomie) wurde immer unter einer Vollnarkose durchgeführt. Nach der Operation erhielten die Hunde Schmerzmittel, damit sie mit der eingesetzten Darmfistel schmerzfrei leben konnten.

3. Schlussfolgerungen: Die Tiere wurden nicht, wie der Text der Petition vermuten lässt, bei vollem Bewusstsein operiert.

Ohne Betäubung erfolgten aber offenbar die schmerzhaften Nachkontrollen.

In der «Botschaft» zur Petition wird bestritten, dass diese Versuche je das geringste verwertbare Ergebnis gezeitigt hätten, was durch die Stellungnahme des BVET widerlegt wird. Wie nützlich die Forschungsergebnisse für die medizinische Anwendung heute sind, wird in der Kommission zusätzlich aus medizinischer Sicht bestätigt.

Diese Art von Experimenten wurde nur in den achtziger Jahren durchgeführt. Die Unterstützung durch den Schweizerischen Nationalfonds beschränkte sich auf zwei 1985 und 1987 entrichtete Beiträge.

Seit 1992 sammelt das BVET sämtliche Daten über bewilligte oder abgelehnte Tierversuche. In dieser Zeit sind weder an der Universität noch am Kantonsspital Basel solche Versuche durchgeführt worden.

**Martin** Jacques (R, VD) présente au nom de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) le rapport écrit suivant:

1. Le 2 octobre 1997, Mme Schär-Manzoli, Arbedo, présidente de l'«Aktionsgemeinschaft Schweizer Tierversuchsgenossenschaft» a déposé une pétition, après avoir recueilli 181 053 signatures. Cette pétition vise à faire cesser des expériences pratiquées depuis 17 ans dans le Département de chirurgie de l'Université de Bâle et dans la Division gastro-entérologie de l'hôpital cantonal bâlois sur des chiens à l'état conscient, donc non anesthésiés ainsi que leur financement.

D'après les signataires de la pétition, des chiens ont été soumis dans lesdits instituts à des expériences comprenant l'ouverture de l'abdomen (laparotomie), la création de fistules intestinales, duodénales et pancréatiques, l'introduction de canules et de cathéters dans divers organes et dans les vaisseaux sanguins, de canules en verre dans le conduit pancréatique, etc. Par ailleurs, ces animaux ont été maintenus en vie pendant de longs mois au cours desquels ils ont été soumis à de nombreux contrôles. Ces recherches ont été financées par le Fonds national suisse de la recherche scientifique.

2. Nous avons prié le Département fédéral de l'économie de nous donner son avis et, en date du 24 février 1998, l'Office vétérinaire fédéral (OVF) nous a communiqué les informations suivantes:

2.1 Législation fédérale: l'OVF renvoie à l'article 16 de la loi sur la protection des animaux (LPA), en vigueur depuis le 1er décembre 1991.

Les autorisations, la surveillance des animaleries et l'exécution des expériences incombent aux cantons. Depuis le 1er décembre 1991, l'OVF a un droit de recours (cf. art. 26a LPA) contre les autorités cantonales autorisant des expériences sur animaux. De plus, les autorités cantonales sont obligées de communiquer à l'OVF toutes les expériences qui ont été autorisées ou interdites en Suisse.

2.2 Objectif des expériences dénoncées dans la pétition: Au début des années huitante, les scientifiques de l'hôpital cantonal de Bâle voulaient déterminer quel régime protéique donner à des patients qui venaient de subir une opération de l'abdomen. Les études ont montré que seuls les peptides (protéines partiellement décomposées) étaient appropriés, car seuls ces derniers pouvaient être absorbés après une opération des intestins. Cette reconnaissance a été acquise grâce à des expériences sur des animaux. Depuis lors, tous les patients fraîchement opérés reçoivent comme aliments des protéines pré-digérées.

2.3 Exécution des expériences: L'ouverture de la cavité abdominale (laparotomie) de l'animal a toujours été réalisée sous anesthésie générale. L'opération terminée, les chiens ont reçu des analgésiques leur permettant de vivre avec la fistule entérique sans douleur.

3. Conclusions: Le contenu de la pétition présente l'expérience de manière trompeuse, car les auteurs insinuent que les animaux sont opérés à l'état conscient, ce qui est faux. Cependant, les contrôles pénibles auraient été effectués sans anesthésie.

De plus, le message qu'ils entendent communiquer, à savoir que ces expériences auraient mis en évidence des résultats minimes par rapport aux moyens déployés, est également contesté dans l'avis de l'OVF. La commission a en outre été informée d'un point de vue médical de l'efficacité de ces recherches à l'heure actuelle.

Par ailleurs, ces expériences n'ont été exécutées que dans les années huitante. Le soutien financier apporté par le Fonds national s'est limité à deux contributions uniques, versées en 1985 et 1987.

Depuis 1992, l'OVF a relevé, sur la base des expériences qui lui ont été annoncées, que de telles expériences sur des chiens n'ont été exécutées ni à la Division de gastro-entérologie de l'hôpital cantonal de Bâle, ni en chirurgie à l'Université de Bâle.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, de prendre acte de la pétition sans y donner suite.

#### *Angenommen – Adopté*

## 98.2013

### **Petition Verein für umfassende Suchttherapie Gegen Leistungskürzungen der IV im Bereich der Suchttherapie**

### **Pétition Verein für umfassende Suchttherapie Contre les réductions des prestations de l'AI dans le domaine de la thérapie en matière de toxicomanie**

**Cottier** Anton (C, FR) unterbreitet im Namen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### 1. Inhalt der Petition

Die Petition gegen Leistungskürzungen der Invalidenversicherung im Bereich der Suchttherapie wurde am 21. Januar 1998 vom Verein «Die Alternative – Verein für umfassende Suchttherapie» eingereicht, mitunterzeichnet von zahlreichen Organisationen, die sich mit Suchttherapie befassen. Sie enthält folgende Forderungen:

– Bundesrat und Parlament sorgen dafür, dass alle vier Säulen der eidgenössischen Drogenpolitik erhalten bleiben, und erteilen Weisungen an das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), diese Politik auch in der Praxis umzusetzen.

– Der Bundesrat ordnet ein Moratorium an, das unverzüglich alle vom BSV bereits durchgeführten und angestrebten Leistungsveränderungen stoppt und bereits erfolgte Leistungskürzungen rückgängig macht.

– Die aufgebauten Institutionseinheiten werden entsprechend der eingespielten Praxis finanziell abgesichert, bis neue Rahmenbedingungen ausgehandelt und Übergangslösungen implementiert sind.

– Bei der Definition der zukünftigen Grundlagen – wie Suchtbegriff, Suchtheorie, Bestimmung der relevanten Institutionseinheiten, Verständnis von Hilfe- und Handlungsstrategien usw. – werden nicht nur ökonomische, sondern, mit ebensolchem Gewicht, auch fachliche Gesichtspunkte berücksichtigt.

– Die zuständigen Trägerorganisationen und Institutionsverantwortlichen werden massgebend in den Umgestaltungsprozess eingebunden und in nächster Zeit zu einer Aussprache eingeladen.

2. Stellungnahme des Eidgenössischen Departementes des Innern vom 21. April 1998

Die IV hat über Jahre Versicherungsbeiträge an Institutionen der Suchthilfe bezahlt, ohne in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die Mehrheit der darin untergebrachten Menschen tatsächlich invalid im Sinne des IVG sind. Die Finanzierung des Suchtbereichs aus Mitteln der IV ist jedoch nicht in allen Situationen gerechtfertigt, was zu einer Überprüfung der Praxis des BSV führte. Das BSV prüft nun, ob die Mehrheit der untergebrachten Menschen in den Institutionen der Suchthilfe tatsächlich invalid im Sinne des IVG sind. Im Sinne einer Gleichbehandlung aller Institutionen ist es daran, diese Abklärung vorzunehmen. Das BSV kommt damit einer konstanten Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes (EVG) nach, das wiederholt entschieden hat, dass Sucht per se keinen Gesundheitsschaden im Sinne des IVG begründet. Das BSV hat jedoch diese Überprüfung vorgängig angekündigt und entgegen den Aussagen der Petenten keine rückwirkenden Kürzungen vorgenommen.

Um das Viersäulenmodell des Bundesrates aufrechtzuerhalten, hat das EDI nach Mitteln und Wegen gesucht, um die Finanzierung eines differenzierten Angebots in der Suchthilfe zu sichern. Um die gegenwärtige finanzielle Unsicherheit der Institutionen etwas zu entlasten, wurde eine Übergangsregelung geschaffen: Für die Betriebsjahre 1997 und 1998 wird das BSV noch IV-Betriebsbeiträge für diejenigen Betreuten leisten, bei denen der Nachweis einer Invalidität vorliegt, und zwar ungeachtet dessen, ob die Suchtinstitutionen die Beitragsschwelle von 50 Prozent an Behinderten erreichen.

Ausserdem wurden folgende Schritte eingeleitet:

– Auftrag an einen externen Fachexperten, mittels eines juristischen Gutachtens abzuklären, ob die heutigen Beitragsmöglichkeiten aller Sozialversicherungen entsprechend der Gesetzeslage und der gegenwärtigen Rechtsprechung des EVG auch wirklich ausgeschöpft werden.

– Einsatz einer Expertengruppe, die den heutigen Wissensstand zur sozialpsychiatrischen und juristischen Fachdiskussion betreffend des Zusammenhangs zwischen Sucht und Invalidität aufarbeitet, die materiell-medizinischen Grundlagen der Rechtsprechung des EVG diskutiert und gegebenenfalls neue Entscheidungsgrundlagen erarbeitet.

In diesem Rahmen haben die Institutionen jederzeit die Möglichkeit, ihre Anliegen in den Prozess einzubringen, da sie indirekt durch die Schweizerische Koordinationsstelle für stationäre Therapieangebote im Drogenbereich (Koste) vertreten sind. Die Koste wurde als Interessenvertreterin der Institutionen zudem mit der Organisation der zweiten Expertengruppe betraut. Die Berichte der Expertengruppen sollten bis zur zweiten Jahreshälfte 1998 vorliegen. Zu diesem Zeitpunkt werden die weiteren Schritte und Konsequenzen absehbar sein; in einem Treffen der Departementvorsteherin mit einer Vertretung der Sozialdirektorenkonferenz soll dann das weitere Vorgehen koordiniert werden. Somit können bis zum Ende der Übergangsfrist die wesentlichsten offenen Fragen geklärt sein.

#### *Erwägungen der Kommission*

Die SGK-SR fürchtet, dass eine zu restriktive Subventionspraxis gegenüber Suchthilfeorganisationen die abstinenzorientierte Therapien zu stark treffen könnte. Diese Therapien haben eine wichtige Aufgabe zu erfüllen und dürfen heute nicht vernachlässigt werden. Deren Finanzierung muss deshalb auch weiterhin entsprechend dem Viersäulenmodell des Bundesrates sichergestellt werden. Hierzu müssten genaue Kriterien erarbeitet werden, um definieren zu können, inwiefern Sucht als Invaliditätsbegründend und somit als IV-leistungsberechtigt gilt. Wenn allerdings die Finanzierung der Suchthilfe nicht allein über die Invalidenversicherung sichergestellt werden kann, muss im Einvernehmen mit den Kantonen und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Institutionen nach weiteren Möglichkeiten gesucht werden, dieses Ziel zu erreichen. Die Kommission begrüsst die vom Bundesrat getroffene Übergangsregelung, erwartet indessen eine umfassende, langfristige Lösung.

**Cottier** Anton (C, FR) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

#### 1. Contenu de la pétition

Le 21 janvier 1998, l'Association «Die Alternative – Verein für umfassende Suchttherapie» a déposé une pétition contre les réductions des prestations de l'assurance-invalidité dans le domaine de la thérapie en matière de toxicomanie, cosignée par diverses autres organisations actives dans ce domaine. Les pétitionnaires formulent les requêtes suivantes:

– Le Conseil fédéral et le Parlement doivent veiller à ce que le modèle des quatre piliers de la politique fédérale en matière de drogue soit maintenu et donne les directives nécessaires à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour appliquer cette politique.

– Le Conseil fédéral ordonne un moratoire, visant à stopper, dans les plus brefs délais, les modifications des prestations que l'OFAS a déjà mises en oeuvre ou qu'elle compte exécuter et qu'elle corrige les réductions de prestations déjà mises en place.

– L'extension des unités au sein des institutions est financièrement garantie en fonction de la pratique, jusqu'à ce que de nouvelles conditions-cadres aient été négociées et que des solutions transitoires aient été introduites.

– Au moment d'édicter les futures bases légales, il conviendra de cerner la notion de toxicomanie et les théories en la matière et de déterminer les unités concernées dans les institutions, ainsi que de développer une compréhension des stratégies d'aide et d'action dans ce domaine. Il ne s'agira pas de prendre uniquement en compte des arguments d'ordre économique, mais de retenir ceux qui ont une portée importante et qui relèvent du domaine professionnel.

– Les organisations responsables compétentes et les responsables des institutions participeront dans une large mesure au processus de réorganisation et seront invitées prochainement à un entretien.

#### 2. Avis du Département fédéral de l'intérieur du 21 avril 1998

L'AI a versé des années durant des prestations d'assurance aux institutions d'aide en cas de dépendance, sans vérifier au cas par cas si la majorité des personnes qui séjournaient dans ces institutions étaient réellement invalides au sens de la LAI. Cependant, il n'est pas toujours justifié de financer le domaine relevant des dépendances avec des ressources provenant de l'assurance-invalidité. C'est pourquoi, l'OFAS a modifié sa pratique et vérifie actuellement pour chaque institution d'aide en cas de dépendance si la majorité des personnes y séjournant sont réellement invalides au sens de la LAI. L'OFAS répond ainsi à un souci d'égalité de traitement entre toutes les institutions et suit la jurisprudence constante du Tribunal fédéral des assurances (TFA) qui a arrêté à plusieurs reprises que la dépendance en soi ne constitue pas une atteinte à la santé au sens de la LAI. Cependant, l'OFAS avait préalablement annoncé son intention et n'a pas pris de mesures rétroactives, contrairement à ce qui est dit dans la pétition.

Le Département fédéral de l'intérieur cherche tous les moyens pour maintenir le modèle des quatre piliers du Conseil fédéral et garantir le financement d'une offre différenciée en matière d'aide aux dépendances. Afin de calmer l'inquiétude manifestée à l'heure actuelle par les institutions, une réglementation transitoire a été mise en place pour les années d'exploitation 1997 et 1998, permettant à l'OFAS de verser encore les contributions de l'AI aux frais d'exploitation des institutions soignant des personnes pouvant attester d'une invalidité, sans tenir compte de la question de savoir si lesdites institutions ont atteint le seuil donnant droit aux subventions, soit 50 pour cent d'invalides.

Par ailleurs, les démarches suivantes ont également été entreprises:

– Un expert externe a reçu le mandat d'étudier, dans un avis de droit, si les possibilités actuelles en matière de subventions de toutes les assurances sociales sont vraiment utilisées conformément à la législation et à la jurisprudence actuelle du TFA.



– Un groupe d'experts a été institué, qui a été chargé de faire le point des connaissances actuelles dans le débat scientifique associant la psychiatrie sociale et la législation et portant sur la relation qui existe entre la dépendance et l'invalidité, de discuter les bases de la jurisprudence du TFA sous l'angle matériel et médical et d'élaborer, si besoin est, de nouvelles bases décisionnelles.

Dans ce cadre, les institutions ont en tout temps la possibilité de faire valoir leurs revendications dans ce processus, car elles y sont indirectement représentées par la Centrale de coordination nationale de l'offre de thérapies résidentielles pour les problèmes de drogue (COSTE). D'ailleurs, la COSTE a été chargée, en sa qualité de représentante des intérêts des institutions, de l'organisation du groupe d'experts. Les rapports de ces experts devraient être disponibles d'ici le second semestre 1998, après quoi le Département pourra envisager les suites à donner et leurs conséquences. A cet effet, la Cheffe du Département rencontrera une délégation de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales, afin de coordonner avec eux les étapes suivantes. Ainsi, les questions essentielles restées en suspens pourront être éclaircies avant que le délai de transition ne soit écoulé.

#### *Considérations de la commission*

La CSSS-CE craint que des mesures trop restrictives diminuant les subventions attribuées aux institutions d'aide en cas de dépendance puissent affecter les thérapies en matière de toxicomanie axées sur l'abstinence. Ces thérapies ont joué un rôle important qu'il ne faut pas négliger aujourd'hui. C'est pourquoi leur financement devrait être garanti à l'avenir et ceci en accord avec le modèle des quatre piliers du Conseil fédéral. Pour cela, des critères précis devraient être établis, définissant à quelles conditions la dépendance constitue une invalidité et donne droit à des prestations de l'assurance-invalidité. Cependant, si un simple aménagement de l'assurance-invalidité ne suffisait pas à assurer le financement des aides en matière de dépendance, d'autres possibilités seraient à envisager, d'entente avec les cantons et en collaboration avec les institutions concernées. La commission accueille favorablement les dispositions transitoires prises à ce jour par le Conseil fédéral, mais elle attend une solution globale de long terme.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, die Petition dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu überweisen.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, de transmettre la pétition au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

#### *Angenommen – Adopté*

*Schluss der Sitzung um 17.45 Uhr*

*La séance est levée à 17 h 45*

**Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance**

97.449

Freitag, 26. Juni 1998  
Vendredi 26 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

**Parlamentarische Initiative  
(RK-SR)  
Schaffung und Anpassung  
gesetzlicher Grundlagen  
für Personenregister.  
Verlängerung der Übergangsfrist  
im Datenschutzgesetz**

**Initiative parlementaire  
(CAJ-CE)  
Création et adaptation  
de bases légales applicables  
aux registres des personnes.  
Prolongation du délai de transition  
prévu dans la loi  
sur la protection des données**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 788 hiervor – Voir page 788 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 24. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 24 juin 1998

**Schlussabstimmungen  
Votations finales**

98.404

**Parlamentarische Initiative  
(FK-NR)  
Einigungsverfahren  
beim Voranschlag  
Initiative parlementaire  
(CdF-CN)  
Procédure de conciliation  
sur le budget**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 571 hiervor – Voir page 571 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 26 juin 1998

**Bundesbeschluss über die Verlängerung der Über-  
gangsfrist im Datenschutzgesetz für die Schaffung und  
Anpassung gesetzlicher Grundlagen**

**Arrêté fédéral concernant la prolongation du délai de  
transition prévu dans la loi sur la protection des don-  
nées pour la création et l'adaptation de bases légales  
applicables aux registres des personnes**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes

42 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Geschäftsverkehrsgesetz  
Loi sur les rapports entre les Conseils**

97.017

*Abstimmung – Vote*  
Für Annahme des Entwurfes

42 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**Bundesgesetz  
über die Archivierung  
Loi fédérale  
sur l'archivage**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 740 hiervor – Voir page 740 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 24. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 24 juin 1998

**Bundesgesetz über die Archivierung  
Loi fédérale sur l'archivage**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes

42 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.035

**Transplantationsmedizin.  
Verfassungsbestimmung  
Médecine de la transplantation.  
Article constitutionnel**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 626 hiervoor – Voir page 626 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 26 juin 1998

---

**Bundesbeschluss betreffend eine Verfassungsbestimmung über die Transplantationsmedizin  
Arrêté fédéral concernant un article constitutionnel sur la médecine de la transplantation**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 42 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

97.040

**Volkszählung 2000  
Recensement  
de la population de l'an 2000**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 732 hiervoor – Voir page 732 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 17. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 17 juin 1998

---

**A. Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung  
A. Loi fédérale sur le recensement fédéral de la population**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 38 Stimmen  
Dagegen 3 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

97.052

**Invalidenversicherung.  
4. Revision (erster Teil)  
Assurance-invalidité.  
4e révision (1ère partie)**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 734 hiervoor – Voir page 734 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 24. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 24 juin 1998

---

**A. Bundesgesetz über die Invalidenversicherung  
A. Loi fédérale sur l'assurance-invalidité**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 35 Stimmen  
Dagegen 4 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

95.079

**Schweizerisches Zivilgesetzbuch.  
Änderung  
Code civil suisse.  
Révision**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 760 hiervoor – Voir page 760 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 25. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 25 juin 1998

---

**Schweizerisches Zivilgesetzbuch  
Code civil suisse**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 42 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung**  
**Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 820 hiervor – Voir page 820 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 26 juin 1998

**A. Asylgesetz****A. Loi sur l'asile**

**Präsident:** Hier mache ich Sie auf die Änderung im deutschen Text bei Artikel 72 – gemäss ausgeteiltem Beiblatt – aufmerksam.

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 36 Stimmen  
Dagegen 5 Stimmen

**B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer****B. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 41 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

98.028

**Dringliche Massnahmen  
im Asyl-  
und Ausländerbereich**  
**Mesures d'urgence  
dans le domaine de l'asile  
et des étrangers**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 760 hiervor – Voir page 760 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 26 juin 1998

**Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich****Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 35 Stimmen  
Dagegen 7 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

96.060

**«Agrarpolitik 2002»**  
**«Politique agricole 2002»**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 793 hiervor – Voir page 793 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 26 juin 1998

**C. Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht****C. Loi fédérale sur le droit foncier rural***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 41 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**D. Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht****D. Loi fédérale sur le bail à ferme agricole***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 42 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**E. Tierseuchengesetz****E. Loi sur les épizooties***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 40 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

96.067

**Energiegesetz**  
**Loi sur l'énergie**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 686 hiervor – Voir page 686 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 26 juin 1998

**A. Energiegesetz****A. Loi sur l'énergie***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes 40 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

97.046

**Luffahrtgesetz.  
Änderung  
Loi sur l'aviation.  
Modification**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 467 hiervor – Voir page 467 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 26 juin 1998

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

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes

40 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**Präsident:** Am Schluss dieser Session möchte ich noch einen langjährigen Mitarbeiter der Parlamentsdienste verabschieden: Herrn Dr. Ludvik Vrtacic, Sekretär der UREK, der in den Ruhestand treten wird.

Herr Vrtacic ist seit dem Jahr 1983 Mitarbeiter der Parlamentsdienste. Er arbeitete zuerst im Dokumentationsdienst und hat seit 1991 die UREK des National- und Ständerates als Kommissionssekretär betreut. Herr Vrtacic hat den Ratsmitgliedern, insbesondere den Mitgliedern der beiden UREK, in den letzten Jahren stets mit grossem Einsatz gedient. Er hat keine Mühe gescheut, die Geschäfte sorgfältig vorzubereiten, die Unterlagen zu beschaffen und die Präsidentinnen und Präsidenten zu beraten.

Ich danke Herrn Dr. Vrtacic für seinen Einsatz. Ich danke ihm, dass er die Interessen des Parlamentes stets engagiert vertreten und uns Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier in unserer Aufgabe unterstützt hat.

Herr Vrtacic hat nach seinem Studium der Nationalökonomie auch Philosophie und Sowjetologie studiert. Als gebürtiger Slowene hat er die Genugtuung erlebt, dass dieses Land frei und unabhängig geworden ist. Herr Vrtacic interessiert sich natürlich sehr dafür, wie sich die mittel- und osteuropäischen Staaten weiterentwickeln und in die europäischen Organisationen integrieren. Er wird nun viel Zeit haben, um diesen Fragen nachzugehen. Ausserdem hat er eine grosse Familie, die künstlerisch äusserst begabt ist. Die Voraussetzungen sind also gut, dass sein Ruhestand nur wenig Ruhe und sicher keinen Stillstand bringen wird.

Wir wünschen Herrn Dr. Vrtacic in diesem Sinne alles Gute und danken ihm für seine Dienste. *(Grosser Beifall)*

Auf den 1. September 1998 wird auch Herr Pierre-Hervé Freléchoz die Parlamentsdienste verlassen. Herr Freléchoz ist 1991 in die Parlamentsdienste eingetreten. Er war zuerst wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sekretariat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur und wurde 1993 zum Sekretär der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen gewählt. Ausserdem wirkte er als Übersetzer im Ständerat und im Nationalrat. Herr Freléchoz hat seine Aufgaben für die parlamentarischen Kommissionen und das Parlament mit grossem Einsatz und mit hoher Kompetenz erfüllt. Wir haben auch seine umgängliche Art und seinen feinen Humor stets geschätzt. Herr Freléchoz wird Sekretär der neugeschaffenen Kommunikationskommission und wird sich nun noch vermehrt mit dem Fernmeldewesen befassen. Wir wünschen

ihm für diese neue und spannende berufliche Herausforderung viel Erfolg und danken ihm für seine ausgezeichneten Dienste, die er in den letzten sieben Jahren für das Parlament erbracht hat. *(Beifall)*

Sie haben es gemerkt: Das letzte Wort, das dem Präsidenten zusteht, dauert heute etwas länger. Heute geht die 14. Session der 45. Legislatur zu Ende – mitten während den Jubiläumsfeierlichkeiten, mit denen wir freudvoll, dankbar und auch ein wenig stolz des 150jährigen Bestehens unseres Bundesstaates gedenken wollen. Zwar mag es sein, dass während der teilweisen recht hektischen dreiwöchigen Parlamentsarbeit von Feststimmung nicht viel zu merken war. Auch der Umstand, dass unfreundliche ausländische Zeitgenossen eine neue Art des primitiven Zeitvertriebs erfunden haben – das «Swiss bashing» –, trübt die Festfreude.

Allerdings nur vordergründig. Ärger kann in unserer Demokratie durchaus auch konstruktive Auswirkungen zeitigen, indem er das Zusammengehörigkeitsgefühl in unserer Eidgenossenschaft stärkt und die Entschlossenheit zu konstruktivem politischem Wirken fördert. Nicht nur in den vergangenen drei Wochen hier in unserem Rat, sondern auch bei meinen zahlreichen Kontakten und festlichen Jubiläumstreffen landauf, landab glaube ich, davon etwas zu spüren: den unausgesprochenen festen Willen nämlich, die vielfältigen Schwierigkeiten, denen sich unser Land gegenwärtig zu stellen hat, gemeinsam und in freundeidgenössischem Geist zu meistern.

Sie haben aufgrund Ihres einsatzfreudigen und disziplinierten Wirkens während der vergangenen Sommersession wichtigen Anteil daran, so dass ich heute wage, durchaus optimistisch auf den Herbst vorauszublicken, wo es politisch noch einiges zu ernten geben sollte. Ich danke Ihnen dafür.

Ich entlasse Sie nicht ohne Geschenk in die wohlverdiente Sommerpause. Sie werden in den nächsten Tagen nicht nur das schöne Jubiläumsbuch und den dazugehörigen Bildband über das Parlament zugestellt erhalten, sondern auch noch die drei CD-ROM über die Geschichte der letzten 150 Jahre in Ihrer Post vorfinden. Ich hoffe, dass Sie sich darüber freuen können, wie es auch die parlamentarische Arbeitsgruppe getan hat, die zu präsidieren ich die Ehre hatte.

Das veranlasst mich, Ihnen ebenso erholsame wie interaktive Ferien vom Parlamentsbetrieb und einen schönen Sommer zu wünschen. Ich hoffe, Sie alle am 21. September gesund und voller Begeisterung für unser schönes Amt zur Herbstsession begrüssen zu dürfen. *(Beifall)*

*Schluss der Sitzung und der Session um 08.20 Uhr  
Fin de la séance et de la session à 08 h 20*

## Einfache Anfragen Questions ordinaires

98.1026

**Einfache Anfrage Reimann  
Eidgenössisches Gleichstellungsbüro.  
Reine Frauensache?**

**Question ordinaire Reimann  
Bureau fédéral de l'égalité.  
Affaire de femmes?**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 16. März 1998*

Auf den 10. März 1998 waren die Mitglieder der eidgenössischen Räte vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann aus Anlass des zehnjährigen Bestehens zu einer Feier eingeladen worden. Als einladende Organe des Büros zeichneten 13 Frauen. Hält es der Bundesrat nach wie vor für zeitgemäss, dass diesem Büro ausschliesslich Frauen angehören? Würde das Image dieser Institution in der Öffentlichkeit nicht eine Aufwertung erfahren, wenn auch das männliche Element darin vertreten wäre? Es kann heute ja keine Rede mehr davon sein, dass bei Ungleichstellungen von Mann und Frau in unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung immer nur die Frau schlechtergestellt ist.

*Antwort des Bundesrates vom 6. Mai 1998*

Im Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) teilen sich 13 Frauen 8,6 Stellen. Dieses Team ist nicht nur für die EBG-Aufgaben zuständig, sondern besorgt gleichzeitig auch das Sekretariat der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen und führt eine Dokumentationsstelle.

Mit Gleichstellungsfragen beschäftigt sich heute in der Schweiz immer noch eine kleine Anzahl von Männern. Bei gleichwertigen Qualifikationen haben sie selbstverständlich die gleichen Chancen für eine Anstellung beim EBG wie Bewerberinnen.

Der Bundesrat ist nicht der Meinung, dass das Ansehen einer Bundesstelle von der Geschlechtszugehörigkeit ihrer Mitarbeitenden abhängig ist bzw. abhängig gemacht werden sollte. Unabhängig von einer männlichen Vertretung unter den Mitarbeitenden kümmert sich das EBG regelmässig auch um Aspekte der Männergleichstellung und hat hierzu auch schon eine Arbeitsgruppe mit ausschliesslicher Männerbeteiligung eingesetzt.

98.1083

**Dringliche Einfache Anfrage Hess Hans  
Geldspielautomaten-Verordnung**

**Question ordinaire urgente Hess Hans  
Ordonnance concernant les appareils  
automatiques servant aux jeux d'argent**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 11. Juni 1998*

Am 21. Januar 1997 schrieb der Vorsteher des EJPD dem Obwaldner Regierungsrat, dass der beschlossene Genehmigungsstopp für Boulespielbewilligungen sowie die Überprüfung der bisherigen Homologationspraxis der Geldspielautomaten durch die Übergangsregelung abgelöst werden sollten, die verhältnismässig sei und auf die definitive Regelung des Glücksspielbereiches hinführe. Am 22. April 1998 wurde die Geldspielautomaten-Verordnung (GSAV) vom Bundesrat auf dem Weg der ausserordentlichen Bekanntmachung veröffentlicht, ohne dass die Kantone angehört worden wären. Die GSAV wurde bis heute in der Amtlichen Sammlung nicht veröffentlicht. Dies kommt einer notrechtlichen Massnahme gleich. Das Unterlassen der Anhörung kann nur mit einer notstandsähnlichen Situation begründet werden. Die Homologationspraxis erfolgte aus rein fiskalischen Gründen. Damit wird den Kantonen eine wesentliche Finanzquelle entzogen. Der Betrieb in Sarnen war am 22. April 1998 absolut technisch betriebsbereit; da die offizielle Eröffnung bereits seit längerer Zeit auf den 1. Mai 1998 geplant und veröffentlicht war, wurde der Betrieb für die Öffentlichkeit, obwohl technisch möglich, nicht vor dem 22. April 1998 aufgenommen. Der Bundesrat wird eingeladen, folgende Fragen zu beantworten:

1. Aus welchen Gründen wurde die GSAV bis heute nicht in der Amtlichen Sammlung veröffentlicht?
2. Führt die Finanzlage des Bundes dazu, dass die kantonalen Kompetenzen künftig notrechtlich beschnitten werden?
3. Liegt nicht eine Verletzung von Treu und Glauben vor, wenn der stellvertretende Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen am 22. April 1998 den interessierten Branchenverbänden und Unternehmen schreibt, dass die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des GSAV in Betrieb stehenden Geldspielautomaten weiterhin in Betrieb bleiben könnten – Voraussetzung hierfür sei lediglich, dass dem Bund diese Geldspielautomaten von den Kantonen gemeldet würden – und das Bundesamt in der Folge solche Meldungen einfach ignoriert?
4. Inwiefern ist die GSAV als sogenannte Übergangsregelung verhältnismässig, wenn deren Anwendung durch das Bundesamt für Polizeiwesen dazu führt, dass völlig legal bewilligte kantonale Casinos, in die Millionenbeträge investiert worden sind, in betriebsbereitem Zustand bis auf weiteres stillstehen und das Personal entlassen werden muss?
5. Ist er bereit, die Betriebsbewilligung auch den Betrieben zu erteilen, die die technische Betriebsbereitschaft im Zeitpunkt des Erlasses des Beschlusses (22. April 1998) aufweisen?

*Antwort des Bundesrates vom 1. Juli 1998*

1. Die GSAV vom 22. April 1998 wurde am 16. Juni 1998 in der Amtlichen Sammlung publiziert (AS 1998, Nr. 23, S. 1518). Das Vorgehen im Falle der Inanspruchnahme der ausserordentlichen Bekanntmachung ergibt sich aus Artikel 7 des Publikationsgesetzes (SR 170.512). Danach kann ein Erlass des Bundes vorerst auf andere Weise (als die normale Publikation gemäss Art. 6) bekanntgemacht werden. Die zuständige Behörde ordnet die ausserordentliche Bekanntmachung ausdrücklich an und weist dabei besonders auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens hin (Abs. 2). Der Erlass ist sobald als möglich in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen (Abs. 3).

In der Wirkung unterscheidet sich die ausserordentliche von der ordentlichen Publikation lediglich dadurch, dass dem Betroffenen bei ersterer der Nachweis offenbleibt, dass er den

Erlass nicht kannte und ihn trotz pflichtgemässer Sorgfalt nicht kennen konnte (Art. 10 Abs. 2). Dies wurde – nach heutigem Kenntnisstand – im Falle der GSAV in den vergangenen zwei Monaten in keinem einzigen Fall geltend gemacht.

2. Der Erlass der GSAV ist keineswegs eine notrechtliche Massnahme und verfolgt keine fiskalischen Zwecke. Der Bundesrat erliess die GSAV aufgrund der ihm zustehenden polizeilichen Kompetenzen gemäss Artikel 35 der Bundesverfassung und des Bundesgesetzes von 1929 über die Spielbanken.

Die kantonale Kompetenz wird durch die Änderung der Homologationspraxis des Bundes nicht berührt. Was die Geldspielautomaten angeht, ist ausschliesslich der Bund für deren Homologation zuständig. Hingegen steht es in kantonaler Kompetenz, für die vom Bund homologierten Automaten eine Betriebsbewilligung zu erteilen oder nicht.

Die Änderung der Homologationspraxis drängte sich angesichts des in den letzten Jahren festgestellten Automatenbooms auf. Sowohl ein verwaltungsunabhängiger externer Gutachter wie auch das Bundesamt für Justiz bejahten die vom Bundesgericht geforderten Voraussetzungen für eine Praxisänderung. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist eine Praxisänderung zulässig, wenn:

– ernsthafte und sachliche Gründe für die neue Praxis sprechen;

– die Rechtssicherheit beachtet wird und die neue Lösung besserer Erkenntnis der Ratio legis, veränderten Verhältnissen und der gewandelten Rechtsanschauung Rechnung trägt;

– eine grundsätzliche Änderung erfolgt, so dass die neue Praxis in Zukunft wegleitend für alle Sachverhalte ist.

3. Es ist zutreffend, dass die nach alter Praxis homologierten Geldspielautomaten, welche am 22. April 1998 in Betrieb waren, weiterhin in Betrieb bleiben können (Art. 10 GSAV). Eine andere Regelung wäre mit der verfassungsmässig garantierten Eigentumsgarantie kaum vereinbar gewesen. Diese Geldspielautomaten müssen dem BAP durch die Kantone gemeldet werden (Art. 12 GSAV). Die Kantone sowie die Spielautomatenbranche wurden am 22. April 1998 über diese Bestimmungen in Kenntnis gesetzt.

Der Grund für die in Artikel 12 Absatz 1 GSAV vorgesehene Meldepflicht liegt einzig darin, dass der Bund ein Register über die in der Schweiz am Datum der Inkraftsetzung der GSAV (22. April 1998) in Betrieb stehenden Geldspielautomaten führen kann. Die Meldepflicht hat hingegen nicht zum Ziel, dass am 22. April 1998 noch nicht in Betrieb stehende Automaten über diesen Umweg doch noch von der Ausnahmeregelung gemäss Artikel 10 GSAV profitieren können. Die Aufnahme eines Automaten ins Register hat keine konstitutive Wirkung dafür, dass er am 22. April 1998 bereits als in Betrieb stehend im Sinne von Artikel 10 GSAV gelten kann. Gewisse Kantone haben dem BAP Automaten gemeldet, die am 22. April 1998 nicht in Betrieb waren. Das EJPD hat deshalb mit einigen dieser Kantone Gespräche über den Begriff «in Betrieb» und über die Tragweite der Artikel 10 und 12 GSAV geführt. Anderen hat es geschrieben, dass Listen über Automaten, die am 22. April 1998 nicht in Betrieb standen, anzupassen seien. Von einer Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben kann hier deshalb offensichtlich nicht die Rede sein.

4. Die GSAV stellte für den Bundesrat das einzige Mittel dar, um den drohenden Wildwuchs im Bereich der Glücksspiele, für die der Bund zuständig ist, verhindern zu können. Die Verordnung ist somit verhältnismässig.

Die GSAV erlaubt es, die bisherige Homologationspraxis der Geldspielautomaten wieder in Einklang mit der geltenden Verfassung und dem geltenden Gesetz zu bringen. Mit dem Inkrafttreten der GSAV verlieren somit sämtliche früheren Homologationen des EJPD ihre Gültigkeit (Art. 9 GSAV). Namentlich aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der Eigentumsgarantie hat der Bundesrat in Artikel 10 GSAV eine Ausnahme für jene Automaten vorgesehen, die am Tage des Inkrafttretens dieser Verordnung in Betrieb waren. Diese Automaten können «an ihrem bisherigen Standort und in bisherigem Umfang» weiterbetrieben werden.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der GSAV waren dem Departement nicht weniger als 30 Casino-Projekte bekannt, die mit nach bisheriger Praxis homologierten Geldspielgeräten hätten ausgerüstet werden sollen. Die GSAV ist auf alle Casino-Projekte, unabhängig des Standes ihrer Realisation, anwendbar. Das Gewähren von Ausnahmen würde von denjenigen Kantonen und Casino-Promotoren, die sich an die oben unter Ziffer 1 erwähnten Warnungen des EJPD gehalten und keine solchen Projekte lanciert haben, zu Recht als willkürlich und rechtsungleich empfunden.

Die in der GSAV vorgesehene Änderung der Homologationspraxis war – unter Beachtung der bundesgerichtlichen Kriterien – bereits seit zwei Jahren vorangekündigt (Beschluss des Bundesrates vom 24. April 1996) und den Kantonen und der gesamten Branche bekannt.

Das EJPD hat die kantonalen Regierungen seither mehrmals dahingehend informiert, dass sich eine Änderung der Homologationspraxis von Geldspielautomaten aufdränge (Brief des Chefs des EJPD an die Kantonsregierungen vom 27. Juni 1997; Konferenz mit den Vertretern der Kantone vom 27. Oktober 1997), und darauf hingewiesen, dass eine Praxisänderung vor der Türe stehe (AB 1997 N 1305, in fine). In diesen Mitteilungen hat das EJPD präzisiert, dass die Installierung von gemäss bisheriger Praxis homologierten Automaten auf eigenes Risiko und eigene Gefahr geschehe.

5. Gemäss Artikel 10 GSAV sind nur diejenigen Automaten vom Erlöschen ihrer Homologation (Art. 9 GSAV) ausgenommen, die am Tag des Inkrafttretens der GSAV (22. April 1998) bereits effektiv in Betrieb waren. Die blosser technische Betriebsbereitschaft genügt hierzu nicht. Würde man den Begriff «in Betrieb» extensiv auslegen und auch die Betriebsbereitschaft miteinbeziehen, stünde dies sowohl im Widerspruch zum klaren Wortlaut von Artikel 10 GSAV als auch im Widerspruch zu den angestrebten Zielen der GSAV. Wenn die Kantone Geldspielautomaten zulassen, die nicht unter die Ausnahme von Artikel 10 GSAV fallen, sieht sich der Bund gezwungen, von den ihm zur Verfügung stehenden juristischen Mitteln Gebrauch zu machen.

Inzwischen ist diese Position des Bundes durch den verwaltungsunabhängigen externen Gutachter und Verfasser des Kommentars zu Artikel 35 (neu) der Bundesverfassung, Prof. Dr. P. Richli, Basel, vollumfänglich bestätigt worden.

---

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