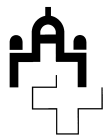


Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Frühjahrssession
17. Tagung
der 45. Amtsdauer

Session de printemps
17^e session
de la 45^e législature

Sessione primaverile
17^a sessione
della 45^a legislatura

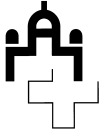
Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

1999

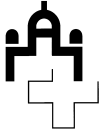
Frühjahrssession
Session de printemps
Sessione primaverile



Überblick

Sommaire

Inhaltsverzeichnis	I–V
Rednerliste	VI–IX
Verhandlungen des Ständerates	1–286
Einfache Anfragen	287–289
Impressum	290
Abkürzungen	3. Umschlagseite
Table des matières	I–V
Liste des orateurs	VI–IX
Délibérations du Conseil des Etats	1–286
Questions ordinaires	287–289
Impressum	290
Abréviations	3 ^e de couverture



Abkürzungen

Abréviations

Fraktionen

C	Christlichdemokratische Fraktion
L	Liberale Fraktion
R	Freisinnig-demokratische Fraktion
S	Sozialdemokratische Fraktion
V	Fraktion der Schweizerischen Volkspartei

Ständige Kommissionen

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

Publikationen

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

Groupes

C	Groupe démocrate-chrétien
L	Groupe libéral
R	Groupe radical-démocratique
S	Groupe socialiste
V	Groupe de l'Union démocratique du centre

Commissions permanentes

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

Publications

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

Inhaltsverzeichnis

Allgemeines

Mitteilungen der Kantone und Vereidigung: 1
Nachrufe: 97

Botschaften und Berichte

Aussenwirtschaftspolitik. Bericht 1998/I, II: 77
Bauprodukte. Bundesgesetz: 225
Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision: 214
Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Bericht: 259
Delegation Efta/Europäisches Parlament. Bericht: 89
Doppelbesteuerung. Abkommen mit den Philippinen: 75
Dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe: 65, 187, 285
Eidgenössische Finanzkontrolle. Bundesgesetz. Revision: 68, 213, 284
Energiegesetz: 109, 151
Energie-Umwelt-Initiative. Solar-Initiative: 109, 141
Europarat. Bericht des Bundesrates: 241
Finanzielle Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003: 83
Für eine Regelung der Zuwanderung. Volksinitiative: 188, 284
Grenzüberschreitende Auswirkungen von Industrieunfällen. Uno/ECE-Übereinkommen: 151
Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung: 5
Internationale Arbeitskonferenz. 82. und 83. Tagung: 285
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 158
Neuer Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung: 217
Parlamentarierdelegation beim Europarat. Bericht: 241
Reduktion der CO₂-Emissionen. Bundesgesetz: 107
Stabilisierungsprogramm 1998: 17, 36, 45, 63, 64, 138, 187, 284
Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern: 268
Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer. Bundesgesetz. Änderung: 285
Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS: 98

Standesinitiativen (1)

Solothurn. Abschaffung der direkten Spitalsubventionierung durch die Kantone: 174

Parlamentarische Initiativen (6)

Einblick der Kontrollkommissionen in die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente (Kommission-SR 95.067): 3
Einsatz von Sachverständigen und Pflicht zur Verschwiegenheit in PUK-Verfahren (Kommission-SR 95.067): 2
Förderabgabebeschluss (UREK-SR): 109, 146
Koordination unter den parlamentarischen Kontrollkommissionen (Kommission-SR 95.067): 4

Table des matières

Généralités

Communications des cantons et prestation de serment: 1
Eloges funèbres: 97

Messages et rapports

Conférence internationale du Travail. 82e et 83e sessions: 285
Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral: 241
Contrôle fédéral des finances. Loi fédérale. Révision: 68, 213, 284
Coopération avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI: 98
Coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement: 268
Délégation AELE/Parlement européen. Rapport: 89
Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Rapport: 259
Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe. Rapport: 241
Double imposition. Convention avec les Philippines: 75
Effets transfrontières des accidents industriels. Convention de la CEE/ONU: 151
Immunité de M. Keller Rudolf, conseiller national. Levée: 5
Initiative énergie et environnement. Initiative solaire: 109, 141
Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision: 214
Loi sur l'assurance-maladie. Subsidés fédéraux et révision partielle: 158
Loi sur l'énergie: 109, 151
Mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation: 65, 187, 285
Moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000–2003: 83
Nouvel article constitutionnel sur la monnaie: 217
Politique économique extérieure. Rapport 1998/I, II: 77
Pour une réglementation de l'immigration. Initiative populaire: 188, 284
Produits de construction. Loi fédérale: 225
Programme de stabilisation 1998: 17, 36, 45, 63, 64, 138, 187, 284
Réduction des émissions de CO₂. Loi fédérale: 107
Utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire. Loi fédérale. Modification: 285

Initiatives des cantons (1)

Soleure. Suppression des subventions directes allouées par les cantons aux hôpitaux: 174

Initiatives parlementaires (6)

Accès des commissions de contrôle aux données de gestion et de contrôle des départements (Commission-CE 95.067): 3
Arrêté sur une taxe d'encouragement en matière énergétique (CEATE-CE): 109, 146
Coordination entre les commissions parlementaires de contrôle (Commission-CE 95.067): 4

Parlamentarische Oberaufsicht. Richtlinien der Bundesversammlung für den Bundesrat (Kommission-SR 95.067): 2
 Revision des Bundesbeschlusses für eine sparsame und rationelle Energienutzung (Steinemann): 151

Motionen (18)

Büttiker. Widersprüche zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsrecht: 153
 Cottier. Lebenshaltungskosten. Einkommens- und Verbrauchsstatistiken: 184
 GPK-SR. Erhöhter Schutz für Personendaten bei On-line-Verbindungen: 209
 Leumann. Änderung des Freizügigkeitsgesetzes: 186
 Nationalrat (Gysin Remo). Starthilfe an Arbeitslose zur selbständigen Erwerbstätigkeit: 95
 Nationalrat (Kommission-NR 98.059). Ausgaben im Asylbereich: 35
 Nationalrat (Kommission-NR 98.059). Reduktion der Verwaltungskosten der Arbeitslosenversicherung: 64
 Nationalrat (Kommission-NR 98.059). Rentenanpassungen der AHV-Renten: 62
 Nationalrat (Kommission-NR 98.059). Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 63
 Nationalrat (Theiler). Interaktives Berufsinformationszentrum: 95
 Nationalrat (WBK-NR 96.058). Medizinalberufsgesetz. Umfassende ärztliche Kompetenz: 180
 Plattner. Organisation und Koordination der Schweizer Ethikkommissionen: 181
 Plattner. Schaffung eines Bundesgesetzes betreffend medizinische Forschung am Menschen: 181
 Reimann. Öffentlichkeit des Steuerregisters. Verbot der Veröffentlichung persönlicher Steuerdaten: 235
 SPK-SR (97.060) (Minderheit Aeby). Totalrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer: 199
 SPK-SR (97.060) (Minderheit Reimann). Grundsätze für die zukünftige Ausländerpolitik: 198
 SPK-SR (97.060). Grundsätze für die zukünftige Ausländerpolitik: 197
 WAK-SR (98.077). Anschlusslösung an die dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe: 67

Empfehlungen (2)

Hess Hans. Mitteleinsatz in der Ostzusammenarbeit: 105
 Schmid Carlo. LSVA. Sonderregelung für Viehtransporte: 156

Postulate (2)

Respini. Wirtschaftliche Wirksamkeit der Massnahmen zum Schutz der Umwelt: 155
 SGK-SR (98.302). Abschaffung der direkten Spitalsubventionierung durch die Kantone: 176

Engagement des experts dans les procédures des CEP et obligation de conserver le silence sur les auditions des CEP (Commission-CE 95.067): 2
 Haute surveillance parlementaire. Directives de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral (Commission-CE 95.067): 2
 Révision de l'arrêté fédéral pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie (Steinemann): 151

Motions (18)

Büttiker. Contradictions entre le droit de la protection de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire: 153
 CdG-CE. Liaisons «on-line». Renforcer la protection pour les données personnelles: 209
 CER-CE (98.077). Solution faisant suite aux mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation: 67
 CIP-CE (97.060) (minorité Aeby). Révision totale de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers: 199
 CIP-CE (97.060) (minorité Reimann). Principes pour la future politique en matière d'étrangers: 198
 CIP-CE (97.060). Principes pour la future politique en matière d'étrangers: 197
 Conseil national (Commission-CN 98.059). Adaptation des rentes de l'AVS: 62
 Conseil national (Commission-CN 98.059). Assainissement de l'assurance-chômage: 63
 Conseil national (Commission-CN 98.059). Dépenses du domaine de l'asile: 35
 Conseil national (Commission-CN 98.059). Réduction des frais administratifs de l'assurance-chômage: 64
 Conseil national (CSEC-CN 96.058). Loi sur les professions médicales. Compétences médicales dans d'autres domaines: 180
 Conseil national (Gysin Remo). Soutien aux chômeurs qui projettent d'entreprendre une activité indépendante: 95
 Conseil national (Theiler). Centre interactif d'information professionnelle: 95
 Cottier. Coût de la vie. Statistiques sur les revenus et sur la consommation: 184
 Leumann. Modification de la loi sur le libre passage: 186
 Plattner. Commissions suisses d'éthique. Organisation et coordination: 181
 Plattner. Elaboration d'une loi fédérale concernant la recherche médicale sur l'homme: 181
 Reimann. Consultation publique du registre des impôts. Interdiction de publier les données personnelles qu'il contient: 235

Recommandations (2)

Hess Hans. Coopération avec les pays de l'Est. Utilisation des moyens: 105
 Schmid Carlo. RPLP. Réglementation spéciale pour les transports de bétail: 156

Postulats (2)

CSSS-CE (98.302). Suppression des subventions directes allouées par les cantons aux hôpitaux: 176
 Respini. Efficacité économique des mesures pour la protection de l'environnement: 155

Interpellationen (10)

- Bieri. Speditiver Bau der Neat: 276
 Bloetzer. Beiträge aus zweckgebundenen Mineralölsteuern für Hauptstrassen. Flexiblere Kreditbewirtschaftung: 239
 Bloetzer. Lawinenkatastrophen im Alpenraum: 272
 Büttiker. Öcalan, PKK und innere Sicherheit der Schweiz: 202
 Marty Dick. Autobahntunnel am St. Gotthard. Sicherheit und Fahrbarkeit: 277
 Marty Dick. Fehlende Richtlinien über die Buchführung und Statistiken der Spitäler. Rolle der Preisüberwachung: 177
 Marty Dick. Schweizer Radio International. Probleme und Entwicklung: 281
 Rochat. Schlepper und Asylsuchende: 207
 Saudan. Tarife bei der Privatpflege. Stellung der Berufsvverbände, des Preisüberwachers und der Wettbewerbskommission: 96
 Schüle. Bundespersonal. Steuerrechtlicher Wohnsitz: 236

Einfache Anfragen (4)

- Aeby. Post und Swisscom. Einhaltung der strategischen Ziele des Bundesrates?: 287
 Seiler Bernhard. Überprüfung der neuen Rechtsprechung zu Artikel 102 Absatz 2 KVG: 288
 Spoerry. Bericht über die Rechtssituation gleichgeschlechtlicher Paare: 287
 Spoerry. Vorlage zu den nachrichtenlosen Vermögen: 288

Petitionen (1)

- Jugendsession 1998. Förderung des Bildungswesens in der Dritten Welt: 271

Interpellations (10)

- Bieri. Construction rapide de la NLFA: 276
 Bloetzer. Avalanches catastrophiques dans la région alpine: 272
 Bloetzer. Contributions de l'impôt sur les huiles minérales affectées aux routes principales. Régime des crédits plus flexible: 239
 Büttiker. Öcalan, PKK et sécurité intérieure de la Suisse: 202
 Marty Dick. Directives manquantes pour la comptabilité et la statistique des hôpitaux. Rôle de la Surveillance des prix: 177
 Marty Dick. Radio Suisse Internationale. Problèmes et développements: 281
 Marty Dick. Tunnel d'autoroute du Saint-Gothard. Sécurité et viabilité: 277
 Rochat. Passeurs et requérants d'asile: 207
 Saudan. Tarifs en matière de soins privés. Rôle respectif des associations professionnelles, de la Surveillance des prix et de la Commission de la concurrence: 96
 Schüle. Personnel de la Confédération. Domicile fiscal: 236

Questions ordinaires (4)

- Aeby. Qu'en est-il du respect par la Poste et Swisscom des objectifs stratégiques du Conseil fédéral?: 287
 Seiler Bernhard. Examen de la nouvelle jurisprudence concernant l'article 102 alinéa 2 LAMal: 288
 Spoerry. Projet de loi concernant les avoirs en déshérence: 288
 Spoerry. Rapport sur la situation juridique des couples de même sexe: 287

Pétitions (1)

- Session des jeunes 1998. Promotion de la formation dans le tiers monde: 271

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

Interpellation Büttiker. Öcalan, PKK et sécurité intérieure de la Suisse: 205

Motion CdG-CE. Liaisons «on-line». Renforcer la protection pour les données personnelles: *211

Politique en matière d'étrangers. Motions (titre collectif): 201, 202

Pour une réglementation de l'immigration. Initiative populaire: 190

Beerli Christine (R, BE)

Aussenwirtschaftspolitik. Bericht 1998/I, II: *77

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision: 215

Doppelbesteuerung. Abkommen mit den Philippinen: *75
Petitionen: *271

Stabilisierungsprogramm 1998: 26

Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS: *98, 105

Bieri Peter (C, ZG)

Delegation Efta/Europäisches Parlament. Bericht: *89, 94
Energieabgaben (Sammeltitel): 123

Interpellation Bieri. Speditiver Bau der Neat: 276

Motion GPK-SR. Erhöhter Schutz für Personendaten bei On-line-Verbindungen: 212

Parlamentarische Initiative. Einblick der Kontrollkommissionen in die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente: *3

Bisig Hans (R, SZ)

Bauprodukte. Bundesgesetz: 227

Energieabgaben (Sammeltitel): 120, 144

Reduktion der CO₂-Emissionen. Bundesgesetz: 108

Bloetzer Peter (C, VS)

Aussenwirtschaftspolitik. Bericht 1998/I, II: 80

Energieabgaben (Sammeltitel): 120, 130

Europarat/OSZE. Berichte (Sammeltitel): *241, 259

Finanzielle Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003: 86

Interpellation Bloetzer. Beiträge aus zweckgebundenen Mineralölsteuern für Hauptstrassen. Flexiblere Kreditbewirtschaftung: 240

Interpellation Bloetzer. Lawinenkatastrophen im Alpenraum: 274

Neuer Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung: 223

Stabilisierungsprogramm 1998: 29

Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern: 269

Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS: 101

Brändli Christoffel (V, GR)

Dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe: *65, 66

Finanzielle Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003: *83

Motion WAK-SR. Anschlusslösung an die dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe: *67

Neuer Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung: *217, 221, 225

Stabilisierungsprogramm 1998: 22

Liste des orateurs**Brunner Christiane (S, GE)**

Immunité de M. Keller Rudolf, conseiller national. Levée: *5, 9, 16

Loi sur l'assurance-maladie. Subsidés fédéraux et révision partielle: 167

Taxes sur l'énergie (titre collectif): 141

Büttiker Rolf (R, SO)

Bauprodukte. Bundesgesetz: 228, 232

Energieabgaben (Sammeltitel): 119

Finanzielle Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003: 87

Für eine Regelung der Zuwanderung. Volksinitiative: 192

Interpellation Büttiker. Öcalan, PKK und innere Sicherheit der Schweiz: 204

Motion Büttiker. Widersprüche zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsrecht: 154

Cavadini Jean (L, NE)

Programme de stabilisation 1998: 26

Taxes sur l'énergie (titre collectif): 116, 132, 142

Cotti Flavio, conseiller fédéral

Conseil de l'Europe/OSCE. Rapports (titre collectif): 267

Coopération avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI: 103

Coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement: 270

Cottier Anton (C, FR)

Initiative du canton de Soleure. Suppression des subventions directes allouées par les cantons aux hôpitaux: *174

Loi sur l'assurance-maladie. Subsidés fédéraux et révision partielle: *158, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 173

Motion Conseil national. Soutien aux chômeurs qui projettent d'entreprendre une activité indépendante: *95

Motion Cottier. Coût de la vie. Statistiques sur les revenus et sur la consommation: 185, 186

Programme de stabilisation 1998: 49, 58

Couchepin Pascal, conseiller fédéral

Coopération avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI: 104
Moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000–2003: 88

Politique économique extérieure. Rapport 1998/I, II: 80

Danioth Hans (C, UR)

Finanzielle Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003: 87

Immunité von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung: 10, 15

Interpellation Marty Dick. Autobahntunnel am St. Gotthard. Sicherheit und Fahrbarkeit: 280

Motion GPK-SR. Erhöhter Schutz für Personendaten bei On-line-Verbindungen: 211

Delalay Edouard (C, VS)

Loi sur l'assurance-maladie. Subsidés fédéraux et révision partielle: 159

Motion Conseil national. Adaptation des rentes de l'AVS: *62

Motion Conseil national. Assainissement de l'assurance-chômage: *63

Motion Conseil national. Dépenses du domaine de l'asile: *35

Programme de stabilisation 1998: *17, 35, 36, 38, 40, 41, 46, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 61, 63, 138, 140
Taxes sur l'énergie (titre collectif): 142

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération
Interpellation Marty Dick. Directives manquantes pour la comptabilité et la statistique des hôpitaux. Rôle de la Surveillance des prix: 179
Loi sur l'assurance-maladie. Subsidés fédéraux et révision partielle: 162, 166, 168, 171, 172, 173
Motion Cottier. Coût de la vie. Statistiques sur les revenus et sur la consommation: 185
Motion Plattner. Commissions suisses d'éthique. Organisation et coordination: 183

Forster Erika (R, SG)
Ausländerpolitik. Motionen (Sammeltitel): 201
Aussenwirtschaftspolitik. Bericht 1998/I, II: 79
Energieabgaben (Sammeltitel): 115, 136
Für eine Regelung der Zuwanderung. Volksinitiative: 189
Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS: 100

Frick Bruno (C, SZ)
Energieabgaben (Sammeltitel): 128, 144
Für eine Regelung der Zuwanderung. Volksinitiative: 193

Gemperli Paul (C, SG)
Neuer Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung: 222
Stabilisierungsprogramm 1998: 21, 43, 50, 55, 60

Gentil Pierre-Alain (S, JU)
Immunité de M. Keller Rudolf, conseiller national. Levée: 15
Loi sur l'assurance-maladie. Subsidés fédéraux et révision partielle: 162
Nouvel article constitutionnel sur la monnaie: 222
Programme de stabilisation 1998: 54, 55

Hess Hans (R, OW)
Empfehlung Hess Hans. Mitteleinsatz in der Ostzusammenarbeit: 106
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 171, 172
Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS: 102

Hofmann Hans (V, ZH)
Energieabgaben (Sammeltitel): 132, 144

Inderkum Hansheiri (C, UR)
Energieabgaben (Sammeltitel): 118
Interpellation Bloetzer. Lawinenkatastrophen im Alpenraum: 275
Reduktion der CO₂-Emissionen. Bundesgesetz: 107
Stabilisierungsprogramm 1998: 27, 38

Jenny This (V, GL)
Energieabgaben (Sammeltitel): 130

Koller Arnold, Bundesrat
Ausländerpolitik. Motionen (Sammeltitel): 201
Für eine Regelung der Zuwanderung. Volksinitiative: 195

Interpellation Büttiker. Öcalan, PKK und innere Sicherheit der Schweiz: 206
Interpellation Rochat. Schlepper und Asylsuchende: 208
Motion GPK-SR. Erhöhter Schutz für Personendaten bei On-line-Verbindungen: 212

Leuenberger Moritz, Bundesrat
Empfehlung Schmid Carlo. LSVA. Sonderregelung für Viehtransporte: 157
Energieabgaben (Sammeltitel): 121, 125, 142, 145
Interpellation Bieri. Speditiver Bau der Neat: 277
Interpellation Bloetzer. Lawinenkatastrophen im Alpenraum: 275
Interpellation Marty Dick. Autobahntunnel am St. Gotthard. Sicherheit und Fahrbarkeit: 280
Interpellation Marty Dick. Schweizer Radio International. Probleme und Entwicklung: 282
Motion Büttiker. Widersprüche zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsrecht: 155
Reduktion der CO₂-Emissionen. Bundesgesetz: 108

Leumann Helen (R, LU)
Energieabgaben (Sammeltitel): 141
Motion Leumann. Änderung des Freizügigkeitsgesetzes: 187

Loretan Willy (R, AG)
Energieabgaben (Sammeltitel): 133
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 170
Stabilisierungsprogramm 1998: 20, 28
Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS: 102

Maissen Theo (C, GR)
Bauprodukte. Bundesgesetz: 227, 234
Energieabgaben (Sammeltitel): 129, 143, 145, 149
Finanzielle Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003: 84
Stabilisierungsprogramm 1998: 37, 40

Martin Jacques (R, VD)
Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision: 216
Motion Conseil national. Centre interactif d'information professionnelle: *95
Motion Conseil national. Loi sur les professions médicales. Compétences médicales dans d'autres domaines: *180
Moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000–2003: 84
Nouvel article constitutionnel sur la monnaie: 218

Marty Dick (R, TI)
Conseil de l'Europe/OSCE. Rapports (titre collectif): 266
Interpellation Marty Dick. Directives manquantes pour la comptabilité et la statistique des hôpitaux. Rôle de la Surveillance des prix: 178
Interpellation Marty Dick. Radio Suisse Internationale. Problèmes et développements: 282
Interpellation Marty Dick. Tunnel d'autoroute du Saint-Gothard. Sécurité et viabilité: 279
Politique économique extérieure. Rapport 1998/I, II: 80
Taxes sur l'énergie (titre collectif): 135

Merz Hans-Rudolf (R, AR)
Aussenwirtschaftspolitik. Bericht 1998/I, II: 79
Energieabgaben (Sammeltitel): 131, 146
Stabilisierungsprogramm 1998: 28

Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern: 269

Onken Thomas (S, TG)

Eidgenössische Finanzkontrolle. Bundesgesetz. Revision: *68, 70, 72, 73, 74, 213
Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung: 13
Motion WAK-SR. Anschlusslösung an die dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe: 67
Neuer Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung: 218, 220
Stabilisierungsprogramm 1998: 23, 35

Paupé Pierre (C, JU)

Moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000–2003: 88

Plattner Gian-Reto (S, BS)

Energieabgaben (Sammeltitel): *109, 123, 124, 125, 127, 142, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151
Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung: 14
Motion Plattner. Organisation und Koordination der Schweizer Ethikkommissionen: 182, 184
Parlamentarische Initiative. Revision des Bundesbeschlusses für eine sparsame und rationelle Energienutzung: *151

Reimann Maximilian (V, AG)

Ausländerpolitik. Motionen (Sammeltitel): 200
Eidgenössische Finanzkontrolle. Bundesgesetz. Revision: 69
Für eine Regelung der Zuwanderung. Volksinitiative: 190
Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung: 11
Motion Reimann. Öffentlichkeit des Steuerregisters. Verbot der Veröffentlichung persönlicher Steuerdaten: 235
Stabilisierungsprogramm 1998: 52
Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS: 102

Respini Renzo (C, TI)

Effets transfrontières des accidents industriels. Convention de la CEE/ONU: *151
Programme de stabilisation 1998: 42, 46, 138, 140
Réduction des émissions de CO₂. Loi fédérale: *107

Rhinow René (R, BL), Präsident

Mitteilungen der Kantone und Vereidigung: 1
Mitteilungen des Präsidenten: 1, 21, 77, 98, 272, 285
Nachrufe: 97

Rochat Eric (L, VD)

Interpellation Rochat. Passeurs et requérants d'asile: 208
Loi sur l'assurance-maladie. Subsidés fédéraux et révision partielle: 160, 168
Taxes sur l'énergie (titre collectif): 136

Saudan Françoise (R, GE)

Loi sur l'assurance-maladie. Subsidés fédéraux et révision partielle: 159, 168
Programme de stabilisation 1998: 25, 54, 59, 61

Schallberger Peter-Josef (C, NW)

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision: *214, 215, 216

Finanzielle Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003: 83

Schiesser Fritz (R, GL)

Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung: 11, 14
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 161

Schmid Carlo (C, AI)

Bauprodukte. Bundesgesetz: 228
Eidgenössische Finanzkontrolle. Bundesgesetz. Revision: 71
Empfehlung Schmid Carlo. LSVA. Sonderregelung für Viehtransporte: 157
Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung: 12

Schüle Kurt (R, SH)

Interpellation Schüle. Bundespersonal. Steuerrechtlicher Wohnsitz: 238
Neuer Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung: 223
Stabilisierungsprogramm 1998: 45

Seiler Bernhard (V, SH)

Europarat/OSZE. Berichte (Sammeltitel): *265, 267
Finanzielle Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003: 86
Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS: 99

Simmen Rosemarie (C, SO)

Interpellation Marty Dick. Schweizer Radio International. Probleme und Entwicklung: 282
Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 160, 173
Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern: *268
Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS: 100

Spoerry Vreni (R, ZH)

Energieabgaben (Sammeltitel): 124, 133
Für eine Regelung der Zuwanderung. Volksinitiative: *188, 194
Parlamentarische Initiative. Einsatz von Sachverständigen und Pflicht zur Verschwiegenheit in PUK-Verfahren: *2
Parlamentarische Initiative. Koordination unter den parlamentarischen Kontrollkommissionen: *4
Parlamentarische Initiative. Parlamentarische Oberaufsicht. Richtlinien der Bundesversammlung für den Bundesrat: *2
Stabilisierungsprogramm 1998: 49, 59, 60

Uhlmann Hans (V, TG)

Finanzielle Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003: 88
Für eine Regelung der Zuwanderung. Volksinitiative: 194
Stabilisierungsprogramm 1998: 29

Villiger Kaspar, Bundesrat

Bauprodukte. Bundesgesetz: 229, 231, 232, 234
Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision: 214, 215, 216
Dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe: 65
Eidgenössische Finanzkontrolle. Bundesgesetz. Revision: 69, 70, 71, 72, 73, 213

Interpellation Bloetzer. Beiträge aus zweckgebundenen Mineralölsteuern für Hauptstrassen. Flexiblere Kreditbewirtschaftung: 240

Interpellation Schüle. Bundespersonal. Steuerrechtlicher Wohnsitz: 238

Motion Nationalrat. Ausgaben im Asylbereich: 35

Motion Nationalrat. Sanierung der Arbeitslosenversicherung: 64

Motion Reimann. Öffentlichkeit des Steuerregisters. Verbot der Veröffentlichung persönlicher Steuerdaten: 236

Motion WAK-SR. Anschlusslösung an die dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe: 67

Neuer Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung: 218, 223, 225

Stabilisierungsprogramm 1998: 30, 39, 40, 46, 50, 53, 55, 57, 61, 139

Wicki Franz (C, LU)

Aussenwirtschaftspolitik. Bericht 1998/I, II: 82

Bauprodukte. Bundesgesetz: *76, 225, 229, 231, 232, 233, 234, 235

Eidgenössische Finanzkontrolle. Bundesgesetz. Revision: 72

Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision: 172

Stabilisierungsprogramm 1998: 60

Zimmerli Ulrich (V, BE)

Eidgenössische Finanzkontrolle. Bundesgesetz. Revision: 72

Energieabgaben (Sammeltitel): 117

Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Aufhebung: 9

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Ständerat – Conseil des Etats

1999

Frühjahrssession – 17. Tagung der 45. Amtsdauer
Session de printemps – 17^e session de la 45^e législature

Erste Sitzung – Première séance

Montag, 1. März 1999
Lundi 1er mars 1999

18.15 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

Präsident: Ich begrüsse Sie herzlich zur Frühjahrssession und heisse Sie willkommen. Ganz besonders darf ich unser neues Ratsmitglied, Herrn Rolf Schweiger, begrüssen.

Die letzten Wochen waren für alle sehr ereignisreich. Zum einen hat uns die ausserordentliche Lage in den Berggebieten wieder einmal bewusstgemacht, dass die Natur ihre eigenen Gesetzmässigkeiten kennt. Wir haben die Grenzen der menschlichen Voraussicht und Beherrschbarkeit unserer natürlichen Umwelt nachhaltig erfahren. Ich möchte die Angehörigen der Lawinopfer im Inland und im Ausland unserer aufrichtigen Anteilnahme versichern.

Es liegt mir aber auch sehr daran, den Krisenstäben und den Angehörigen der Armee und des Zivilschutzes für ihre professionellen Einsätze rund um die Uhr herzlich zu danken. Mein Dank geht auch an die zahlreichen weiteren Helferinnen und Helfer, die spontan an der Bewältigung der Situation mitgewirkt haben.

Zum anderen haben wir in den letzten Wochen bei uns wie auch in unseren Nachbarländern menschliche Gewalt als Ausdruck politischer Aktionen miterleben müssen. Gewaltakte jeglicher Art sind kategorisch zu verurteilen. Wir können es nicht zulassen, dass gegen unsere rechtsstaatlichen Prinzipien – mit welchen Motiven auch immer – verstossen wird. Wir erwarten aber auch und müssen uns aktiv dafür einsetzen, dass die Menschenrechte überall eingehalten werden, auch in Strafverfahren, und dies vor allem in Ländern, die mit uns Mitglied des Europarates und der OSZE sind.

Schliesslich haben wir vor einem Jahr dem Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung zugestimmt. Damit haben wir uns klar für den Kampf gegen die Antipersonenminen ausgesprochen, denen tagtäglich unschuldige Menschen zum Opfer fallen. Dieser Opfer möchten wir heute, am Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens, gedenken.

99.201

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 Zug teilt mit, dass die Herren Peter Bieri und Rolf Schweiger als Mitglieder des Ständerates gewählt worden sind.

Präsident: Ich gratuliere beiden Ständeherren zur Wahl und bitte Herrn Schweiger, in die Mitte des Saales zu treten. Die Ratsmitglieder und alle Anwesenden im Saal und auf den Tribünen sind gebeten, sich zu erheben.

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.

Schweiger Rolf wird vereidigt

Schweiger Rolf prête serment

Präsident: Herr Ständerat Schweiger, ich heisse Sie in unserer Mitte herzlich willkommen und wünsche Ihnen alles Gute für Ihre Tätigkeit in unserem Rate.

96.446

**Parlamentarische Initiative
(Kommission-SR 95.067)
Einsatz von Sachverständigen
und Pflicht zur Verschwiegenheit
in PUK-Verfahren**

**Initiative parlementaire
(Commission-CE 95.067)
Engagement des experts
dans les procédures des CEP
et obligation de conserver le silence
sur les auditions des CEP**

Frist – Délai

Siehe Jahrgang 1996, Seite 1028 – Voir année 1996, page 1028

Spoerry Vreni (R, ZH) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Der Ständerat hat am 5. Dezember 1996 beschlossen, der parlamentarischen Initiative der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Abklärung von Organisations- und Führungsproblemen bei der Pensionskasse des Bundes (PUK PKB) Folge zu geben. Die Initiative verlangt Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), wonach der Einsatz von Sachverständigen zur Beweisaufnahme im Auftrag einer PUK geregelt wird und wonach weiter die Verschwiegenheitspflicht der von einer PUK befragten Personen gesetzlich verankert wird.

2. Das Büro hat in der Frühjahrsession 1997 unsere Kommission beauftragt, eine Vorlage im Sinne dieser Initiative auszuarbeiten. Gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG hat die Kommission innert zwei Jahren eine Vorlage auszuarbeiten oder über den Stand ihrer Arbeiten zu berichten. Mit der Frühjahrsession 1999 läuft diese Frist ab.

3. Die beiden SPK haben am 2. bzw. 13. Februar 1996 beschlossen, eine Totalrevision des GVG in die Wege zu leiten. Am 12. bzw. 14. Mai 1998 haben sie diesen Grundsatzbeschluss bekräftigt, das weitere Vorgehen festgelegt und die entsprechenden Aufträge erteilt. Ziele dieser Totalrevision sind einerseits die Umsetzung der zahlreichen Änderungen des Parlamentsrechts in der neuen Bundesverfassung, andererseits weitere notwendige Reformen des parlamentarischen Verfahrens (z. B. der parlamentarischen Vorstösse). Die SPK haben beschlossen, das Anliegen der Initiative der PUK PKB im Rahmen dieser Totalrevision des GVG zu realisieren. Da der Entwurf für die Totalrevision des GVG nicht vor Ablauf der für die Initiative der PUK PKB gesetzten Frist vorgelegt werden kann, ergibt sich jetzt die Notwendigkeit, diese Frist zu verlängern.

Spoerry Vreni (R, ZH) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

1. Le 5 décembre 1996, le Conseil des Etats a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire déposée par la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP). Cette initiative vise à modifier la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC) de façon, d'une part, à définir les compétences des experts mandatés par une CEP en matière d'administration des preuves et, d'autre part, à astreindre les personnes entendues par une CEP à conserver le silence sur leur audition.

2. A la session de printemps 1997, le Bureau a chargé notre commission d'élaborer un projet d'acte législatif en vue de transposer en droit ladite initiative. L'article 21quater alinéa 5 LREC précise que «si la commission ne présente pas son

rapport et ses propositions dans l'espace de deux ans, le Conseil décide s'il faut prolonger le délai ou classer l'initiative». Le délai imparti à la commission arrivera à échéance à la session de printemps 1999.

3. Les 2 et 13 février 1996 respectivement, les deux CIP ont décidé l'une et l'autre d'engager une révision totale de la LREC. Les 12 et 14 mai 1998 respectivement, elles ont confirmé cette décision, défini la marche à suivre et réparti les travaux. Cette refonte vise, d'une part, à transposer dans la LREC les nombreuses innovations que prévoit la nouvelle constitution dans le domaine du droit régissant l'organisation et le fonctionnement du Parlement et, d'autre part, à donner corps à un certain nombre de réformes devenues nécessaires en matière de procédure parlementaire (touchant p. ex. les interventions). Les CIP ont logiquement décidé de profiter de cette réforme pour prendre en compte également les propositions de la CEP CFP. Comme le projet de révision totale de la LREC ne sera pas prêt avant l'échéance du délai qui avait été imparti aux CIP pour présenter un projet matérialisant l'initiative de la CEP CFP, il est aujourd'hui indispensable de proroger ce délai.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage im Sinne der parlamentarischen Initiative gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG bis zur Frühjahrsession 2001 zu verlängern.

Proposition de la commission

La commission propose de proroger jusqu'à la session de printemps 2001 le délai imparti pour élaborer un projet d'acte législatif selon l'article 21quater alinéa 5 LREC.

Präsident: Sie haben der parlamentarischen Initiative Nr. 1 der PUK PKB am 5. Dezember 1996 Folge gegeben (AB 1996 S 1042).

Angenommen – Adopté

96.447

**Parlamentarische Initiative
(Kommission-SR 95.067)
Parlamentarische Oberaufsicht.
Richtlinien der Bundesversammlung
für den Bundesrat**

**Initiative parlementaire
(Commission-CE 95.067)
Haute surveillance parlementaire.
Directives de l'Assemblée fédérale
au Conseil fédéral**

Frist – Délai

Siehe Jahrgang 1996, Seite 1028 – Voir année 1996, page 1028

Spoerry Vreni (R, ZH) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Der Ständerat hat am 5. Dezember 1996 beschlossen, der parlamentarischen Initiative der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Abklärung von Organisations- und Führungsproblemen bei der Pensionskasse des Bundes (PUK PKB) Folge zu geben. Die Initiative verlangt eine Änderung der Bundesverfassung und des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), wonach die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge in seinem Zuständigkeitsbereich in Form einer Richtlinie erteilen kann.

2. Das Büro hat in der Frühjahrssession 1997 unsere Kommission beauftragt, eine Vorlage im Sinne dieser Initiative auszuarbeiten. Gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG hat die Kommission innert zwei Jahren eine Vorlage auszuarbeiten oder über den Stand ihrer Arbeiten zu berichten. Mit der Frühjahrssession 1999 läuft diese Frist ab.

3. Das Anliegen der Initiative ist, was die Verfassungsebene betrifft, bereits erfüllt, indem die SPK in ihrem Zusatzbericht vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform einen entsprechenden Antrag auf Ergänzung des bundesrätlichen Entwurfs für eine neue Bundesverfassung gestellt haben (Art. 161 Abs. 1 Bst. gquater). Dieser Antrag ist in modifizierter Form zu Artikel 171 der neuen Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 geworden. Dieser Artikel überträgt es dem Gesetzgeber, die Instrumente zu regeln, mit welchen die Bundesversammlung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.

4. Die beiden SPK haben am 2. bzw. 13. Februar 1996 beschlossen, eine Totalrevision des GVG in die Wege zu leiten. Am 12. bzw. 14. Mai 1998 haben sie diesen Grundsatzbeschluss bekräftigt, das weitere Vorgehen festgelegt und die entsprechenden Aufträge erteilt. Ziele dieser Totalrevision sind einerseits die Umsetzung der zahlreichen Änderungen des Parlamentsrechts in der neuen Bundesverfassung, andererseits weitere notwendige Reformen des parlamentarischen Verfahrens (z. B. der parlamentarischen Vorstösse). Die SPK haben beschlossen, das Anliegen der Initiative der PUK PKB im Rahmen dieser Totalrevision des GVG zu realisieren. Da der Entwurf für die Totalrevision des GVG nicht vor Ablauf der für die Initiative der PUK PKB gesetzten Frist vorgelegt werden kann, ergibt sich jetzt die Notwendigkeit, diese Frist zu verlängern.

Spoerry Vreni (R, ZH) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

1. Le 5 décembre 1996, le Conseil des Etats a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire déposée par la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP). Cette initiative vise à modifier la Constitution fédérale et la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC) de façon à permettre à l'Assemblée fédérale de donner au Conseil fédéral, et dans son domaine de compétences, des mandats sous la forme de directives.

2. A la session de printemps 1997, le Bureau a chargé notre commission d'élaborer un projet d'acte législatif en vue de transposer en droit ladite initiative. L'article 21 quater alinéa 5 LREC précise que «si la commission ne présente pas son rapport et ses propositions dans l'espace de deux ans, le Conseil décide s'il faut prolonger le délai ou classer l'initiative». Le délai imparti à la commission arrivera à échéance à la session de printemps 1999.

3. S'agissant de la modification constitutionnelle proposée, l'objectif visé par l'initiative est déjà atteint, les CIP ayant fait dans leur rapport complémentaire en date du 6 mars 1997 une proposition visant à modifier en ce sens le projet de Constitution fédérale proposé par le Gouvernement (art. 161 al. 1er let. gquater). Cette proposition a été reprise sous une forme modifiée à l'article 171 de la nouvelle constitution du 18 décembre 1998, qui confie au législateur le soin de définir les instruments au moyen desquels l'Assemblée fédérale peut intervenir dans le domaine de compétences du Conseil fédéral.

4. Les 2 et 13 février 1996 respectivement, les deux CIP ont décidé l'une et l'autre d'engager une révision totale de la LREC. Les 12 et 14 mai 1998 respectivement, elles ont confirmé cette décision, défini la marche à suivre et réparti les travaux. Cette refonte vise, d'une part, à transposer dans la LREC les nombreuses innovations que prévoit la nouvelle constitution dans le domaine du droit régissant l'organisation et le fonctionnement du Parlement, et d'autre part, à donner corps à un certain nombre de réformes devenues nécessaires en matière de procédure parlementaire (touchant p. ex. les interventions). Les CIP ont logiquement décidé de profiter de cette réforme pour prendre en compte également les pro-

positions de la CEP CFP. Comme le projet de révision totale de la LREC ne sera pas prêt avant l'échéance du délai qui avait été imparti aux CIP pour présenter un projet matérialisant l'initiative de la CEP CFP, il est aujourd'hui indispensable de proroger ce délai.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage im Sinne der parlamentarischen Initiative gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG bis zur Frühjahrssession 2001 zu verlängern.

Proposition de la commission

La commission propose de proroger jusqu'à la session de printemps 2001 le délai imparti pour élaborer un projet d'acte législatif selon l'article 21 quater alinéa 5 LREC.

Präsident: Sie haben der parlamentarischen Initiative Nr. 2 der PUK PKB am 5. Dezember 1996 Folge gegeben (AB 1996 S 1042).

Angenommen – Adopté

96.448

**Parlamentarische Initiative
(Kommission-SR 95.067)
Einblick der Kontrollkommissionen
in die Führungs- und Kontrolldaten
der Departemente sowie in Akten
noch nicht abgeschlossener Verfahren
Initiative parlementaire
(Commission-CE 95.067)
Accès des commissions de contrôle
aux données de gestion et de contrôle
des départements
ainsi qu'aux dossiers de procédures
qui ne sont pas encore closes**

Frist – Délai

Siehe Jahrgang 1996, Seite 1028 – Voir année 1996, page 1028

Bieri Peter (C, ZG) unterbreitet im Namen der Geschäftsprüfungskommission (GPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Ständerat und Nationalrat haben am 5. bzw. am 10. Dezember 1996 beschlossen, der parlamentarischen Initiative der PUK PKB Folge zu geben. Die PUK PKB verlangt, dass – im Gegensatz zur heutigen Rechtslage und Praxis – die Geschäftsprüfungskommissionen die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente einsehen können und die Akten noch nicht abgeschlossener Verfahren erhalten.

2. Die Geschäftsprüfungskommissionen sind grundsätzlich mit den vorgeschlagenen Änderungen einverstanden. Sie haben bereits am Seminar vom 14./15. Januar 1998 Vorstellungen für die Ausarbeitung der Vorlage an die Räte besprochen und in den Grundzügen verabschiedet.

Angesichts der von den Staatspolitischen Kommissionen in Angriff genommene Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes und nach Rücksprache mit dieser Kommissionen beantragen die Geschäftsprüfungskommissionen jedoch, die Frist für die Behandlung der parlamentarischen Initiative zu verlängern und damit zu ermöglichen, dass die Anliegen der PUK PKB im Rahmen dieser Revisionsarbeiten geprüft werden.

Die Geschäftsprüfungskommissionen werden ihre Beschlüsse zur parlamentarischen Initiative in die Arbeiten für die Totalrevision des GVG einfließen lassen.

Bieri Peter (C, ZG) présente au nom de la Commission de gestion (CdG) le rapport écrit suivant:

1. Le Conseil des Etats et le Conseil national ont décidé les 5 et 10 décembre 1996 respectivement de donner suite à l'initiative parlementaire déposée par la CEP CFP, visant à modifier la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC) en vue de donner accès aux commissions de contrôle, d'une part, aux données de gestion et de contrôle des départements et, d'autre part, aux dossiers de procédures qui ne sont pas encore closes.

2. Approuvant la modification proposée, les Commissions de gestion ont profité du séminaire qui les a réunies les 14 et 15 janvier 1998 pour discuter du texte à soumettre aux Chambres et se mettre d'accord sur un projet.

Eu égard toutefois à la révision totale de la LREC actuellement engagée par les Commissions des institutions politiques, et après consultation de ces dernières, les Commissions de gestion proposent de proroger le délai qui leur a été imparti pour traiter l'initiative déposée par la CEP CFP, de façon à permettre son examen dans le cadre des travaux de révision.

Si la présente proposition est acceptée, les Commissions de gestion feront en sorte que les décisions qu'elles seront amenées à prendre relativement à l'initiative concernée soient prises en compte dans les travaux de révision de la LREC.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage im Sinne der parlamentarischen Initiative gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG bis zur Frühjahrsession 2001 zu verlängern.

Proposition de la commission

La commission propose de proroger jusqu'à la session de printemps 2001 le délai imparti pour élaborer un projet d'acte législatif selon l'article 21quater alinéa 5 LREC.

Präsident: Sie haben der parlamentarischen Initiative Nr. 3 der PUK PKB am 5. Dezember 1996 Folge gegeben (AB 1996 S 1043).

Angenommen – Adopté

96.449

Parlamentarische Initiative (Kommission-SR 95.067) Koordination unter den parlamentarischen Kontrollkommissionen Initiative parlementaire (Commission-CE 95.067) Coordination entre les commissions parlementaires de contrôle

Frist – Délai

Siehe Jahrgang 1996, Seite 1028 – Voir année 1996, page 1028

Spoerry Vreni (R, ZH) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Der Ständerat hat am 5. Dezember 1996 beschlossen, der parlamentarischen Initiative der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Abklärung von Organisations- und Führungsproblemen bei der Pensionskasse des Bundes

(PUK PKB) Folge zu geben. Die Initiative verlangt eine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), damit die Koordination unter den Kontrollkommissionen besser gewährleistet wird.

2. Das Büro hat in der Frühjahrsession 1997 diese Initiative vorerst sich selbst zur Ausarbeitung einer Vorlage zugewiesen, diesen Auftrag aber angesichts der in der Zwischenzeit von den SPK an die Hand genommenen Totalrevision des GVG (siehe Ziff. 3) in der Wintersession 1998 an unsere Kommission weitergeleitet. Gemäss Artikel 21quater Absatz 5 GVG hat die Kommission innert zwei Jahren eine Vorlage auszuarbeiten oder über den Stand ihrer Arbeiten zu berichten. Mit der Frühjahrsession 1999 läuft diese Frist ab.

3. Die beiden SPK haben am 2. bzw. 13. Februar 1996 beschlossen, eine Totalrevision des GVG in die Wege zu leiten. Am 12. bzw. 14. Mai 1998 haben sie diesen Grundsatzbeschluss bekräftigt, das weitere Vorgehen festgelegt und die entsprechenden Aufträge erteilt. Ziele dieser Totalrevision sind einerseits die Umsetzung der zahlreichen Änderungen des Parlamentsrechts in der neuen Bundesverfassung, andererseits weitere notwendige Reformen des parlamentarischen Verfahrens (z. B. der parlamentarischen Vorstösse). Unter anderem haben die SPK am 12. bzw. 14. Mai 1998 den Büros beantragt, das Anliegen dieser damals noch den Büros zugewiesenen Initiative der PUK PKB im Rahmen dieser Totalrevision des GVG zu realisieren. Da der Entwurf für die Totalrevision des GVG nicht vor Ablauf der für die Initiative der PUK PKB gesetzten Frist vorgelegt werden kann, ergibt sich jetzt die Notwendigkeit, diese Frist zu verlängern.

Spoerry Vreni (R, ZH) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

1. Le 5 décembre 1996, le Conseil des Etats a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire déposée par la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les problèmes relatifs à l'organisation et à la conduite de la Caisse fédérale de pensions (CEP CFP). Cette initiative vise à modifier la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC) de façon à assurer une meilleure coordination entre les commissions de contrôle.

2. Le Bureau avait d'abord décidé à la session de printemps 1997 d'élaborer lui-même un projet d'acte législatif permettant d'atteindre l'objectif visé par l'initiative. Les CIP ayant engagé entre-temps une refonte complète de la LREC (cf. ch. 3 ci-après), il a cependant décidé à la session d'hiver 1998 de confier plutôt à notre commission le soin de mettre sur pied un tel projet. L'article 21quater alinéa 5 LREC précise que «si la commission ne présente pas son rapport et ses propositions dans l'espace de deux ans, le Conseil décide s'il faut prolonger le délai ou classer l'initiative». Le délai imparti à la commission arrivera à échéance à la session de printemps 1999.

3. Les 2 et 13 février 1996 respectivement, les deux CIP ont décidé l'une et l'autre d'engager une révision totale de la LREC. Les 12 et 14 mai 1998 respectivement, elles ont confirmé cette décision, défini la marche à suivre et réparti les travaux. Cette refonte vise, d'une part, à transposer dans la LREC les nombreuses innovations que prévoit la nouvelle constitution dans le domaine du droit régissant l'organisation et le fonctionnement du Parlement, et d'autre part, à donner corps à un certain nombre de réformes devenues nécessaires en matière de procédure parlementaire (touchant par ex. les interventions). Les 12 et 14 mai 1998 respectivement, chacune des CIP a notamment proposé à son Bureau – à qui l'initiative avait à l'époque été attribuée – de traiter précisément dans le cadre de cette révision totale de la LREC l'initiative qui fait l'objet du présent rapport. Comme le projet de révision totale de la LREC ne sera pas prêt avant l'échéance du délai qui avait été imparti aux CIP pour présenter un projet matérialisant l'initiative de la CEP CFP, il est aujourd'hui indispensable de proroger ce délai.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage im Sinne der parlamentarischen Initiative gemäss

Artikel 21quater Absatz 5 GVG bis zur Frühjahrsession 2001 zu verlängern.

Proposition de la commission

La commission propose de proroger jusqu'à la session de printemps 2001 le délai imparti pour élaborer un projet d'acte législatif selon l'article 21quater alinéa 5 LREC.

Präsident: Sie haben der parlamentarischen Initiative Nr. 4 der PUK PKB am 5. Dezember 1996 Folge gegeben (AB 1996 S 1043).

Angenommen – Adopté

98.063

**Immunität
von Nationalrat Keller Rudolf.
Aufhebung
Immunité
de M. Keller Rudolf, conseiller national.
Levée**

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1998
Décision du Conseil national du 17 décembre 1998

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

Die Kommission hat das von der Bezirksanwaltschaft Zürich gestellte Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Rudolf Keller wegen Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB) gemäss Artikel 37 Absatz 4 des Geschäftsreglementes des Ständerates und Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes vorgeprüft.

1. Ausgangslage

Am 4. Juli 1998 erstattete A. R. bei der Stadtpolizei Zürich Strafanzeige gegen Nationalrat Rudolf Keller, Zentralpräsident der Schweizer Demokraten, im Sinne von Artikel 261bis StGB (SR 311.0).

A. R. (der Kläger) verlangt, dass Nationalrat Rudolf Keller wegen Verletzung des Rassendiskriminierungsverbots verurteilt wird. Dieser Verstoß sei am 3. Juli 1998 mit einer Pressemitteilung der Schweizer Demokraten begangen worden, die von Nationalrat Rudolf Keller, Zentralpräsident der Schweizer Demokraten, unterzeichnet und an verschiedene Redaktionen von Schweizer Medien gerichtet war. Die Pressemitteilung lautete wie folgt:

«SD-Aufruf zum Amerika-Boycott. Jetzt reicht's, die Schweiz hat den Zweiten Weltkrieg nicht entfacht! Amerikanische und jüdische Organisationen hacken seit zwei Jahren unablässig auf der Schweiz herum und versuchen, aus unserem Land Geld herauszupressen. Gipfel der Frechheit sind Sammelklagen gegen Banken und die Nationalbank, Hetze gegen die offizielle Schweiz und die Ankündigung, in absehbarer Zukunft auch Schweizer Firmen in Amerika zu boykottieren. Immer mehr wird der Eindruck geschürt, als ob die Schweiz eine grosse Kriegsschuld auf sich geladen habe. Dagegen protestieren wir im Namen der Zweitweltkriegsgeneration, die gegen das Naziregime tapferen Widerstand geleistet hat. Wir lassen uns die Hetze amerikanischer und jüdischer Anwälte, welche mit diesen Millionen offensichtlich auch das eigene Konto aufpolieren wollen, nicht mehr gefallen. Unser Land hat einen Holocaust-Fonds eingerichtet, das reicht. Wir rufen den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass an die Klägerkreise kein weiterer Franken bezahlt wird.

Heute appellieren wir an alle Schweizerinnen und Schweizer, sämtliche amerikanischen und jüdischen Waren, Restau-

rants und Ferienangebote so lange zu boykottieren, bis diese gemeinen und völlig unberechtigten Angriffe und Klagen gegen die Schweiz, Schweizer Firmen und Banken aufhören! Wir lassen uns nicht mehr erpressen und schreiten zur Tat!» A. R., Journalist und Mitglied einer jüdischen Gemeinde, sieht in dieser Mitteilung eine klare Diskriminierung der Juden.

Die Bezirksanwaltschaft Zürich übermittelte die Anzeige am 16. Juli 1998 an die Bundesversammlung mit dem Antrag, die Frage der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Rudolf Keller zu klären.

Gesuche um Aufhebung der Immunität von Ratsmitgliedern und Magistratspersonen werden den Kommissionen für Rechtsfragen von Nationalrat und Ständerat zur Vorprüfung unterbreitet (Art. 46 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Nationalrates; Art. 37 Abs. 4 des Geschäftsreglementes des Ständerates). Die Priorität kommt dem Rat zu, dem das beschuldigte Mitglied angehört (Art. 14 Abs. 3 VG; SR 170.32).

2. 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:

2.1 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.

2.2 Die Sessionsteilnahmegarantie gemäss den Artikeln 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 desjenigen Rates, dem der Betroffene angehört.

2.3 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, wenn ihr beide Räte zustimmen (relative Immunität).

Das Einverständnis des Betroffenen ist als Aufhebungsgrund nicht vorgesehen.

3. Prüfung des Gesuches

3.1 Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates befasste sich am 9. November 1998 mit dem Gesuch. Sie gab Nationalrat Rudolf Keller Gelegenheit, sich zu äussern (Art. 14 Abs. 2 VG). Die Kommission beantragte, einzutreten, und mit 14 zu 7 Stimmen, die Immunität aufzuheben. Eine Kommissionsminderheit beantragte, einzutreten und die Immunität nicht aufzuheben.

3.2 Der Nationalrat behandelte das Gesuch am 17. Dezember 1998 und stimmte mit 94 zu 45 Stimmen bei 6 Enthaltungen dem Antrag der Kommission auf Aufhebung der Immunität von Nationalrat Rudolf Keller zu (AB 1998 N 2769).

3.3 Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hörte Nationalrat Rudolf Keller am 2. Februar 1999 an. Er nahm wie folgt Stellung (Zusammenfassung):

Bereits kurz nach dem Versand der besagten Pressemitteilung habe er aufgrund des Anrufes von drei Presseagenturen die Gelegenheit wahrgenommen klarzustellen, dass diese Mitteilung als eine wirtschaftlich motivierte Reaktion auf die amerikanische Aufhebung des Boykottmatoriums gegen die Schweiz zu verstehen sein. Diese Aktion sei nicht gegen Schweizer Jüdinnen und Juden gerichtet gewesen,

sondern gegen amerikanische und jüdisch-amerikanische Firmen und Institutionen. Weiter wies Nationalrat Rudolf Keller darauf hin, dass er nie, weder schriftlich noch mündlich, gegen Jüdinnen und Juden oder gegen Israel Stellung genommen habe, und auch darauf, dass er im Nationalrat allen Massnahmen zur Aufarbeitung der finanziellen und geschichtlichen Probleme des Zweiten Weltkrieges zugestimmt habe.

In Beantwortung verschiedener Fragen erklärte Nationalrat Rudolf Keller, dass er heute in einer ähnlichen Situation sicher eine andere Formulierung wählen würde. Er gab zu, dass sein Aufruf schlecht und unpassend formuliert gewesen war, was ihn übrigens veranlasst habe, den Text gegenüber den Journalisten zu präzisieren, nachdem man ihn darauf aufmerksam gemacht hatte. Zielscheibe seiner Äusserungen waren für ihn klar Leute aus Übersee.

4. Erwägungen der Kommission

4.1 Da sich die absolute Immunität (vgl. Ziff. 2.1) und die Sessionsteilnahmegarantie (vgl. Ziff. 2.2) von vornherein ausklammern lassen, stellte sich für die Kommission die Frage, ob hier ein Fall der relativen Immunität vorliege (vgl. Ziff. 2.3). Sie prüfte vorerst, ob die Anschuldigung gegen Rudolf Keller mit seiner Amtstätigkeit oder seiner öffentlichen Stellung als Nationalrat im Zusammenhang steht.

Gemäss den Richtlinien vom 28. August 1991 der Petitionskommission des Nationalrates zur Auslegung und Handhabung von Artikel 14 Absatz 1 VG «ist der Zusammenhang mit der Amtstätigkeit oder der öffentlichen Stellung anzunehmen, wenn ein Parlamentsmitglied in Vorträgen, Schriftzeugnissen und an öffentlichen Diskussionen politische Themen von allgemeiner Bedeutung behandelt und dabei die in seiner parlamentarischen Tätigkeit erworbenen Kenntnisse und gewonnenen Einsichten verwendet». Wenn dieser Zusammenhang besteht, ist auf das Gesuch einzutreten.

Die Pressemitteilung vom 3. Juli 1998 war unterzeichnet mit «Nationalrat Rudolf Keller, SD-Zentralpräsident». Somit besteht tatsächlich ein Zusammenhang zwischen den inkriminierten Aussagen und der öffentlichen Stellung von Rudolf Keller als Nationalrat. Folglich war Eintreten unbestritten.

4.2 Die Richtlinien halten auch die Kriterien für den materiellen Entscheid fest. Um zu entscheiden, ob die Immunität aufgehoben werden soll, müssen zwei öffentliche Interessen gegeneinander abgewogen werden: das Interesse an der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandats einerseits und demzufolge der entsprechenden Wahrnehmung der Gesetzgebungsfunktion und das Interesse an der Strafverfolgung andererseits. 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. Der Grundsatz der Angemessenheit rechtfertigt es aber, im Zweifelsfalle die Immunität nicht aufzuheben.

Die eidgenössischen Räte haben das Recht, sich laut Opportunitätsprinzip ein summarisches Urteil über die strafrechtliche Relevanz des Verhaltens zu bilden. Die Räte haben aber lediglich zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist.

Eine strafbare Handlung muss ernsthaft in Frage stehen, und es sind ausreichende Anhaltspunkte dafür namhaft zu machen. Dabei müssen die objektiven und subjektiven Tatbestandsmerkmale geprüft werden. 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.

4.3 Die Bestimmung betreffend Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB) ist am 1. Januar 1995 in Kraft getreten. Bei der summarischen Prüfung der Frage, ob anzunehmen ist, dass die in der Pressemitteilung gemachte Aussage als strafrechtlich relevante Handlung gemäss Artikel 261bis StGB gilt, stützte sich die Kommission auf zwei Bundesgerichtsurteile (BGE 124 IV 121 und BGE 123 IV 202), auf die Lehre (u. a. Trechsel, «Kurzkommentar», 2. Auflage, Zürich

1997; Niggli, «Rassendiskriminierung», Zürich 1996; Straatenwerth, «Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II», 4. Auflage, Bern 1995; Rehberg, «Strafrecht IV», 2. Auflage, Zürich 1996; Müller, «Die neue Strafbestimmung gegen Rassendiskriminierung – Zensur im Namen der Menschenwürde?», Bern 1994) und auf die entsprechenden parlamentarischen Arbeiten betreffend den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und die entsprechende Strafrechtsrevision (SR 0.104; BBl 1992 III 269).

4.4 Die Kommission hat die Äusserungen, die in der von Nationalrat Rudolf Keller unterzeichneten Pressemitteilung gemacht wurden, streng verurteilt. Sie betonte, dass diese moralisch nicht tragbar und inakzeptabel sind, dies insbesondere aufgrund der Interpretationsmöglichkeit ihrer Formulierung, d. h. der Parallele, die zum Aufruf «Kauft nicht bei Juden!» aus dem Jahre 1938, mit dem der Weg zum Holocaust geöffnet wurde, besteht. Die Kommission bekräftigt ihre Überzeugung, dass der Rassismus und der Antisemitismus bekämpft und strafrechtlich verfolgt werden müssen und dass die Parlamentsmitglieder dabei als Vorbilder und Vorkämpfer auftreten müssen, besonders in einem Umfeld politischer Spannung und Unruhe.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Äusserungen von Nationalrat Rudolf Keller sicher gerügt werden sollten, dass aber die Aufhebung der parlamentarischen Immunität sich nicht rechtfertigt, und zwar aus folgenden Gründen:

Bei der Prüfung in bezug auf die Aufhebung der relativen Immunität verfügen die eidgenössischen Räte über einen gewissen Ermessensspielraum. Dabei wird insbesondere geprüft, ob die objektiven und subjektiven Tatbestandsmerkmale erfüllt sind. Die Kommission kam zum Schluss, dass es zweifelhaft ist, ob Nationalrat Rudolf Keller in diesem Falle strafrechtlich verurteilt werden kann.

Die Formulierung von Nationalrat Rudolf Keller scheint – u. a. angesichts des politischen Umfelds seines Boykottaufrufs – vielmehr das Resultat grober Fahrlässigkeit und Unüberlegtheit als einer willentlichen Absicht zu sein. Die Kommission hat auch festgestellt, dass Nationalrat Rudolf Keller sich seinerzeit umgehend bemüht hatte, die Formulierung seines Aufrufes klarzustellen, indem er darauf hinwies, dass seine Pressemitteilung als Aufruf zur wirtschaftlichen Boykottierung amerikanischer und jüdisch-amerikanischer Firmen zu verstehen sei und damit als wirtschaftliche Gegenmassnahme gegenüber den Vereinigten Staaten, d. h. als Reaktion auf die Aufhebung des Boykottmoratoriums gegen Schweizer Banken durch amerikanische Finanzbehörden. Es bestehen Hinweise dafür, dass es damit seine Richtigkeit hat, d. h., dass Nationalrat Rudolf Keller seine Äusserungen bereits kurz nach der Veröffentlichung seiner Pressemitteilung auf die gleiche Weise berichtigt hatte wie später vor der Kommission für Rechtsfragen, da gewisse Pressezeugnisse diese Berichtigung seinerzeit auch veröffentlicht hatten. Ebenfalls für die Entlastung von Nationalrat Rudolf Keller spricht in den Augen der Kommission, dass er nachträglich gegenüber den Medien Stillschweigen bewahrte, um nicht «zusätzlich Öl ins Feuer zu giessen».

In der Anhörung vor der Kommission bedauerte Nationalrat Rudolf Keller seine Aussagen, die er als schlecht formuliert und unpassend bezeichnete. Er führte aus, dass er heute eine Formulierung wählen würde, die jede Zweideutigkeit ausschliessen würde.

Die Kommission ist demnach der Auffassung, dass die Äusserungen von Nationalrat Rudolf Keller als Aufruf zur Boykottierung amerikanisch-jüdischer Waren, Restaurants und Ferienangebote zu verstehen sind.

Da ungewiss ist, ob ein solcher Aufruf zur wirtschaftlichen Boykottierung gemäss Artikel 261bis StGB strafbar ist, und da offenbar auch das subjektive Tatbestandsmerkmal der Absichtlichkeit oder des bedingten Vorsatzes nicht erfüllt zu sein scheint, befand die Kommission gemäss ständiger Praxis der eidgenössischen Räte, dass die vorliegenden Strafbarkeitsindizien nicht ausreichen, um die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Rudolf Keller zu genehmigen.

Die Kommission ist der Meinung, dass die Äusserungen von Nationalrat Rudolf Keller inakzeptabel sind und eine Bestrafung in Form einer klaren Rüge seines Verhaltens rechtfertigen, was der Betroffene selbst als zutreffend und berechtigt anerkannte.

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 Ministère public zurichois, demandant la levée de l'immunité parlementaire de M. Rudolf Keller, conseiller national, selon l'article 14 de la loi sur la responsabilité et l'article 37 alinéa 4 du règlement du Conseil des Etats, pour discrimination raciale au sens de l'article 261bis du Code pénal suisse.

1. Situation initiale

Le 4 juillet 1998, une plainte pénale a été déposée par A. R. auprès de la police zurichoise contre M. Rudolf Keller, conseiller national et président central des Démocrates suisses, pour discrimination raciale (art. 261bis CPS; RS 311.0).

A. R. (la partie plaignante) demande que M. Rudolf Keller, conseiller national, soit condamné pour violation de la disposition sur la discrimination raciale. Cette infraction aurait été commise le 3 juillet 1998. Un communiqué de presse des Démocrates suisses, signé par M. Rudolf Keller, conseiller national et président central des Démocrates suisses, a été adressé ce jour-là à diverses rédactions de médias suisses. Le communiqué intitulé «Appel des Démocrates suisses au boycott des Etats-Unis» avait la teneur suivante (traduction): «Maintenant ça suffit, la Suisse n'a pas déclenché la Deuxième Guerre mondiale! Depuis deux ans, des organisations américaines et juives harcèlent continuellement la Suisse et essaient d'extorquer de l'argent à notre pays. Les plaintes collectives contre les banques et la Banque nationale, la campagne d'agitation contre la Suisse officielle et l'annonce dans un proche avenir de mesures de boycott contre les entreprises suisses aux Etats-Unis sont le comble de l'insolence.

L'impression que la Suisse aurait porté une lourde responsabilité dans la guerre est toujours plus avivée. Contre tout cela, nous protestons au nom de la génération de la Deuxième Guerre mondiale, qui a courageusement résisté au régime nazi. Nous n'acceptons plus l'acharnement d'avocats américains et juifs, qui de toute évidence veulent également arrondir leurs propres comptes avec ces millions. Notre pays a créé un Fonds suisse en faveur des victimes de l'holocauste/shoah, ça suffit. Nous en appelons au Conseil fédéral pour qu'il ne paie pas un franc de plus au cercle des plaignants.

Aujourd'hui, nous lançons un appel aux Suissesses et aux Suisses à boycotter toutes les marchandises, restaurants et offres de vacances américaines et juives, jusqu'à ce que cessent les attaques odieuses et injustifiées contre la Suisse, ses entreprises et ses banques. Nous n'acceptons plus le chantage et passons à l'action!»

A. R., journaliste, membre d'une communauté juive, voit dans ce communiqué une claire discrimination des juifs.

Le Ministère public zurichois a transmis la requête par lettre du 16 juillet 1998 aux Chambres fédérales, en priant celles-ci d'éclaircir la question de l'immunité parlementaire de M. Rudolf Keller, conseiller national.

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 du règlement du Conseil des Etats). Le Conseil prioritaire est celui auquel appartient le député concerné (art. 14 al. 3 de la loi sur la responsabilité; RS 170.32).

2. Procédure

Selon l'article 14 alinéa 1er de la loi sur la responsabilité, 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 loi sur la responsabilité ne contient pas de directives précises pour l'octroi ou le refus d'une autorisation de poursuite pénale contre des membres des Conseils, mais permet de distinguer trois types d'immunité.

2.1 L'immunité absolue au sens de l'article 2 alinéa 2 de la loi sur la responsabilité, 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. Cette immunité ne peut être levée.

2.2 L'inviolabilité durant les sessions selon les 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.

2.3 Entre ces deux sortes d'immunité, il existe une immunité pour des délits en rapport avec l'activité du député ou sa situation officielle. Selon l'article 14 de la loi sur la responsabilité, cette immunité dite relative ne peut être levée qu'avec l'autorisation des deux Chambres. Cette immunité ne peut être levée par simple consentement de l'intéressé.

3. Examen de la requête

3.1 La Commission des affaires juridiques du Conseil national a examiné la requête le 9 novembre 1998. Ce faisant, elle a donné l'occasion à M. Rudolf Keller de se prononcer (art. 14 al. 2 de la loi sur la responsabilité). La commission a proposé d'entrer en matière et, par 14 voix contre 7, de lever l'immunité. Une minorité de la commission a proposé d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité.

3.2 Le Conseil national a approuvé le 17 décembre 1998, par 94 voix contre 45 et avec 6 abstentions, la proposition de la majorité de sa Commission des affaires juridiques d'entrer en matière et de lever l'immunité de M. Rudolf Keller, conseiller national (BO 1998 N 2769).

3.3 La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a entendu M. Rudolf Keller le 2 février 1999.

L'intéressé a expliqué en substance que peu après l'envoi de son communiqué de presse, trois agences de presse l'ont contacté téléphoniquement et qu'il a alors saisi l'occasion de clarifier sa signification: ce communiqué devait être uniquement perçu comme une réaction, motivée par des critères économiques, à la levée par les Etats-Unis du moratoire sur le boycott contre la Suisse. Dirigée contre des entreprises et institutions américaines et américaines et juives, son action ne visait pas les juives et les juifs suisses. M. Rudolf Keller a encore souligné qu'il ne s'est jamais exprimé, ni oralement ni par écrit, contre les juives et les juifs et contre les Israéliennes et les Israéliens, et a insisté sur le fait qu'au Conseil national, il avait voté toutes les mesures visant à faire la lumière sur les problèmes de nature financière ou historique, liés à la période de la Seconde Guerre mondiale.

En réponse aux questions posées, M. Rudolf Keller a déclaré que face à une situation semblable, il choisirait aujourd'hui certainement une autre formulation. Il a reconnu que le texte de son appel était mal formulé et inadapté. Il a précisé qu'il s'en était très vite aperçu lorsqu'il a été rendu attentif aux mauvaises interprétations qui pouvaient en être faites, raison pour laquelle il en avait immédiatement précisé le sens aux journalistes. Son appel visait clairement l'outre-Atlantique.

4. Considérations de la commission

4.1 L'immunité absolue (cf. ch. 2.1) et l'inviolabilité durant les sessions (cf. ch. 2.2) pouvant, dans ce cas, être écartées d'emblée, la commission a examiné si l'on se trouvait en présence d'un cas d'immunité relative (cf. ch. 2.3). Elle a d'abord examiné si les faits reprochés à M. Rudolf Keller ont un rapport avec son activité ou sa situation officielle.

Selon les directives d'interprétation et d'application de l'article 14 alinéa 1er de la loi sur la responsabilité, adoptées par la Commission des pétitions du Conseil national le 28 août 1991, «un lien avec l'activité ou la situation officielle du parlementaire existe lorsqu'un député traite lors d'un débat public, d'exposés ou d'écrits, des 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.» Si ce lien est établi, l'entrée en matière doit être acceptée.

Le communiqué de presse du 3 juillet 1998 était signé «Rudolf Keller, conseiller national, président central des Démocrates suisses». Partant, la commission a considéré que le lien entre les déclarations incriminées de M. Rudolf Keller et sa position officielle de parlementaire était établi et l'entrée en matière n'a de ce fait pas été contestée.

4.2 Les mêmes directives précisent quels critères doivent être analysés lors de l'examen de la décision sur le fond.

Pour trancher la question de savoir si l'immunité doit être levée ou non, 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, partant, un bon fonctionnement du législatif, 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 doit être prise en considérant toutes les circonstances caractérisant le cas considéré et doit apparaître comme étant une réaction appropriée en regard de la gravité du comportement incriminé.

Le principe de la proportionnalité veut que l'immunité ne soit pas levée en cas de doute.

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. L'Assemblée fédérale doit examiner si une enquête pénale lui semble indiquée. Il faut qu'il soit sérieusement question d'une infraction et que des indices suffisants puissent être avancés. L'examen doit porter sur l'aspect objectif et subjectif du comportement incriminé. Si, dans le cadre de cette évaluation sommaire, la punissabilité d'un comportement s'avère douteuse ou inexistante, il convient de ne pas lever l'immunité. Il serait en effet disproportionné d'autoriser l'ouverture d'une procédure pénale contre un parlementaire sur la base d'indices insuffisants.

4.3 La disposition relative à la discrimination raciale (art. 261bis CPS) est entrée en vigueur le 1er janvier 1995. Pour examiner sommairement si les éléments constitutifs d'une infraction à l'article 261bis CPS paraissent être réalisés, la commission s'est notamment fondée sur deux arrêts du Tribunal fédéral (ATF 124 IV 121 et ATF 123 IV 202), sur la doctrine (Trechsel, «Kurzkomentar», 2. Auflage, Zurich 1997; Niggli, «Rassendiskriminierung», Zurich 1996; Stratenwerth, «Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II», 4. Auflage, Berne 1995; Rehberg, «Strafrecht IV», 2. Auflage, Zurich 1996; Müller, «Die neue Strafbestimmung gegen Rassendiskriminierung – Zensur im Namen der Menschenwürde?», Berne 1994), ainsi que sur les travaux parlementaires relatifs à l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal (RS 0.104, FF 1992 III 265).

4.4 La commission a sévèrement condamné les propos tenus dans le communiqué de presse signé par M. Rudolf Keller. Elle a souligné leur caractère moralement indéfendable, inacceptable, eu égard, en particulier, à l'interprétation qui pouvait en être faite, soit un parallélisme avec l'appel «Kauft nicht bei Juden!», lancé en 1938 et qui a consisté en les prémisses de l'holocauste. La commission a insisté sur le fait que le racisme et l'antisémitisme devaient être combattus et poursuivis sur le plan pénal, les parlementaires devant se comporter en modèles, jouer un rôle de fer de lance dans ce combat, davantage encore dans un contexte politique tendu, agité.

La commission a estimé que M. Rudolf Keller devait certes être blâmé, mais qu'il ne se justifiait pas de lever son immunité parlementaire, et ce sur la base des considérants suivants:

Lors de l'examen de la levée d'une immunité relative, les Chambres fédérales disposent d'un certain pouvoir d'appréciation, lequel doit notamment porter sur une analyse sommaire de la réalisation des éléments constitutifs objectifs et subjectifs de l'infraction visée. En l'espèce, la commission est arrivée à la conclusion que la punissabilité de M. Rudolf Keller s'avérait être douteuse.

La formulation utilisée par M. Rudolf Keller apparaît résulter plutôt d'une grave négligence de sa part, d'une attitude irréfléchie, que d'une intention délibérée, attendu notamment le contexte politique entourant son appel au boycott. La commission a retenu que M. Rudolf Keller avait entrepris immédiatement de préciser l'interprétation qu'il convenait de donner à ses termes, soit un appel à un boycott économique à l'encontre des entreprises américaines et juives américaines, qui s'inscrivait dans une logique de mesures de rétorsion commerciales à l'encontre des Etats-Unis, une réponse à la levée, par les responsables des finances d'Etats et de municipalités américains, du moratoire sur les sanctions à l'encontre des banques suisses. La commission a relevé qu'il existait des indices de la véracité des propos correctifs de M. Rudolf Keller, diffusés oralement dès après la publication du communiqué et répétés devant les Commissions des affaires juridiques, dans la mesure où une partie de la presse les avait reproduits. La commission a également retenu, à décharge de M. Rudolf Keller, son attitude postérieure consistant à choisir la voie du mutisme face aux médias, à ne pas «rajouter de l'huile sur le feu».

Lors de son audition par la commission, M. Rudolf Keller a regretté ses propos et il a admis qu'ils étaient mal formulés et inappropriés; aujourd'hui, il choisirait une formulation interdisant toute équivoque.

La commission a en conséquence estimé que l'interprétation des termes utilisés par M. Rudolf Keller devait s'entendre dans le sens d'un boycott à l'adresse des marchandises, restaurants et offres de vacances américano-juives.

Compte tenu du fait qu'il est douteux qu'un tel appel à un boycott économique tombe sous le coup de l'article 261bis CPS et qu'il apparaît également que l'élément constitutif subjectif de l'intention, voire du dol éventuel, ne semblait pas réalisé, la commission, suivant ainsi la pratique constante des Chambres, a retenu que les indices de punissabilité n'étaient pas suffisants pour autoriser la levée de l'immunité parlementaire de M. Rudolf Keller.

La commission considère que les propos tenus par M. Rudolf Keller sont blâmables et qu'ils justifient une sanction sous la forme d'une expression claire de la désapprobation de son comportement, blâme dont l'intéressé lui-même a reconnu la pertinence et le bien-fondé.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt:

1. auf das Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität einzutreten;
2. mit 7 zu 1 Stimmen, die parlamentarische Immunität nicht aufzuheben.

Antrag Schiesser

Rückweisung an die Kommission mit folgendem Auftrag:

1. den Zusammenhang zwischen den inkriminierten Aussagen und dem Amt von Nationalrat Keller Rudolf neu zu prüfen und zu begründen;
2. den Fall materiell neu zu beurteilen;
3. zu begründen, weshalb die Kommission in diesem Fall von der Praxis abweicht, wonach der Ständerat grundsätzlich nicht vom Entscheid des Erstrates abgeht.

Antrag Zimmerli

Eintreten und Aufhebung der Immunität

Proposition de la commission

La commission propose:

1. d'entrer en matière sur la demande de levée de l'immunité parlementaire;

2. par 7 voix contre 1, de ne pas lever l'immunité parlementaire.

Proposition Schiesser

Renvoi à la commission avec mandat:

1. d'examiner le rapport entre les déclarations incriminées et le mandat de M. Keller Rudolf, conseiller national;
2. de réexaminer le cas;
3. de motiver pourquoi la commission diverge dans ce cas de la pratique que le Conseil des Etats ne décide en principe pas autrement que le premier Conseil.

Proposition Zimmerli

Entrer en matière et lever l'immunité

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: Comme indiqué dans le rapport que nous vous avons transmis, votre commission n'a pas examiné sur le fond les faits commis par M. Keller Rudolf, conseiller national, mais seulement sous l'angle de la question de l'immunité parlementaire relative en prenant d'ailleurs en considération les directives établies à cet égard.

Les critères à prendre en considération d'après ces directives mentionnent expressément que le principe de l'opportunité qui découle du principe de la proportionnalité confère aux Chambres fédérales le devoir d'apprécier sommairement s'il s'agit ou non d'un comportement réprimé par le droit pénal, tant en ce qui concerne les éléments objectifs que les éléments subjectifs du comportement incriminé. En cas de doute, il convient de renoncer à lever l'immunité parlementaire.

En ce qui concerne les éléments subjectifs du comportement de M. Keller, ce dernier a fait valoir de manière plausible lors de son audition en commission que la formulation gravissime utilisée dans le communiqué de presse ne relevait pas d'une intention délibérée, mais d'une grave négligence de sa part, et qu'il a immédiatement essayé d'apporter un correctif à sa déclaration. De même en ce qui concerne les éléments objectifs, M. Keller a fait valoir qu'il n'avait en aucun cas l'intention de faire une déclaration à caractère antisémite, dans la mesure où elle ne constituait qu'un appel au boycott contre des établissements qui eux-mêmes appelaient à boycotter des établissements suisses.

En effet, ces déclarations doivent être appréciées dans le contexte agité du moment. Le mercredi 1er juillet 1998, les responsables des finances d'Etats et de municipalités américains avaient levé le moratoire adopté au sujet des sanctions contre les banques suisses. Le jeudi 2 juillet 1998, le Conseil fédéral avait déclaré que ces sanctions étaient contreproductives, injustifiées et illégales et qu'il ne se laisserait pas influencer par ces pressions. Le vendredi 3 juillet 1998, les grandes banques suisses envisageaient une riposte juridique – et l'annonçaient – et les Démocrates suisses lançaient leur appel au boycott. Le samedi 4 juillet 1998, Swatch Group déclarait qu'il était prêt à boycotter tous les produits américains, si les Etats et les villes des Etats-Unis sanctionnaient les biens «made in Switzerland».

Les éléments objectifs du comportement incriminé doivent donc être interprétés à la lumière de la notion de boycott économique, même si nous pensons qu'un appel au boycott contre des entreprises juives recouvre clairement un appel à l'antisémitisme le plus primaire tel que nous le connaissons depuis des siècles. D'autre part, M. Keller a fait amende honorable lors de son audition devant notre commission en regrettant le libellé du communiqué de presse en question et en reconnaissant qu'il était mal formulé et inapproprié.

Notre commission vous propose néanmoins d'infliger un blâme sévère à M. Keller pour avoir gravement manqué au devoir élémentaire d'attention s'agissant de déclarations qui peuvent être interprétées comme des déclarations antisémites, devoir qui est encore renforcé pour un parlementaire. C'est la connotation historique qui marque une atteinte à la dignité humaine, d'autant plus qu'on se trouve dans un contexte où il s'agit de régler des dérapages liés à la persécution

des juifs durant la dernière guerre. Que M. Keller n'ait pas réalisé cela démontre un manque total de culture historique. La commission tient à souligner qu'elle partage pleinement l'opinion exprimée par la Commission fédérale contre le racisme dans son rapport sur l'antisémitisme en Suisse, publié le 5 novembre 1998. Opinion selon laquelle il est impératif de dénoncer l'intention et l'orientation de discours politiques qui, tout en s'arrêtant de justesse à la limite de l'exprimable, comptent sur leurs auditeurs pour aller au-delà dans leur tête et dans leur for intérieur. Ce rapport relève notamment qu'au cours de l'année 1997, une vague antisémite s'est manifestée au travers de lettres de lectrices et de lecteurs adressées aux médias, au travers de courriers d'insultes et de menaces envoyés à des personnalités et à des organisations juives, et les sondages d'opinions ont enregistré une augmentation des attitudes négatives à l'égard de compatriotes juives et juifs. Ces événements se sont déroulés parallèlement au développement de l'extrême droite, lequel va en se renforçant depuis le début des années nonante. Les négationnistes ont accru leur présence sur la scène publique. Aujourd'hui, les auteurs du rapport sur l'antisémitisme estiment qu'il existe un socle d'environ 10 pour cent d'antisémites durs, et ils supposent qu'environ un tiers des citoyennes et des citoyens pourraient facilement céder à la propagande qui recourt au stéréotype antisémite, explicitement ou implicitement.

Notre engagement contre l'antisémitisme relève donc d'une grande acuité, et nous tenons à déclarer que l'article 261bis du Code pénal est un instrument indispensable à la maîtrise de la xénophobie et de l'antisémitisme. Cette disposition concrétise l'engagement international que la Suisse a pris en ratifiant la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

La décision de votre commission de ne pas lever l'immunité de M. Keller ne peut en aucun cas être interprétée comme donnant un blanc-seing à celles et à ceux qui exigent l'abrogation de l'article 261bis du Code pénal. Votre commission répète sa volonté politique de prendre une part active dans la lutte contre toutes les formes de discrimination raciale.

Votre commission a également discuté du bien-fondé de l'immunité parlementaire relative. On peut, en effet, se poser la question s'il est justifié de traiter différemment les parlementaires par rapport aux autres justiciables. Toutefois, la question ne peut pas être résolue immédiatement dans le cadre de la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Keller. Dès lors, votre commission pense qu'il n'appartient pas aux Chambres fédérales de se substituer aux instances judiciaires et elle entend poursuivre la pratique des dernières décennies pendant lesquelles il n'a jamais été donné suite à une demande de levée de l'immunité parlementaire.

Ce sont là les raisons pour lesquelles votre commission vous invite à entrer en matière sur la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Keller, conseiller national, et à soutenir sa proposition.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Wegen einer ärgerlichen Terminkollision konnte ich am 2. Februar dieses Jahres an den Beratungen der Kommission für Rechtsfragen nicht mitwirken. Ich war also eines der fünf abwesenden Mitglieder. Die Kommission beantragt, die Immunität von Nationalrat Keller nicht aufzuheben und damit anders zu entscheiden als der Nationalrat, der bekanntlich am 17. Dezember 1998 mit 94 zu 45 Stimmen bei 6 Enthaltungen die Aufhebung der Immunität beschlossen hat.

Ich habe grosse Mühe mit dem Antrag der Kommission und mit der vorgebrachten Begründung. Was ich Ihnen jetzt ausführen werde, ist mein politisches und rechtliches Credo in dieser Sache und nicht etwa das Ergebnis eines intensiven staatspolitischen Nachhilfeunterrichts dank zahlreicher Zuschriften aller Art oder dank der Medien.

Unbestritten ist, dass es um die sogenannte relative Immunität geht. Weiter ist unbestritten, dass im vorliegenden Fall der Zusammenhang zwischen den kritisierten Aussagen von Nationalrat Keller und seiner Stellung als Parlamentarier gegeben ist, und schliesslich ist unbestritten, dass ein Mitglied des Parlamentes nicht leichthin wegen fragwürdiger Äusserun-

gen dem Strafrichter zugeführt werden soll, weil ansonsten in der Tat die Ausübung des Parlamentsmandates als gefährdet erscheinen könnte. Als langjähriges Mitglied der Kommission für Rechtsfragen trage auch ich die vielzitierten Richtlinien über die Handhabung der Vorschriften über die Immunität aus dem Jahre 1991 mit. Sie haben uns während Jahren gute Dienste geleistet und erlauben generell und im Normalfall eine durchaus glaubwürdige Praxis.

Auch ich bin deshalb der Meinung, dass das Parlament sich im Einzelfall vom wohlverstandenen Opportunitätsprinzip leiten zu lassen hat und dass in diesem Sinne auch Erwägungen über die mutmassliche strafrechtliche Qualifikation des umstrittenen Verhaltens des Parlamentariers oder der Parlamentarierin angebracht sind. Fragen kann man sich höchstens, ob es wirklich richtig sei, im Zweifelsfall grundsätzlich von einer Aufhebung der Immunität abzusehen.

Aber wie dem auch sei: Es kommt immer auf den Einzelfall an. Und hier ist es nicht gleichgültig, ob eine landläufige Ehrverletzungsklage oder aber die Missachtung einer unter langen «Geburtswehen» verabschiedeten Strafnorm aus einem hochsensiblen Bereich wie dem Verbot der Rassendiskriminierung und dem Kampf gegen den Antisemitismus in Frage steht. Frau Nationalrätin Judith Stamm hat am 17. Dezember 1998 in der Debatte vor dem Nationalrat als deutschsprachige Berichterstatterin mit Recht betont, dass es Aufgabe der Politikerinnen und Politiker sei, rassistischen und antisemitischen Tendenzen entgegenzutreten, sich im politischen Alltag entsprechend zu verhalten und insoweit eine Vorbildfunktion wahrzunehmen. Allen, die offen und ehrlich an der Antirassismus-Strafnorm von Artikel 261bis des Strafgesetzbuches mitgewirkt und sich im unappetitlichen Abstimmungskampf öffentlich dafür eingesetzt haben, ist klar, dass es hier leider Grauzonen gibt und dass die Anwendung dieser Bestimmung des Strafgesetzbuches für die Richterinnen und Richter nicht einfach ist.

Wenn ich eine kleine Klammer öffnen darf: Das Parlament wäre sicher nicht unglücklich gewesen, wenn sich die Strafrechtslehre früher öffentlich konstruktiv hätte vernehmen lassen, statt nachträglich wortreich Gesetzgeberschelte zu praktizieren. Aber lassen wir das!

Gerade aber weil dieses besondere strafrechtliche Umfeld politisch so sensibel ist, geht es meines Erachtens nicht an, sozusagen im parlamentarischen Vorverfahren zur Frage der Aufhebung der Immunität im Rahmen einer Prima-facie-Prüfung, ohne umfassende Abklärung der näheren Tatumstände, Spekulationen darüber anzustellen, ob allenfalls wegen Fehlens des subjektiven Tatbestandes, d. h. wegen Fehlens des Vorsatzes, die Strafbarkeit entfalle, nur weil Herr Keller vor der Kommission Reue gezeigt habe. Solche juristische Feinmechanik muss meines Erachtens dem Strafrichter oder der Strafrichterin vorbehalten bleiben, wenn die Glaubwürdigkeit des Parlamentes in diesem sensiblen Bereich nicht Schaden nehmen soll.

Bei allem Respekt für die feinziselierten und scharfsinnigen juristischen Begründungen, die die Kommission in ihrem Bericht gegeben hat, kann ich ihr heute nicht folgen. Die Kommission setzt meines Erachtens die politischen Prioritäten falsch, und sie verkennt im vorliegenden Fall Funktion und Bedeutung der relativen Immunität. Die Handhabung der Immunität ist eben gerade unsere Aufgabe! Niemand nimmt sie uns ab, und wir allein haben dafür vor dem Volk geradzustehen. Auch das steht sinngemäss ganz klar am Schluss der zitierten Richtlinien aus dem Jahre 1991.

Wenn es auch richtig sein kann, im Zweifelsfalle die Immunität in einem «Feld-, Wald- und Wiesenfall» nicht aufzuheben, ist im Fall von Herrn Keller eben eine Ausnahme angebracht, im Interesse der Glaubwürdigkeit des Parlamentes und nicht zuletzt im Hinblick darauf, dass wir erfahren, was Artikel 261bis des Strafgesetzbuches überhaupt taugt.

Ein Letztes: Bisher war es guter Brauch, dass der Zweitrat in einem Immunitätsfall nicht ohne Not anders entscheidet als der Erstrat, dem das kritisierte Ratsmitglied angehört. Bisher habe ich nichts davon gehört, dass in unserem Fall eine solche «Not» gegeben sei, um in dieser leidigen Sache dann noch das Spektakel einer Differenzbereinigung aufzuführen.

Stellen Sie sich das vor! Machen wir der Sache ein Ende, und stimmen wir dem Nationalrat zu, der die Immunität von Nationalrat Keller mit guten Gründen aufgehoben hat.

Danioth Hans (C, UR): Auch mir liegt daran, das Ganze nicht zu einem Spektakel werden zu lassen. Aber wir werden nicht davon dispensiert, eine antizipierende Würdigung des Sachverhaltes vorzunehmen.

Im Nationalrat hat wohl das eindrückliche und engagierte Votum unseres Parlamentskollegen Nationalrat François Loeb, unterstützt durch die Berichterstatterin Frau Judith Stamm, den Ausschlag für den eindeutigen, positiven Entscheid gegeben. François Loeb darf in der Tat in unserem Parlament diesbezüglich als moralische Autorität gelten, hat er doch zusammen mit den übrigen Exponenten des schweizerischen Judentums durch eine klare und mutige Haltung und Sprache wesentlich zur Versachlichung und Beruhigung, aber auch dazu beigetragen, dass der Antisemitismus hierzulande trotz der jüngsten Belastung im Volk keinen signifikanten Auftrieb erfahren hat. François Loeb hat eine Parallele zu den Ereignissen der dreissiger Jahre gezogen, als 1938 die Strategie der Nazis mit dem Boykottaufruf «Kauft nicht bei Juden!», begleitet von massiven Sachbeschädigungen und Drohungen, den Prolog zum Holocaust einläutete. Ich war damals ein Erstklässler und kann mich an diese Zeit der Ungewissheit und der Angst auch in unserem Volk sehr gut erinnern. In der Tat spürten wir, dass es Nacht wurde über Europa. Gerade die Ungeheuerlichkeit und Einmaligkeit dieser Ereignisse vor 60 Jahren gebieten es, dass man mit möglichen Parallelen vorsichtig umgeht und sich bei der Analyse emotionslos an die heutige Faktenlage hält. Ich sehe zahlreiche Gründe, welche zur Zurückhaltung bei einem solchen Vergleich mahnen – dies sowohl bei den Fakten wie auch bei den Zeitumständen. Die Zeitumstände und damit die offensichtlichen Motive von Nationalrat Keller sind doch zu hinterfragen.

Im Sommer 1998 nahmen die schon seit Monaten andauernden Angriffe aus dem Umfeld des Jüdischen Weltkongresses bzw. seines Präsidenten Edgar Bronfman – man darf es wohl ohne Übertreibung sagen – orkanartige Ausmasse an. Die Schweiz wurde pauschal der Komplizenschaft beim Holocaust und des Profites daran bezichtigt. Präsident Edgar Bronfman rief öffentlich zum totalen Krieg gegen die Schweiz auf, wenn sie nicht endlich Hand zu einer finanziellen Pauschallösung biete. In zahlreichen Bundesstaaten der USA wurden Boykotte erwogen, generell gegen schweizerische Banken und Firmen – ich verweise nur auf den Boykottaufruf des Repräsentantenhauses von New Jersey, das ein Gesetz zum Boykott der in diesem amerikanischen Bundesstaat tätigen Schweizer Banken generell verabschiedete. Unerhörte Attacken, begleitet von Boykottandrohungen, gehörten monatelang zum regelmässigen Vokabular amerikanisch-jüdischer Kreise. Der von Unwahrheiten und Verleumdungen strotzende Film «Nazigold und Judengeld», der dem Ansehen der Schweiz unendlich geschadet hat – so beispielsweise auch die Meinung von Bundesrat Leuenberger –, hat die Gemüter bis ins Parlament hinein erregt. Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen und nachher das Bundesgericht wiesen eine Konzessionsbeschwerde ab, unter Berufung auf das Antirassismusgesetz, mit der formalen Begründung, eine Verletzung des Antirassismusartikels sei mit diesem Film nicht gegeben, da das Schweizervolk «keine schutzbedürftige Ethnie im Sinne des Strafgesetzbuches» sei. Wie wollen wir dem Volk erklären, dass hier nicht mit zweierlei Ellen gemessen wird?

Nun zur Faktenlage: Der Boykottaufruf von Nationalrat Keller stellt eine klare, wenn auch unangemessene Erwiderung ebendieser ausländischen Drohungen und Boykottaufrufe dar. Um in der Sportsprache zu sprechen: Er ist ein übles Revanchefoul.

Der ominöse Satz ist ein undifferenzierter, plumper Gegenboykottaufruf. Dies ist unbestreitbar. Sämtliche amerikanischen und jüdischen Waren, Restaurants und Ferienangebote sollten boykottiert werden. Herr Loeb interpretierte es so, dass Herr Keller also Mitbürgerinnen und Mitbürger dazu aufrufe, «jüdische Schweizer zu meiden». Diese Schlussfol-

gerung findet – mit Verlaub – im ominösen Text indessen keine Stütze, die Schweizer Juden sind nirgends erwähnt, im Gegenteil: Aus dem Gesamtzusammenhang wird klar, dass mit der Befristung der Aktion – bis die gemeinen und völlig unberechtigten Angriffe und Klagen gegen die Schweiz, Schweizer Firmen und Banken aufhörten – das Ausland, konkret die Kreise um die jüdischen Organisationen in den USA, anvisiert wird. Dass ausschliesslich die amerikanisch-jüdischen Geschäfte ins Visier genommen werden sollten, ergibt sich nicht zuletzt aus dem gross gedruckten Titel des Aufrufs «SD-Aufruf zum Amerika-Boycott». Die Präzisierung des missverständlichen Textes hat Herr Keller offenbar selbst sogleich vorgenommen; aus den Presseberichten und Reaktionen wird ersichtlich, dass die Medien diese ausschliesslich gegen die amerikanisch-jüdischen Geschäfte gedachte Stossrichtung richtig verstanden haben. Der Präsident der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus hat in einem kürzlichen Schreiben an die Ständeratsmitglieder die Meinung vertreten, die Haltung gegen Rassismus sei menschenrechtlich universell angelegt und unterscheide nicht zwischen Staatsbürgerschaft. Dies ist richtig, aber Herr Keller darf zumindest wie der bisher die Schweiz beleidigende Olgiati-Film «Nazigold und Judengeld» ebenfalls für sich in Anspruch nehmen, dass er nicht die Juden schlechthin als Rasse boykottieren wollte, sondern sich sein Aufruf als Antwort an die nämlichen amerikanisch-jüdischen Kreise richtete.

Meine Schlussfolgerung: Zwar macht dies den ominösen Satz und den Aufruf nicht ungeschehen, dies alles lässt ihn aber in einem anderen Licht erscheinen. Ich räume zwar ein, dass auch ein unbedachtes Wort oft die Vorstufe zu einer bedachten Tat sein kann, und die Vorbildfunktion, die auch Kollege Zimmerli erwähnt hat, wird wohl nicht von allen Mitgliedern des Parlamentes in gleicher Weise wahrgenommen. Inwieweit der Richter den objektiven und subjektiven Tatbestand der Rassendiskriminierung hier als erfüllt ansehen würde, ist indessen doch fraglich.

Ich glaube, das Gerichtsverfahren würde sich auf dünnem Eis bewegen. Es könnte eine ganz andere Richtung einschlagen, eine Richtung, die in gegenteiligen Aufrufen sichtbar geworden ist. Lassen wir diese unerfreuliche Auseinandersetzung nicht wieder aufleben. Im Zweifelsfalle stimmen wir für Nichtaufhebung! Auch wenn wir von einer Immunitätsaufhebung absehen, bedeutet dies in keiner Weise, dass wir Nationalrat Keller einen «Persilschein» ausstellen. Es handelt sich um einen unverzeihlichen und schwerwiegenden Missgriff und somit nicht um eine Bagatelle. Er verdient eine klare, scharfe Missbilligung, verbunden mit dem Appell an alle, sich gerade in derart heiklen Bereichen der Zurückhaltung zu befehligen. Ich glaube, Populismus hat hier wirklich nichts zu suchen.

Machen wir einen Strich unter die unerfreuliche Angelegenheit, und lehnen wir die Aufhebung ab!

Reimann Maximilian (V, AG): Die einzige Stimme in unserer Kommission für die Aufhebung der Immunität in diesem Fall stammte von mir, und ich werde auch heute wieder für die Aufhebung der Immunität stimmen. Es entspricht dies meiner konsequenten Haltung, seit ich den eidgenössischen Räten angehöre – Immunität ja für Voten und Taten, die ganz direkt mit der Arbeit eines Parlamentariers zu tun haben; keine Immunität hingegen ausserhalb des Rates, ausserhalb der direkten parlamentarischen Aktivität. Es ist für mich nicht einzusehen, warum ein Parlamentarier da gegenüber einem gewöhnlichen Bürger privilegiert sein soll. Diese Haltung hatte ich schon in den Fällen der Nationalräte Jean Ziegler, Francine Jeanprêtre und Ulrich Giezendanner eingenommen, und ich werde auch heute nicht davon abweichen. So viel zur generellen Ausgangslage.

Zum vorliegenden Fall Keller: Herr Keller hatte mitten in jener unseligen Phase amerikanischer Boykottandrohungen gegen Schweizer Firmen, mitten in jener Ära der gegen unser Land gerichteten fragwürdigen Erpressungsversuche, zum bekannten Gegenboykott aufgerufen. Dafür ist er wegen an-

geblicher Verletzung der Antirassismus-Strafnorm eingeklagt worden.

Ich stelle mich nun auf den Standpunkt, dass es in einem Land mit klassischer Gewaltentrennung nicht Sache der gesetzgebenden Behörde ist, über diesen Fall zu Gericht zu sitzen. Ich stimme deshalb auch nicht in jenen Chor mit ein, in dem auch Kollege Danioth eben mitgesungen hat, der voreilig Rügen, Verweise und Schelten erteilt, aber paradoxerweise gleichzeitig den Schutzmantel der Immunität über das Vorkommnis wirft. Es ist doch Sache des Richters zu beurteilen, ob ein Aufruf zu wirtschaftlichem Boykott die Antirassismus-Strafnorm überhaupt zu verletzen vermag. Diese Strafnorm in unserer Rechtsordnung ist noch relativ jung, sie ist noch stark interpretations- und auslegungsbedürftig. In der Bevölkerung ist man stark verunsichert, was im Umfeld dieses Verbotes überhaupt noch erlaubt ist.

Deshalb wünsche ich mir sehr, und zwar ganz besonders im Interesse der Rechtssicherheit, dass die vorliegende Angelegenheit von einer Instanz beurteilt wird, die verfassungsmässig hierfür berufen ist, nämlich die Justiz.

Wir als Gesetzgeber hingegen müssen echt daran interessiert sein, eine klare Antwort auf die im Raum stehende Rechtsfrage zu erhalten. Ich stelle sie nochmals: Inwieweit vermag ein Aufruf zu wirtschaftlichem Boykott gegen die Antirassismus-Strafnorm zu verstossen? Nur wenn wir die parlamentarische Immunität von Herrn Keller aufheben, erhalten wir von der zuständigen Gewalt die gewünschte Antwort. Dies sind nicht irgendwelche selbsternannten Ordnungshüter, von denen wir viel Post erhalten haben. Es sind auch nicht irgendwelche Journalisten, die Nationalrat Keller voreilig zum Gesetzesbrecher abgestempelt haben. Die zuständige Gewalt ist das hierfür zuständige Gericht, vor dem sich Herr Keller ordentlich rechtfertigen und verteidigen kann.

Ich bitte Sie also, folgen Sie für einmal der Mehrheit Ihrer Kommission nicht. Lassen Sie den Richter über Recht oder Unrecht befinden. Geben Sie Herrn Keller eine faire Chance zur Rechtfertigung seiner Tat vor Gericht, und privilegieren Sie einen Parlamentarier im Rahmen des allgemeinen Strafrechtes nicht ohne zwingenden Grund gegenüber dem gewöhnlichen – sprich: nichtparlamentarischen – Bürger.

Schiesser Fritz (R, GL): Ich habe einen Antrag auf Rückweisung an die Kommission eingereicht. In diesem Antrag ist auch umschrieben, in welchen Punkten die Kommission die Sache noch einmal beurteilen sollte.

Wir haben einen Bericht unserer Kommission für Rechtsfragen vor uns, der, für einmal, unbefriedigend ist. Er ist nicht nur unbefriedigend, er ist auch unvollständig, und er ist widersprüchlich. Deshalb vertrete ich die Auffassung, dass der vorliegende Fall von unserer Kommission für Rechtsfragen noch einmal beurteilt werden sollte, und zwar so, wie es sich für die ständerätliche Kommission für Rechtsfragen geziemt. Es gibt drei Gründe, die mich zu diesem Rückweisungsantrag veranlassen:

1. Die Art und Weise, wie die Kommission den Zusammenhang zwischen den inkriminierten Aussagen und dem Amt von Herrn Nationalrat Keller beurteilt. Wir haben diese Problematik in diesem Rat am Fall von Nationalrat Ziegler 1991 ausführlich diskutiert. Was uns die Kommission nun beantragt, läuft darauf hinaus, das umzukehren, was die Mehrheit in diesem Rat damals entschieden hat. Es würde sich für die Kommission für Rechtsfragen unseres Rates geziemen, dem Plenum zu sagen, warum sie bei der Beurteilung der Frage, ob ein Zusammenhang mit dem Amt gegeben sei, andere Massstäbe anlegt als im Fall von Nationalrat Ziegler 1991. Die ganze Begründung, weshalb hier ein Zusammenhang mit dem öffentlichen Amt gegeben sei, besteht nach der Auffassung der Kommission darin, dass Nationalrat Keller seinen Aufruf mit der Beifügung «Nationalrat» versehen habe.

Das kann für die Beurteilung der Frage nicht genügen, ob die entsprechenden Aussagen in einem relevanten Zusammenhang mit dem Amt von Nationalrat Keller stehen. Wenn Sie heute der Kommission folgen, dann führen Sie meines Erachtens in diesem Punkt eine neue Praxis ein, und es wird in Zukunft nur noch darum gehen, bei einer Aussage oder bei

einer Tat ausserhalb des Bundeshauses oder ausserhalb einer Kommissionssitzung festzustellen, ob jemand seinen Titel als Ständerat oder Nationalrat beigefügt hat oder nicht. So dürfen wir die Angelegenheit nicht ad acta legen. Wenn ein Zusammenhang verneint wird, dann haben wir die Frage der Immunität gar nicht zu beurteilen, weil sie sich dann gar nicht stellt. Ich bin der Auffassung, für die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates gezieme es sich, diese Frage etwas einlässlicher zu beurteilen.

2. Ich hätte gerne, dass die Kommission – wenn sie einen Zusammenhang mit dem Amt bejaht – den Fall materiell neu beurteilt. Im Hauptpunkt ist die Begründung meines Erachtens widersprüchlich. Ich zitiere aus Ziffer 2 des Berichtes: «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.»

Wenn ich dann Seite 4 anschau, dann fühle ich mich aufgrund dieser Aussagen an meine ehemalige Tätigkeit als Strafrichter erinnert. Hier hat die Kommission nicht als Kommission für Rechtsfragen geurteilt, sondern sich gleichsam an die Stelle des Strafrichters gesetzt, indem sie sich dazu äussert, ob neben dem objektiven allenfalls auch der subjektive Tatbestand erfüllt sein könnte.

Auch im vorliegenden Fall gilt der Grundsatz der Gewaltenteilung, wie in dieser Diskussion verschiedentlich schon betont worden ist. Für mich ist die Kommission hier, in diesem Bericht, zu sehr Strafrichter und zuwenig Kommission für Rechtsfragen des Ständerates. Ich hätte gerne, wenn sich die Kommission auch über diesen Standpunkt noch einmal in aller Ruhe Gedanken machen würde.

Das, was wir heute entscheiden, hat Präjudizcharakter. Wozu führt es, wenn wir der Kommission folgen? Wenn wir aufgrund dieses Berichtes der Kommission folgen, führt das zu einer Aufhebung der Aufhebungsmöglichkeit für die relative Immunität – oder umgekehrt: zu einer Verabsolutierung der relativen Immunität und damit zu einer krass unterschiedlichen Behandlung des Parlamentariers und des gewöhnlichen Bürgers. Wir sind nicht Parlamentarier, die nebenbei auch noch gewöhnliche Bürger sind, sondern wir sind gewöhnliche Bürger, die nebenbei eine besondere Aufgabe in diesem Parlament zu erfüllen haben. Die parlamentarische Immunität, auch die relative, soll uns in der gehörigen Erfüllung dieser besonderen Aufgabe schützen, nicht aber vor einer Gleichbehandlung mit den übrigen Bürgern dieses Landes. Ich befürchte, dass wir, wenn wir den Weg weitergehen, den wir während Jahren gegangen sind und der jetzt von der Kommission noch weiter begangen wird, am Schluss just Parlamentarier sind, die nebenbei auch noch gewöhnliche Bürger des Landes sind.

Ich bitte Sie, diesen Punkt zu berücksichtigen. Ich wäre sehr dankbar, wenn sich unsere Kommission für Rechtsfragen dazu noch einmal äussern könnte.

3. Herr Zimmerli hat diesen Punkt bereits angesprochen: In einer der ersten Sessionen, die ich in diesem Rat mitmachte, stand die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Günter zur Diskussion. Es ist eigenartig: Der Ständerat beweist eigentlich, dass es ohne den Schutz der relativen parlamentarischen Immunität problemlos geht. Wir haben es ja immer mit Fällen aus dem Nationalrat zu tun. Im Fall von Nationalrat Günter führte der Präsident der Petitions- und Gewährleistungskommission, Herr Miville, aus: «Ich bitte Sie, dabei zu beachten: Hier liegt nun wirklich eine Tradition vor. Unser Rat funkt dem anderen Rat bei Beschlüssen dieser Art, wo es sich um ein Mitglied der anderen Kammer handelt, nicht hinein.» Mit anderen Worten: Es gibt auch die Tradition, nicht nur im Zweifel die relative Immunität zu gewähren, sondern auch dem Nationalrat als Erstrat – hier ist er ja immer Erstrat, wie ich vorhin ausgeführt habe – zu folgen, es sei denn, es lägen wirklich namhafte Gründe vor, weshalb dies nicht der Fall sein sollte.

Ich habe den Kommissionsbericht auf diese Gründe hin geprüft. Ausser der Ausführung, dass die Debatte im Nationalrat etwas emotional geführt worden sei, lässt sich eigentlich recht wenig anführen, um zu begründen, weshalb wir vom

klaren Entscheid des Nationalrates abweichen sollten. Wenn wir schon vom klaren Entscheid des Nationalrates abweichen sollen, dann würde ich von unserer Kommission für Rechtsfragen erwarten, dass sie uns in ihrem Bericht kurz sagt, welches denn die wesentlichen Gründe sind, den Entscheid des Nationalrates umzustossen. Die Kommission hat das meines Erachtens nicht oder nicht ausführlich genug gemacht. Auch das ist für mich ein wesentlicher Grund zu sagen: Die Kommission soll sich noch einmal über diesen Fall beugen. Dieser Fall hat mehr Bedeutung nach aussen, als wir es uns heute vergegenwärtigen, und zwar nicht nur in materieller Hinsicht, sondern auch im Hinblick auf die Art und Weise der Behandlung zukünftiger Fälle, in denen es um die Aufhebung der relativen Immunität geht.

Vielleicht müssten wir uns wirklich einmal ernsthaft Gedanken darüber machen, ob wir mit dem Institut der relativen Immunität so weiterfahren können, wie wir das bisher gemacht haben.

Bereits im Fall von Nationalrat Ziegler 1991 hat man gesagt: Jetzt müssen wir etwas unternehmen, wir müssen diese Sache prüfen, wir müssen allenfalls die Rechtsgrundlagen ändern. Sie wissen, was in der Zwischenzeit geschehen ist. Unsere Kommission könnte sich auch darüber Gedanken machen.

Ich bitte Sie, unserer Kommission diese zweite Chance zu geben, und ich bin überzeugt: Sie wird uns einen substantielleren Bericht vorlegen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich bin Mitglied dieser Kommission, war aber an diesem Sitzungstag ebenfalls verhindert; insofern bin ich diesem Kommissionsbericht und dem Rückweisungsantrag etwas weniger verpflichtet. Trotzdem empfehle ich Ihnen, den Antrag Schiesser zurückzuziehen und am Schluss der Kommission zuzustimmen. Warum? Herr Schiesser macht drei gute Gründe geltend – meines Erachtens aber hat er den Fall von Nationalrat Giezendanner nicht mehr zutreffend in Erinnerung.

1. Herr Schiesser sagt absolut richtig, es brauche einen funktionellen Zusammenhang zwischen der inkriminierten Äusserung oder Tat und der Stellung als Mitglied der Bundesversammlung. In Ziffer 4.1 verweist die Kommission schlicht auf die Unterzeichnung «Nationalrat Rudolf Keller, SD-Zentralpräsident». Wenn Herr Keller zu einer Veranstaltung aufgerufen hätte, welche mit Politik gar nichts zu tun hätte oder nur in einem entfernten Zusammenhang damit stünde, dann vermöchte ihn die Bezeichnung «Nationalrat» und «SD-Zentralpräsident» vermutlich nicht automatisch unter den Schirm der relativen Immunität zu stellen. Ich kann nicht ein gemeines Delikt unter dem Schutz der relativen Immunität begehen; diese Freiheit haben wir nicht. Im Zusammenhang mit den Vorkommnissen in jener Zeit besteht aber nicht der Hauch eines Zweifels, dass die Aussagen von Herrn Keller in einem politischen Zusammenhang zu sehen sind. Wir befassten uns ja damals in diesem Rat verschiedentlich mit diesen Fragen, und der andere Rat tat dasselbe.

Und wenn in diesem Zusammenhang eine Äusserung von einem Parteipräsidenten gemacht wird und er sich auch als das zu erkennen gibt, dann ist mehr erreicht als das, was im Fall von Nationalrat Giezendanner seinerzeit von uns akzeptiert wurde. Giezendanner hat sich in einem Memo zuhänden der Presse in einem verkehrspolitischen Bereich als Nationalrat ausgegeben. Wir haben das als hinreichend betrachtet. Wenn es also um eine Rechts- oder eine Praxisänderung gegangen wäre, dann hätte sie im Fall von Nationalrat Giezendanner stattgefunden und nicht im Fall von Nationalrat Keller.

Willkürlich verhält sich derjenige, der in seiner Praxis stets wankelmütig ist und sie immer wieder ändert; eine einzelne Praxisänderung aber, die dann auch durchgezogen wird, ist rechtens.

Diese Praxisänderung haben wir, wenn überhaupt, mit dem Fall von Nationalrat Giezendanner gemacht; ich halte den Konnex als Grund der damaligen Erwägungen, übertragen auf den heutigen Fall, als hinreichend. Daher ist eine Rückweisung an die Kommission nicht notwendig.

2. Herr Schiesser wirft der Kommission vor, sich als Strafrichter aufzuführen und damit die Gewaltentrennung zu verwischen. Er hat insbesondere darauf verwiesen, dass die beiden letzten Sätze in Ziffer 4.2 in diese Richtung gehen.

Ich teile seine Auffassung. Sie hat aber mit dem Ausgang des Verfahrens nichts zu tun. Ich war stets darauf aus, dass die relative Immunität nun in Gottes Namen wirklich so etwas ist wie ein Privileg der Mitglieder der Bundesversammlung.

Es ist in Gottes Namen so: Wer mit dem Mittel des Mundwerks und mit dem Mittel der Schreibe Gedanken zu transportieren hat, Überzeugungsarbeit zu leisten hat, Überredungsarbeit zu leisten hat, hie und da auch populistisch zu sein hat, der läuft Gefahr, bestehendes Recht zu übermarchen.

Es ist ein bewusster Entscheid des Bundesgesetzgebers, die Mitglieder der Bundesversammlung in diesem Bereich in Schutz zu nehmen, und zwar nicht nur im Rahmen einer vorweggenommenen Prüfung dahingehend, ob überhaupt ein Tatbestand vorliegt, der objektiv und subjektiv tragbar ist, sondern indem gesagt wird, wenn etwas im Zusammenhang mit der Stellung einer Person als Mitglied der Bundesversammlung stehe, könne oder solle sie von der Strafverfolgung befreit werden können. Da sind wir frei.

Die vorweggenommene Tatbestandsprüfung ist meines Erachtens gar nicht notwendig. Wenn behauptet wird, jemand habe einen Strafrechtsartikel verletzt, eine zivile Instanz diese Person dann mit einem Strafverfahren bedroht und das in Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung steht, dann sind wir frei zu entscheiden, ob wir die Immunität aufheben wollen oder nicht, unabhängig davon, ob wir den Tatbestand für erfüllt halten oder nicht. Mit anderen Worten: Auch wenn wir überzeugt sind, dass der Tatbestand erfüllt ist, haben wir das Recht, Immunität walten zu lassen. Das ist für mich eine zentrale Aussage.

Es geht nicht nur darum, dass wir jenen, der nichts getan hat, vor einer lästigen Strafverfolgung schützen, sondern auch darum, denjenigen nicht dem Strafrichter auszuliefern, der tatsächlich etwas getan hat – wenn es im Rahmen seiner politischen Tätigkeit erfolgt ist.

Nun können Sie sagen, das widerspreche der heutigen Auffassung. Das glaube ich nicht. Es geht hier um eine Rechtsgüterabwägung, die eindeutig zur Freiheit des Parlamentariers führen muss. Wenn der Parlamentarier in seiner ihm eigenen überbordenden Art und Weise gelegentlich über die Stränge haut, ist das der demokratischen Freiheit immer noch besser zuträglich, als wenn er nicht mehr in völliger Freiheit argumentieren kann.

Klar gibt es Grenzen. Es wäre nun allerdings akademisch, ausloten zu wollen, wo die Grenzen sind. Aber das ist eine materielle Aussage. Hier halte ich die Grenzen – nicht im strafrechtlichen Sinn, sondern im Sinne des Immunitätsrechtes – nicht für überschritten.

Daher bräute eine Rückweisung an die Kommission nichts. Im Ergebnis würde sie zu nichts anderem führen.

3. Zur Immunität im Falle von Nationalrat Günter: Selbstverständlich sind wir bei solchen Fragen gerne bereit, dem Erstrat zu folgen. Zum Reglement: Wer diese Sammlung von blauen Blättern über die Praxis bei Immunitätsfragen überhaupt erlassen hat, weiss ich nicht. Auf alle Fälle hat dies weder das Büro des Nationalrates noch jenes des Ständerates, noch irgendeine Kommission oder ein Plenum getan. Rechtskraft haben diese blauen Blätter nicht.

Wir sind im Fall von Nationalrat Giezendanner auf alle Fälle von den Erwägungen weggekommen, wie sie sich gerade auch in Ziffer 4.2 Absatz 2 niederschlagen. Diese sind nämlich die Konsequenz dieser Praxiszusammenfassung, die wir mindestens seit Giezendanner nicht mehr akzeptieren. Wenn Sie den Antrag der Kommission zurückweisen, lösen Sie keines der Probleme von Herrn Schiesser.

Hic Rhodus, hic salta – hier müssen wir Farbe bekennen. Wollen wir die Immunität aufheben oder nicht? Ich muss Ihnen sagen, was Herr Reimann vorschlägt, ist natürlich auch eine Schlaumeierei. Herr Reimann will anhand dieser Immunitätsfrage die Grenzen des Antirassismusklausels abstecken lassen. Ich halte das, gelinde gesagt, für Unfug. Ich meine

auch, wir sollten bei diesen Immunitätsfragen keine Zeichen nach aussen setzen. Wenn wir Zeichen setzen, dann hissen wir die Schweizerfahne oder blasen den Zapfenstreich auf dem Bundesplatz, aber solche Übungen eignen sich nicht, um Zeichen zu setzen. Zeichen würden gesetzt, wenn dieser Prozess – jetzt bin ich auch politisch – im Herbst vor den Wahlen ablaufen würde. Daran habe auch ich politisch wenig Interesse.

Ich meine, dass der Aufruf zu einem Boykott in der Situation, wie sie damals bestand, im Sinne eines Retorsionsgedankens – der übrigens in diesem Rahmen von der Freisinnig-demokratischen Partei gegenüber den USA ohne die Nennung des Namens der Juden ventiliert worden ist – eine verständliche Reaktion war, die strafrechtlich so oder anders zu beurteilen und menschlich nicht zu billigen ist, aber immunitätsrechtlich nicht dazu führen darf, dass wir unsere Auffassung, die wir im Falle von Nationalrat Giezendanner gebildet haben, aufgeben.

Daher bin ich der Auffassung, dass Sie der Kommission folgen und dem Antrag Schiesser nicht zustimmen sollten.

Onken Thomas (S, TG): Auch meinerseits vermag ich dem Raisonement der Kommission nicht zu folgen. Ich beantrage Ihnen, dem Antrag Zimmerli zuzustimmen und die Immunität von Nationalrat Keller Rudolf aufzuheben.

Wir sitzen hier nicht zu Gericht. Wir können uns nur ein summarisches Urteil über die strafrechtliche Relevanz der inkriminierten Äusserungen bilden. Gestützt auf diese vorläufige Beurteilung müssen wir entscheiden, ob die Aufhebung der Immunität verhältnismässig, also dem möglicherweise strafbaren Tatbestand angemessen ist. Am Richter ist es dann, zu untersuchen, zu erwägen und Recht zu sprechen – an ihm und nicht an uns.

Die Kommission bezweifelt in ihrem Bericht, «ob Nationalrat Keller in diesem Fall strafrechtlich verurteilt werden kann». Sie findet überall Relativierungsargumente, Entschuldigungsgründe und mildernde Umstände für das, was sie selbst als moralisch untragbar bezeichnet. Die Kommission ist zwar überzeugt, «dass der Rassismus und der Antisemitismus strafrechtlich verfolgt werden müssen». Sie muss sich aber die Frage gefallen lassen, wie dies geschehen soll, wenn sie selber in einem solch gravierenden Fall nicht Hand dazu bieten will.

Die Kommission betont schliesslich den Vorbildcharakter von uns Parlamentarierinnen und Parlamentariern, aber sie legt meines Erachtens mit ihrer Interpretation die Latte derart tief, dass jede und jeder, auch in allen zukünftigen Fällen, darüberhüpfen könnte.

Wenn wir diesem Antrag folgen, schaffen wir unter anderem auch ein ganz bedenkliches Präjudiz, ein Präjudiz für zweifelnde, erklärende, nachträglich interpretierende Nachgiebigkeit, wo wir unmissverständlich vorangehen und unser Haus in Ordnung halten sollten.

Der Grundtenor dieses Berichtes ist sehr beschwichtigend: Es sei nicht so schlimm, es sei nämlich gar nicht so gemeint gewesen und das Gesagte sei ja im nachhinein auch relativiert und zurechtgerückt worden. Das ist ungefähr die Lesart. Übrig bleibt grobe Fahrlässigkeit, übrig bleibt Unüberlegtheit, aber kein rassendiskriminierender Appell.

Ich bin nicht Jurist, aber als «Phil-Einser» nehme ich diesen Text einmal zur Hand und nehme ihn so, wie er hier steht, ernst:

1. Wir haben es bei diesem Text gerade nicht mit einer gedankenlosen Äusserung zu tun, auch nicht mit einer missverständlichen Formulierung, zum Beispiel im Überschwang einer Rede, und schon gar nicht mit einem Versprecher. Der Aufruf ist schriftlich formuliert, und zwar geschliffen formuliert. Die Sätze sind gestanz und zielgerichtet. Der Text ist in einem Parteisekretariat entstanden und ist nicht das ungelinke Elaborat eines einzelnen Schreibers. Er ist eben gerade nicht undifferenziert und plump, sondern er ist klar berechnend.

2. Der Text ruft auch nicht – wie jetzt gesagt wird – zum Boykott amerikanisch-jüdischer Unternehmen und Produkte auf, wie sich der Urheber nachher zu beschönigen beeilte, son-

dem der Text ruft klar und unmissverständlich zum Boykott von «sämtlichen amerikanischen und jüdischen Waren, Restaurants und Ferienangeboten» auf. Der Akzent liegt auf diesem «und».

3. Es wird gesagt, die Aktion sei «nicht gegen schweizerische Jüdinnen und Juden gerichtet gewesen». So wird Nationalrat Keller Rudolf im Bericht zitiert.

Das ist, sage ich, eine nachträgliche Schutzbehauptung.

Der Appell richtet sich an die hiesige, an die schweizerische Bevölkerung. Nur dann macht er überhaupt Sinn. Sie wird dazu aufgerufen, amerikanische und jüdische Waren, Restaurants und Ferienangebote zu boykottieren. Gegen wen also vorab – wenn nicht gegen Schweizer Jüdinnen und Juden, die solche Waren als Unternehmer herstellen oder solche Restaurants als Betriebsleiter führen – könnte sich ein solcher Aufruf zur Ausgrenzung, zur Ächtung denn richten? Doch sicher nicht gegen die paar amerikanischen Anwälte in New York, die irgendwelche Sammelklagen gegen unser Land eingereicht haben!

Die zu späten Einsichten eines unter Druck geratenen und kleinlaut gewordenen Ratskollegen sind eine Sache. Sie können vom Richter als mildernd oder entlastend gewürdigt werden. Eine ganz andere Sache aber ist dieser unmissverständliche und Wort für Wort wohlüberlegte und wohlformulierte Appell; diese Aufhetzung – man kann es nicht anders sagen –, die nicht zerredet werden darf, weil sie eine Ungeheuerlichkeit darstellt, zumal sie auch noch mit dem pathetischen Handlungsappell gekrönt wird: «Wir ... schreiten zur Tat!» Das kann und darf durch nachträgliche Korrekturen und Interpretationen nicht ungeschehen gemacht werden. Es ist keine Gedankenlosigkeit. Es ist ein unzweideutiger Appell, und den kann man – wie gesagt – durch nachträgliche Auslegungen nicht ungeschehen machen.

Nach meinem Dafürhalten sind deshalb die Strafbarkeitskriterien gegeben, und es darf auch von unserem Rat nicht hingenommen werden, dass derart absichtsvolle und diskriminatorische Aufrufe von Richtern nicht einmal beurteilt werden können, weil der Schreibtischtäter durch seine Immunität einer strafrechtlichen Prüfung und Ahndung entzogen bleibt.

Von uns – ich wiederhole es – ist gerade in diesem Punkt Vorbildcharakter zu erwarten. Auch nicht die übelsten Entgleisungen eines Herrn Bronfman und anderer vermögen in irgendeiner Form zu rechtfertigen, dass hier in der Schweiz, wo wir zuständig sind, Gleiches mit Gleichem vergolten wird, mehr noch, dass Schweizer Jüdinnen und Juden, dass Mitbürgerinnen und Mitbürger in dieser Art und Weise diskriminiert werden und durch solche Aufrufe auch noch wirtschaftliche Nachteile erleiden. Hier ist nicht einfach über die Stränge geschlagen worden, sondern das ist einfach schlicht verletzend und diskriminierend.

In diesem Sinne ersuche ich Sie deshalb, die Immunität von Nationalrat Keller heute aufzuheben und auch den Antrag Schiesser zurückzuweisen.

Schiesser Fritz (R, GL): Die letzte Bemerkung von Herrn Kollege Schmid kann ich nicht einfach so im Raum stehen lassen. Den Hinweis darauf, dass nicht zuletzt aus freisinnigen Kreisen in der damaligen Diskussion auch in diesem Rat die Idee von Gegenmassnahmen aufgebracht worden sei, kann ich nicht in den Zusammenhang rücken lassen, über den wir heute diskutieren. Wir diskutierten damals in diesem Rat darüber, wie allenfalls zu reagieren sei, falls von seiten staatlicher Organe in den Vereinigten Staaten Boykottmassnahmen beschlossen werden sollten. Wir wissen, dass zum damaligen Zeitpunkt in den Kongressen verschiedener Bundesstaaten entsprechende Gesetzesvorlagen eingebracht worden waren. Es gehört zur Pflicht eines Parlamentes, sich zu überlegen, wie man in einem solchen Fall reagieren würde – falls derartige Massnahmen Gesetzescharakter bekommen sollten. Das war der Zusammenhang, in dem wir über derartige Massnahmen diskutierten. Ich möchte hier eine ganz klare Trennlinie ziehen, damit man die unterschiedlichen Sachverhalte auseinanderhält und nicht nun auf diese Art und Weise versucht, etwas zu rechtfertigen, das man so schlicht nicht rechtfertigen kann.

Noch eine kurze Bemerkung zu einem anderen Punkt, den Herr Schmid angesprochen hat: Ich stelle fest, dass in bezug auf die bisher geübte Praxis, vom Erstrat nicht abzuweichen, es sei denn, es lägen wichtige Gründe vor, auch von Herrn Kollege Schmid nichts Neues vorgebracht worden ist. Im Bericht der Kommission ist – Herr Kollege Schmid – nichts von den Gründen zu lesen, auf die Sie den Entscheid der Kommission stützen, wonach der Entscheid über die «relative Immunität» ein politischer Ermessensentscheid des Parlamentes sei. Die Kommission hat etwas ganz anderes gemacht. Der entscheidende Passus findet sich auf Seite 5 des Berichtes (Ziff. 4.4), wo die Kommission sinngemäss ausführt, es sei ungewiss, ob die objektiven und subjektiven Tatbestandselemente erfüllt seien, weshalb die Immunität nicht aufgehoben werde. Das ist der entscheidende Punkt – und dies kann in einer ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen nicht so stehengelassen werden! Ich möchte der Kommission die Gelegenheit geben, diesen Bericht zu korrigieren, sei es in Ihrem Sinne, sei es im Sinne der Ausführungen von Herrn Schmid, sei es in meinem Sinne. Aber so darf er nicht stehenbleiben, nicht für die Nachwelt und auch nicht als Grundlage für die Behandlung zukünftiger Fälle der «relativen Immunität».

Plattner Gian-Reto (S, BS): Sie wissen, dass ich Physiker bin und nicht Jurist. Ich nehme für mich das Recht in Anspruch, mich nicht in diesen Verästelungen von Argumenten zu verlieren, wie das einige juristisch argumentierende Kolleginnen und Kollegen gemacht haben, sondern das anzusprechen, was mir als das Wesentliche erscheint. Ich glaube, es ist in dieser Art von niemandem gesagt worden.

Wenn man davon ausgeht, dass man nicht den Ausweg wählt, den Kollege Schiesser als Möglichkeit andeutet – dass man nämlich Herrn Keller der Justiz überantwortet, indem man sagt, die Tat sei gar nicht im Zusammenhang mit dem Amt geschehen (dann müsste er nämlich vor Gericht), wenn man also davon ausgeht, dass es hier um die relative Immunität geht –, dann muss man sich doch überlegen, was der Sinn dieser Immunität ist und gegen was sie abgewogen werden muss. Ich verstehe diese relative Immunität so, dass es darum geht, einerseits Parlamentarier bei der Ausübung ihres Amtes in vernünftiger, angemessener und adäquater Weise zu schützen, andererseits aber zu prüfen, ob dieselben Parlamentarier allenfalls Rechte anderer verletzt haben. Nun muss man abwägen, was im Einzelfall schwerer wiegt. Die «Rechte anderer», die in diesem Fall allenfalls verletzt wurden, sind einmal die Rechte der Juden, insbesondere – gemäss der klaren Formulierung des Aufrufs von Herrn Keller – auch der Schweizer Juden, und zweitens, das habe ich gelernt, wurde allenfalls das Officialprinzip verletzt, nämlich der Grundsatz der gleichmässigen Strafverfolgung aller Bürger, ganz gleich welchen Rang und Status sie haben, also das Funktionieren des Rechtsstaates an sich. Diese beiden Dinge stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis.

Schauen wir die eine Waagschale an. Dort drin liegt die relative Immunität. Weshalb haben wir sie überhaupt? Das öffentliche Interesse daran besteht in der Meinungsäusserungsfreiheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei der Ausübung ihres Amtes. Es berücksichtigt, dass wir ein Interesse an einem gut funktionierenden, an einem demokratisch funktionierenden Parlament haben. Somit geht es eigentlich um einen Aspekt des Schutzes der Demokratie, und das spezifische Interesse besteht darin, dass sich die gewählten Volksvertreter pointiert und dezidiert zu politischen Fragen äussern können sollen, ohne Angst haben zu müssen, von den Gegnern ihrer Meinung oder von übereifrigen Staatsanwälten in Rechtshändel verwickelt zu werden, welche dann Zeit, Geld und Kraft kosten und somit die Volksvertreter letztlich an der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe hindern würden.

Das – und nur das – ist das durch die relative Immunität allenfalls zu schützende öffentliche Interesse. Es geht hier nie um das Interesse des inkriminierten Parlamentariers, sondern es geht um unser aller Interesse am Funktionieren des Parlamentes. Das ist die eine Waagschale.

Auf der anderen Waagschale liegt das öffentliche Interesse, das für eine ordentliche Strafverfolgung spricht, die genau so ablaufen soll, wie wenn irgendein anderer als ein Parlamentarier die entsprechenden Aussagen gemacht hätte. Da muss ich Sie nun etwas rhetorisch fragen: Sind Sie wirklich mit der Kommission für Rechtsfragen der Ansicht, der Demokratie werde schwererer Schaden zugefügt, wenn sich Herr Keller vor Gericht verantworten muss? In einem fairen, rechtsstaatlichen Verfahren notabene, das von der Unschuldsumutung ausgeht und das ihm auch die Chance lässt, durch Vorbringen überzeugender Argumente einen Freispruch zu erreichen. Sind Sie wirklich der Ansicht, der Schaden wäre dann grösser, als wenn wir ihn von vornherein als Volksvertreter, und nur weil er Volksvertreter ist, dem Verfahren entziehen, das jeder andere Bürger und jede andere Bürgerin in seiner Lage auf sich zu nehmen hätte?

Eine zweite Überlegung für diese Abwägung der beiden Interessen: Sind Sie wirklich mit der Kommission für Rechtsfragen der Ansicht, dass die angesichts der geschichtlichen Vergangenheit mehr als nur verständlichen Verletzungen der Gefühle und der Rechte der jüdischen Minderheit in unserem Land durch einen so erinnerungsschwangeren, an die Kristallnacht erinnernden und so hetzerischen Aufruf, wie jenen von Herrn Keller, leichter wögen als unser doch sehr allgemeines und sich niemals auf Herrn Keller als Person zu beziehendes Interesse an der ungestörten Ausübung des parlamentarischen Amtes? Das müssten Sie ja denken, wenn Sie am Schluss die Immunität nicht aufheben würden.

Sind Sie wirklich der Ansicht, dass es für unseren Rechtsstaat und unsere Demokratie besser ist, also dem öffentlichen Interesse in Abwägung aller Dinge besser Rechnung getragen wird, wenn wir der Bevölkerung vordemonstrieren, dass ein in der Sache überhaupt nicht unbelasteter Politiker jederzeit im hochsensiblen Minenfeld von Rassismus und Antisemitismus verbal herumtrampeln und damit als willkommene Legitimation für rassistische Publikationen und entsprechende Stammtischgespräche dienen darf? Zumal Herr Keller zwar vor der Kommission für Rechtsfragen auf Irrtum bzw. Fahrlässigkeit plädiert hat, aber in Wirklichkeit, gemäss «Tages-Anzeiger» von heute, auf der Internet-Homepage seiner Partei seinen Boykottaufruf wiederholt, gerechtfertigt und eine Immunitätsaufhebung als beste Propaganda für seine Wiederwahl bezeichnet hat. Ganz so selbstlos und fahrlässig scheint er doch nicht gehandelt zu haben.

Für mich ist das die Abwägung, die wir machen müssen: Auf der einen Seite besteht relativ klar, aufgrund der Präzedenzfälle, das öffentliche Interesse an der Straflosigkeit von Parlamentariern, wie es Herr Schmid auch geschildert hat. Es steht ziemlich fest, wie es einzuschätzen ist. Jetzt müssen Sie das andere Interesse dagegen abwägen: Wiegt es schwerer oder allenfalls leichter?

Die Abstimmung wird zeigen, wie Sie meine drei Fragen beantworten; aber ich bitte Sie inständig und aus grosser Sorge um die Zukunft der fairen politischen Diskussion in unserem Land, kein Zeichen zu setzen, das alle Bürgerinnen und Bürger – die ja ausserhalb dieser engen und sehr akademischen juristischen Argumentationen, die wir hier führen, stehen – nur so verstehen können, dass schlussendlich feststeht: Herr Keller war nach Meinung des Ständerates berechtigt, das Unsägliche zu sagen. So wird es «herüberkommen».

Ich jedenfalls komme zum klaren Schluss, dass sich die Waage, auf der die beiden öffentlichen Interessen liegen, überdeutlich zugunsten des öffentlichen Interesses an einer Strafverfolgung von Herrn Keller neigt. Es ist eben gerade kein Zweifelsfall, bei dem man allenfalls fünf gerade sein lassen könnte. Mit Blick auf unsere Geschichte – welche neben dem heute immer noch vorhandenen, aber verdeckten Antisemitismus auch jahrhundertealten offenen, militanten Antisemitismus umfasst hat – kann das Recht auf eine antisemitische Hetze nicht zu jenen Freiheiten gehören, die ich durch die parlamentarische Immunität schützen will.

Zum Rückweisungsantrag Schiesser: Ich finde, dass Herr Schiesser sehr klug argumentiert hat, nur sehe ich nicht ganz ein, was der Rückweisungsantrag bringen soll. So, wie Herr Schiesser gesprochen hat, liegen jetzt alle Argumente auf

dem Tisch. Materialien erzeugen nicht nur Kommissionen, sondern auch das Plenum; ich sehe nicht ein, was es bringt, wenn nun die Kommission für Rechtsfragen, die ein Teil des Plenums ist, das alles noch einmal aufschreibt und es dann nochmals schriftlich in den Rat bringt. Ich meine, wir sind entscheidungsreif, und die Entscheidung ist eigentlich klar.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): Je vous prie de ne pas vous rallier aux conclusions de la commission. La commission semble avoir oublié qu'elle est prioritairement une instance politique et a tenté de jouer, le temps d'une séance, le rôle d'une instance judiciaire. Pourtant, au chiffre 2 de son rapport, en rappelant la procédure qui doit être appliquée, la commission indiquait clairement: «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.» Notre commission va même plus loin en soulignant, au chiffre 4.4 de son rapport, le caractère moralement inacceptable des propos de M. Keller, conseiller national. La commission indique que le racisme et l'antisémitisme doivent «être combattus et poursuivis sur le plan pénal, les parlementaires devant se comporter en modèles, jouer un rôle de fer de lance dans ce combat, davantage encore dans un contexte politique tendu, agité».

La conclusion s'impose: le Parlement doit être aussi et probablement plus exigeant avec ses propres membres qu'avec quiconque en matière de respect des lois. En l'occurrence, il ne fait pas de doute que M. Keller a franchi les limites du tolérable. Le Parlement n'a donc pas à s'interroger sur ses motifs, sur ses négligences – il est d'ailleurs singulier qu'on puisse devenir raciste ou antisémite par négligence –, sur la sincérité ou non de ses regrets. C'est là la tâche du juge.

Le rôle du Parlement est, par contre, d'indiquer, comme l'a très heureusement fait avec clarté le Conseil national, qu'il n'offrira pas l'abri de l'impunité à un de ses membres pris en faute. L'immunité parlementaire, n'en déplaise à M. Schmid, n'est quand même pas le droit de dire impunément n'importe quoi. M. Keller a tenu des propos inadmissibles. Il doit en répondre devant la justice ordinaire. Ses propres collègues du Conseil national l'ont décidé ainsi. Il serait très inquiétant que le Conseil des Etats lui permette de se prévaloir de son mandat d'élu pour éviter une procédure pénale à laquelle l'exposerait tout autre citoyen par des propos inconsidérés.

Je vous propose en conséquence de lever l'immunité parlementaire de M. Keller, conseiller national.

Danioth Hans (C, UR): Nochmals zwei Richtigstellungen, eine gegenüber Herrn Onken, die andere gegenüber Herrn Schiesser.

Herr Onken, Sie haben der Kommission bzw. dem Bericht vorgeworfen, sie hätten Entlastungsmomente untergejubelt. Wenn sich hier jemand einem Vorwurf des Unterjubelns aussetzt, dann sind Sie es; lesen Sie diesen Aufruf bitte einmal! Nirgends, aber auch wirklich nirgends steht, wir Schweizer sollten wegen des jüdisch-amerikanischen Vorgehens und wegen dieses Boykotts unsere eigenen Mitbürger – Schweizerinnen und Schweizer jüdischen Glaubens – diskriminieren, boykottieren. Dies wäre ein ganz schlimmer Vorwurf. Dies würde für mich eindeutig dazu führen, Ihnen die Aufhebung der Immunität zu beantragen, weil hier unsere Schweizer Juden praktisch Geiseln in einer Auseinandersetzung würden, für die sie nichts vermögen, im Gegenteil. Zu Beginn habe ich gesagt: Die Haltung unserer jüdischen Mitbürger war «impeccable», einwandfrei. Deshalb möchte ich Sie bitten, hier nicht Öl ins Feuer zu giessen.

Bei allem Respekt, Herr Kollege Schiesser: Darf ich Ihnen aus den blauen Blättern vorlesen, die Herr Kollege Schmid zwar nicht anerkennt, die aber immerhin die bisherige Praxis festschreiben? Dort heisst es: «In diesem Rahmen» – der Rechtsgüterabwägung – «findet das Opportunitätsprinzip seinen systematischen Ort. Es beinhaltet das Recht der eidgenössischen Räte, sich ein summarisches Urteil über die strafrechtliche Relevanz des Verhaltens zu bilden. Eine strafbare Handlung muss ernsthaft in Frage stehen, und es sind

ausreichende Anhaltspunkte dafür namhaft zu machen.» Weiter hinten steht: «Die Prüfung hat sich auf die objektive und die subjektive Seite des inkriminierten Verhaltens zu beziehen.» Und am Schluss erweist sich die Strafbarkeit des Verhaltens stets im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung: «Diese Beurteilung, wie sie der Richter nachher vornehmen muss, ist dem Parlament nicht abgenommen.» Erweise sich die Strafbarkeit des Verhaltens im Rahmen einer vorläufigen Verurteilung als zweifelhaft oder nicht gegeben, so sei die Immunität nicht aufzuheben. Es wäre unangemessen, ein Strafverfahren gegen einen Parlamentarier aufgrund unzureichender Anhaltspunkte zu bewilligen. Ich gehe nicht so weit wie Herr Kollege Schmid, der sagt, unter diesem relativen Immunitätsartikel sei praktisch alles Landläufige abgedeckt. Wenn ein offensichtlicher Tatbestand erfüllt wäre, müssten wir die Immunität aufheben. Gerade das ist aber eben ungewiss, und hier spielt alles mit, was Sie gehört haben. Wollen wir diese unselige Auseinandersetzung mit ungewissem Ausgang heraufbeschwören? Diesen Aufruf können Sie mit Verachtung strafen, aber nicht mit der Aufhebung der Immunität.

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: Votre commission n'a pas de divergence avec les personnes qui se sont exprimées jusqu'à présent en ce qui concerne le fond de cette affaire et sur la question de la gravité, de l'acuité de la lutte que nous devons mener contre l'antisémitisme.

Mais nous avons des divergences en ce qui concerne l'interprétation de l'immunité parlementaire relative. J'ai entendu ce soir au moins dix interprétations différentes de ce que l'on doit appliquer comme critères en matière d'immunité parlementaire relative. M. Danioth vient de vous les lire en allemand, je vais donc faire l'économie de vous les lire en français. Nous avons les «papiers bleus» et pas grand-chose d'autre pour savoir de quelle manière interpréter l'immunité parlementaire relative. Nous avons appliqué les critères tels que M. Danioth vient de les indiquer. C'est vrai que ces critères sont parfois contradictoires, parce qu'on dit que c'est la justice qui doit faire son travail, mais que nous, Parlement, nous devons à l'avance quand même regarder si les critères de la punissabilité sont remplis.

Je veux bien, Monsieur Schiesser, que l'on renvoie le tout en commission, mais d'abord je veux que notre Bureau établisse des directives claires sur la manière d'interpréter l'immunité parlementaire relative. Dès que ce sera le cas, je pense que nous pourrions faire les choses différemment. Je trouve que notre Parlement a une manière incohérente de pratiquer en la matière, de justifier ses prises de position, bien que la prise de position soit jusqu'à présent la non-levée de l'immunité parlementaire. La manière dont on la justifie varie. Quand on ne sait pas quoi faire, on fait ce que vous avez proposé en premier lieu, Monsieur Schiesser, on dit: «Ecoutez, ce qu'il a dit, ce qu'il a fait n'a rien à voir avec son activité de parlementaire. Par conséquent, cela ne nous concerne pas et nous ne nous prononçons pas sur la question.» C'est la manière dont on agit, en général, quand on n'arrive à ne pas se prononcer sur la levée ou non de l'immunité parlementaire.

D'autre part, j'ai appris avec intérêt qu'il faut une raison majeure pour se distancer de la décision du Conseil prioritaire. Je n'ai lu ça nulle part. L'analyse des matériaux ne peut pas nous donner d'indication, dans la mesure où il s'agit toujours de la levée de l'immunité parlementaire d'un membre du Conseil national, et non pas d'un membre du Conseil des Etats. Il n'y a donc pas de pratique en la matière. Si nous avions vraiment voulu que ce soit le Conseil auquel le député appartient qui prenne la décision, nous aurions dû prévoir la disposition suivante: «Pour les membres du Conseil national, c'est le Conseil national qui décide; pour les membres du Conseil des Etats, c'est le Conseil des Etats qui décide.» A ce moment-là, la base légale serait claire.

Toutes ces considérations peuvent paraître formelles par rapport au sujet, mais elles ont au moins le mérite de nous amener à une pratique cohérente par rapport aux décisions que nous avons prises pendant les dernières décennies.

La commission vous recommande de ne pas lever l'immunité parlementaire de M. Keller, conseiller national.

Président: Herr Schiesser hat seinen Antrag zurückgezogen, weil die Kommission offenbar nicht bereit ist, der Frage der Praxis noch einmal vertieft nachzugehen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

27 Stimmen

Für den Antrag Zimmerli

15 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 19.55 Uhr

La séance est levée à 19 h 55

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 2. März 1999

Mardi 2 mars 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Rhinow René (R, BL)/Schmid Carlo (C, AI)

98.059

Stabilisierungsprogramm 1998

Programme de stabilisation 1998

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwürfe vom 28. September 1998 (BBI 1999 4)
Message, projets de loi et d'arrêté du 28 septembre 1998 (FF 1999 3)

Beschluss des Nationalrates vom 2. Dezember 1998
Décision du Conseil national du 2 décembre 1998

Präsident: Die Motionen 98.3523, 98.3524, 98.3525 und 98.3526 werden im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes 1998 zur Behandlung kommen.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Nous vivons, en 1999, la neuvième année consécutive où le budget de la Confédération présente un excédent de dépenses au compte financier. Il en est de même pour le solde du compte de résultats, négatif, lui, durant onze exercices consécutifs. L'année dernière se situe à nouveau dans les chiffres noirs, grâce au résultat exceptionnel et unique provenant de la vente par la Confédération des actions Swisscom. Sans cela, 1998 compterait aussi un excédent de dépenses de plus de 2 milliards de francs.

Depuis 1990, le découvert au bilan de la Confédération a passé de 17,5 à 64,7 milliards de francs, et la dette globale a atteint 100 milliards de francs au cours de l'année 1998. C'est dire que l'assainissement des finances constitue une priorité politique et que le Conseil fédéral et le Parlement se sont attachés avec raison, depuis un certain temps, à rechercher des solutions et à mettre sur pied des mesures correctives. Les déficits ne sont en effet pas acceptables de façon permanente, car ils auraient pour effet de nuire en général à la place économique suisse par la perspective d'une augmentation à terme de la charge fiscale frappant les entreprises et les citoyens. Il en va également d'une répartition équitable de la charge des services publics entre les générations, car l'endettement constitue en fait un report du coût des services, dont nous profitons tous aujourd'hui, sur les contribuables futurs.

Il est d'autre part établi que l'Etat central ne peut demeurer un partenaire solide pour les cantons et un soutien pour l'ensemble de l'édifice social que s'il est géré, sur le plan des finances également, d'une manière saine et équilibrée.

Le Conseil fédéral et le Parlement ont entrepris à plusieurs reprises, au cours des dernières années, de corriger le cours des choses par des programmes d'assainissement. Si, sur le principe, chacun était convaincu de la nécessité d'agir, l'application pratique de mesures d'économies s'est régulièrement heurtée à des objections de caractère sectoriel, ou à des intérêts particuliers. Depuis, la volonté politique s'est affirmée sous l'impulsion de M. Villiger, chef du Département fédéral des finances, qui a résolument organisé la concertation en vue de résoudre les difficultés financières au niveau fédéral. Il a peu à peu obtenu les appuis nécessaires de la part du Parlement, des cantons et de l'économie en général.

Même si elle fut considérée par certains milieux comme un instrument démocratique contestable, il faut admettre que la «table ronde» a permis de dégager le consentement des diverses parties en cause, en faveur d'un programme d'assainissement cohérent et efficace. A cet égard, il convient donc aujourd'hui de souligner l'immense effort qui a été consenti par les responsables du Département fédéral des finances, par les partis politiques, les syndicats, les représentants des cantons et de l'économie pour réaliser un projet qui assure une certaine symétrie des sacrifices, sans démontage démesuré de l'action de l'Etat. Le peuple a également cautionné cette entreprise en donnant son accord de manière claire, lors de plusieurs consultations. L'«objectif budgétaire 2001» est l'exemple le plus frappant de ce soutien populaire, mais c'est le cas également du vote récent sur l'initiative populaire «Propriété du logement pour tous», qui a vu de nombreux contribuables sacrifier leur intérêt personnel dans l'optique prioritaire d'assainir les finances des collectivités publiques. L'entente entre les partis politiques démontrée lors du débat au Conseil national est également de nature à prouver qu'une réelle volonté existe de mettre en oeuvre les moyens de rééquilibrer les comptes de la Confédération. Le projet présenté par le Conseil fédéral forme un tout et constitue un paquet avec des perspectives à long terme. Il s'inspire de la nécessité d'assurer un équilibre par de nouvelles recettes, mais également par des économies significatives. C'est ainsi qu'avec la prorogation de la cotisation à l'assurance-chômage de 3 pour cent et l'augmentation de celle-ci pour les catégories supérieures de revenu, les charges pour les salariés et les entreprises se montent à plus de 2 milliards de francs. Ajoutés aux économies dans le ménage de la Confédération de 1,4 milliard de francs, dont 500 millions de francs par une diminution des transferts aux cantons, l'«objectif budgétaire 2001» doit pouvoir être atteint dans les délais.

Votre commission ad hoc a entendu, lors de ses travaux, les représentants des cantons. Nous avons auditionné les responsables de la Conférence des gouvernements cantonaux, qui nous ont rappelé dans quelles conditions les cantons ont collaboré aux travaux entrepris pour assainir les finances fédérales. Il a été décidé par les cantons de participer à la «table ronde», malgré les réserves formulées par certains d'entre eux. Une intense discussion est intervenue entre les cantons eux-mêmes, et la coordination entre toutes les conférences spécialisées n'a pas été facile. Nous nous sommes rendu compte par cette audition que les économies de 500 millions de francs réalisées dans les transferts aux cantons ont été obtenues avec beaucoup de difficulté, et que cette partie du programme constitue un véritable château de cartes, de telle sorte qu'un changement dans un seul domaine est de nature à mettre en péril l'ensemble de l'édifice. Nous avons aussi pris acte du fait que les décisions du Conseil national chargent les cantons de 200 millions de francs de plus que le projet du Conseil fédéral par un manque à gagner dans le domaine de la suppression des lacunes fiscales, d'une part, et, d'autre part, à la suite des modifications concernant l'adaptation des rentes de l'AVS.

La Conférence des gouvernements cantonaux nous a signifié clairement qu'elle souhaite que le programme de stabilisation soit accepté par le Parlement sans les modifications introduites par le Conseil national et sans changement notable dans l'équilibre précaire obtenu dans les divers domaines. Votre commission est d'avis au sujet des transferts que même si le front uni des cantons est un peu douteux au vu des nombreuses interventions présentées individuellement par leurs représentants, nous demeurons tenus de respecter dans l'ensemble les suggestions élaborées par leurs soins.

Nous avons admis pour le surplus que la décision du Conseil national relative au rythme d'adaptation des rentes de l'AVS ne devait pas être modifiée, afin de ne pas rompre l'équilibre précaire de la convention entre les partis sur le point de la symétrie des sacrifices. Par contre, nous avons fait partiellement un pas en direction des cantons en ce qui concerne la nécessité de supprimer les lacunes fiscales et particulièrement en modifiant la définition du commerce de titres.

Dans l'ensemble, votre commission a donc opté, dans une volonté unanime de contribuer à l'assainissement des finances de la Confédération, pour appuyer le Conseil fédéral dans ses efforts de redressement et pour ne pas modifier fondamentalement l'équilibre précaire obtenu dans la négociation avec les cantons et au Conseil national.

C'est dans cet esprit et à l'unanimité de nos membres que nous sommes entrés en matière sur le projet.

Voici maintenant un commentaire général sur les divers blocs de mesures préconisées dans le programme de stabilisation 1998. J'évite intentionnellement dans le débat sur l'entrée en matière d'aborder les sujets non contestés aussi bien au Conseil national que dans votre commission.

S'agissant du mandat d'économiser adressé au Conseil fédéral, les coupes dans les dépenses militaires et la protection civile ont fait l'objet d'une discussion très approfondie. Un fait objectif doit être rappelé, qui porte sur la réelle réduction des dépenses militaires de 28 pour cent depuis 1990. Nous avons considéré aussi des arguments selon lesquels des économies démesurées sur ce qu'on appelle «Armée 95» auraient des conséquences dommageables sur le projet «Armée XXI». Il est donc impératif de ne pas prendre des mesures irréversibles, d'autant plus que le projet «Armée XXI» doit, de l'avis de la commission, ne pas être dicté par les finances, alors que l'on sait d'ores et déjà qu'il exige des dépenses annuelles de l'ordre de 5,3 milliards de francs.

Ces considérations nous ont amenés à discuter d'une proposition tendant à réduire les coupes exigées de l'armée qui sont de 370 millions de francs en l'an 2000, de 280 millions de francs en l'an 2001 et de 540 millions de francs en 2002. Le plafond des dépenses de l'armée aurait été ainsi ramené globalement à 13,1 milliards de francs, soit au total 220 millions de francs de plus que selon la décision du Conseil national.

Nous avons entendu les représentants du Département de la défense, de la protection de la population et des sports, qui se sont déclarés d'accord avec le principe d'un effort plus que proportionnel de leur part, tout en rappelant que les places de travail qui étaient de 20 000 en 1990 passeront à 12 000 à la fin de l'année 2000, et que certaines régions du pays seront particulièrement touchées par les mesures de restructuration.

Après un débat constructif et animé, votre commission a décidé, par 7 voix contre 2 et avec 2 abstentions, d'adhérer aux décisions du Conseil national.

Dans le domaine de l'asile, nous nous sommes attachés à examiner les possibilités effectives qui existent de réaliser les économies préconisées par le Conseil national. Nous avons considéré que la marge de manoeuvre dans ce domaine reste très réduite, étant donné que le nombre de requérants ne dépend pas de la situation intérieure suisse et de nos décisions politiques. Il faut rappeler qu'en 1998, nous avons vu affluer dans notre pays 14 000 nouveaux requérants d'asile, en augmentation de 72 pour cent par rapport à l'année précédente, en raison du conflit du Kosovo. Sur ce point, votre commission s'est trouvée confrontée à deux propositions contradictoires. L'une consistait à accepter les mesures décidées par le Conseil national, mais en apportant une réserve dans le texte pour des situations particulières de crise pendant lesquelles nous ne serions visiblement pas en mesure de réaliser les objectifs ambitieux auxquels vise le Conseil national; l'autre portait sur l'introduction d'une disposition selon laquelle les frais supplémentaires résultant pour nous de l'accueil en raison d'une tension internationale particulière devaient être compensés par des économies dans d'autres domaines. La commission a finalement admis que les prévisions d'économies dans le secteur de l'asile restaient très aléatoires, et que nous devions nous limiter à fixer une ligne de tendance, sans possibilité de la concrétiser par des dispositions de droit positif. Les deux propositions que je viens de décrire ont été retirées, et je reviendrai sur cette question lors de l'examen des quatre motions adoptées par le Conseil national.

Au titre des transferts aux cantons, la question de l'accord difficile réalisé entre eux a dominé tout notre débat, ainsi que la

nécessité de respecter l'équilibre instable qu'ils étaient parvenus à réaliser. L'idée que les cantons financièrement forts s'en sortent mieux, à l'issue de cet exercice d'assainissement, que les cantons plus faibles n'a pas trouvé une justification objective. Ainsi, malgré les réserves de certains cantons sur des sujets particuliers tels que le transfert des charges en matière d'AVS ou des routes principales, le fait que le paquet avait été durement négocié au niveau des conférences spécialisées et de la Conférence des gouvernements cantonaux a été dûment pris en compte. Notre commission a considéré que la responsabilité primaire des conséquences résultant de ce chapitre appartenait aux gouvernements cantonaux et que notre rôle ne consistait pas à détruire un équilibre difficilement obtenu, ce qui aurait comme conséquence de mettre en question le consensus portant sur l'ensemble.

Nous avons dès lors examiné les secteurs touchés que sont le trafic régional, les routes principales, la participation des cantons à l'AVS, la formation professionnelle et les bourses d'études, ainsi que l'exécution des peines et des mesures. Le chapitre des routes principales a particulièrement retenu l'attention de la commission en raison du fait que les cantons ayant un réseau de routes dense et coûteux étaient plus touchés que les régions du Plateau. Deux propositions ont été formulées tendant, l'une, à maintenir les taux de subventions actuels pour les projets en cours d'exécution, et l'autre, à entraîner une réduction plus faible du taux de subventions pour les cantons de l'Arc alpin. La première des propositions a été finalement retirée et la deuxième a été repoussée par la commission. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce chapitre dans l'examen de détail puisqu'il y a des propositions qui sont faites au sein du Conseil.

En matière de formation professionnelle et de bourses, il a été relevé l'inconséquence qui consistait, dans un programme d'économies, à prendre une mesure aboutissant, en fait, à des dépenses plus importantes pour la Confédération. Il en résulte, en effet, de la fusion des concepts de bourses et de prêts d'honneur une charge supplémentaire pour elle, mais ici encore cette mesure a été voulue par les cantons dans le cadre du paquet global négocié.

Au vote, la proposition de ne pas adhérer à la décision du Conseil national a été rejetée par 9 voix contre 2 et avec 2 abstentions.

Dans le chapitre de l'exécution des peines et des mesures, votre commission vous recommande d'adhérer à la décision du Conseil national, avec une modification toutefois, en accord avec le Conseil fédéral, et selon laquelle un effet rétroactif est accordé à la réduction des subventions pour la construction.

S'agissant des nouvelles recettes et des mesures prises dans le domaine fiscal, nous avons traité tout d'abord de l'élargissement de la définition du négoce professionnel en relation avec la réalisation de gains en capital. Selon l'arrêté sur l'impôt fédéral direct, en vigueur jusqu'en 1994, les gains en capital privés obtenus professionnellement sur les immeubles et sur les titres étaient imposables comme revenu. Les critères déterminants se basaient sur une longue jurisprudence du Tribunal fédéral. Après l'introduction de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), au 1er janvier 1995, une partie de la doctrine juridique a contesté le maintien de cette pratique, car la disposition légale pertinente n'avait plus exactement la même teneur. Dans un arrêt très récent du 8 janvier 1999, le Tribunal fédéral a toutefois confirmé expressément que sa pratique actuelle s'appliquait sans changement sous l'empire de la LIFD.

Le Conseil fédéral a voulu lever ces doutes et se réfère à la nouvelle notion d'«activité lucrative indépendante», contenue dans la LIFD. Etant donné que les revenus d'une activité lucrative indépendante sont imposables, le Conseil fédéral prévoit de qualifier d'activité lucrative indépendante l'aliénation d'éléments de fortune, dans la mesure où l'aliénation n'a pas lieu dans le cadre de la simple gestion de fortune. Cette définition est empruntée à la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral. D'après le Conseil fédéral, elle permettrait de tirer très simplement une limite entre le négoce professionnel imposable, d'une part, et le classement de la fortune et les

gains non imposables obtenus dans ce cadre, d'autre part. Le Conseil national ne s'est pas opposé fondamentalement à ce projet. Toutefois, pour la sécurité du droit, il a voulu donner une définition positive du négoce professionnel dans la loi. D'après sa décision, l'aliénation de titres est considérée exceptionnellement comme une activité lucrative indépendante, lorsque les trois conditions suivantes sont remplies cumulativement:

1. fréquence des transactions;
2. détention brève;
3. financement élevé par du capital étranger.

Cette formulation de la loi limiterait toutefois l'imposition à des cas relativement peu nombreux. Pour le commerce d'immeubles, le Conseil national n'est pas parvenu à définir des critères positifs. C'est pourquoi il pense qu'il faut continuer d'appliquer la jurisprudence du Tribunal fédéral à l'impôt fédéral direct. Cette solution permettrait aux cantons de maintenir leurs pratiques différentes pour leur impôt sur le revenu, et il n'y aurait donc pas d'harmonisation sur ce point.

Notre commission propose d'inscrire dans la loi que l'aliénation d'éléments de fortune privée constitue une activité lucrative, comme le Conseil fédéral le prévoyait, et au sens de la longue jurisprudence du Tribunal fédéral. Elle propose toutefois de préciser que les connaissances professionnelles de la personne qui gère la fortune ne suffisent pas, à elles seules, à fonder une activité lucrative indépendante.

Concernant la limitation de la déduction des intérêts passifs pour les personnes physiques, le Conseil national a adopté le projet du Conseil fédéral, mais a porté la franchise à 50 000 francs. En outre, il a décidé de garantir la déduction entière des intérêts passifs, tant en cas de création d'une entreprise qu'en cas de succession. C'est pourquoi il a adopté une proposition complémentaire permettant de déclarer que les participations de 20 pour cent au moins à une société de capital ou à une société coopérative peuvent faire partie de la fortune commerciale.

Notre commission a suivi la décision du Conseil national à ce sujet, mais la minorité de la commission propose cependant de fixer la franchise à 30 000 francs au lieu de 50 000 francs. Au niveau de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) et de la limitation du revenu assurable dans le 2e pilier, les cotisations des employeurs et des salariés ainsi que celles des indépendants sont entièrement déductibles pour les impôts. Il n'existe aucune restriction quant au montant du salaire ou du revenu assurable. Le Conseil fédéral entendait définir ce qui faisait partie de la prévoyance au sens de l'article 34quater alinéa 3 de la Constitution fédérale. Selon cette disposition, le 1er et le 2e piliers doivent «permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur». C'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé de limiter, dans la LPP, le salaire ou le revenu assurable pour la prévoyance surobligatoire également. Ce plafond est actuellement de 72 360 francs, ce qui permettrait, selon le Conseil fédéral, d'assurer au maximum un salaire ou un revenu de 289 440 francs. En outre, le Conseil fédéral a proposé de limiter quelque peu le rachat d'années de cotisation. Actuellement, ces rachats ne sont pas limités non plus. La commission du Conseil des Etats approuve la décision du Conseil national de limiter les rachats. Le rachat calculé selon la méthode du Conseil national constitue le maximum admissible. En fait, le rachat ne peut jamais être supérieur à la différence entre l'avoir de vieillesse nécessaire et l'avoir de vieillesse disponible. Le rachat admis est toujours limité au montant effectivement nécessaire dans le cadre du maximum autorisé, calculé selon la méthode fixée à l'article 79 LPP.

En outre, votre commission a précisé à l'article 79d que la limitation du rachat s'applique également lorsque l'institution de prévoyance n'est pas inscrite au registre de la prévoyance professionnelle. Cette précision est importante, car sinon la limitation du rachat ne s'appliquerait pas aux institutions de prévoyance qui n'assurent que des prestations dépassant le minimum obligatoire et qui ne sont pas inscrites au registre.

Si la limitation des rachats doit s'appliquer à toutes les institutions de prévoyance et surtout à tous les rapports de prévoyance, cette précision qui figure déjà dans le projet du Conseil fédéral est absolument nécessaire. Etant donné que nous approuvons la réglementation des rachats, votre commission approuve également, comme le Conseil national, l'introduction de la même précision dans la loi sur le libre passage.

Pour l'imposition des prestations en capital de prévoyance, la commission approuve également la décision du Conseil national. Les prestations en capital de la prévoyance seraient donc toujours imposées en raison d'un cinquième du barème ordinaire, et l'imposition à la source des prestations de prévoyance de droit privé à des bénéficiaires domiciliés à l'étranger ne serait pas modifiée non plus. En revanche, la commission approuve le projet du Conseil fédéral d'unifier la réglementation applicable aux prestations de prévoyance découlant d'un rapport de service de droit public à des bénéficiaires domiciliés à l'étranger et seules applicables aux prestations de prévoyance de droit privé. On tient compte ainsi du fait que les bénéficiaires de prestations de prévoyance découlant d'un rapport de service de droit public peuvent également toucher des prestations en capital.

Pour l'imposition du rendement des assurances de capitaux à prime unique, la commission approuve également le principe d'un âge maximum pour conclure l'assurance, mais propose de fixer cette limite «avant l'accomplissement de la 66e année». En outre, le projet du Conseil fédéral prévoit une réglementation transitoire pour ces deux lois, car l'imposition des assurances de capitaux à prime unique se détermine en principe au moment du paiement de la prestation de l'assurance et pas au moment de la conclusion du contrat. Cette réglementation transitoire doit garantir que les contrats conclus sous l'ancien droit, c'est-à-dire jusqu'en 1998, seront imposés conformément au droit actuel au moment du paiement du capital.

Pour l'imposition des rentes viagères, votre commission vous recommande d'adhérer à la décision du Conseil national. Il s'agit donc d'approuver la baisse de 60 à 40 pour cent de la part imposable des intérêts pour les rentes viagères.

Les allègements prévus par le projet dans le domaine des assurances sociales devaient permettre une économie unique d'environ 200 millions de francs par le décalage de l'adaptation des rentes de 2001 à 2002. Pour les économies subséquentes résultant d'une adaptation des rentes chaque trois ans au lieu du rythme bisannuel, les économies sont plus difficiles à chiffrer. En tout état de cause, nous avons choisi d'adhérer à la décision du Conseil national, en dépit d'une proposition tendant à revenir au projet du Conseil fédéral.

Par 9 voix contre 2 et avec 1 abstention, votre commission respecte sur ce plan l'entente réalisée entre les partis au Conseil national.

Le renforcement du service médical dans l'assurance-invalidité a donné lieu à un débat nourri au terme duquel nous vous proposons de biffer cette partie du programme d'assainissement des finances fédérales, par 5 voix contre 4. Les arguments invoqués contre cette partie du projet portent essentiellement sur la centralisation accompagnant ces mesures et le risque de voir baisser la qualité du service et réduire le nombre d'emplois dans ce secteur.

Le fait qu'un référendum est en cours au sujet de la révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité a également pesé dans la balance. Même si nous savons que le référendum ne porte pas sur cet objet précis, mais d'abord sur la suppression du quart de rente AI, nous avons estimé qu'il serait peu démocratique de faire entrer par la petite porte une disposition que contient une loi actuellement contestée.

C'est donc également par respect pour les droits populaires que nous vous proposons de biffer cette partie du programme de stabilisation.

En ce qui concerne les modifications apportées à la loi sur l'assurance-chômage, nous vous proposons de suivre les décisions du Conseil national, y compris celles sur le maintien jusqu'en 2003 de la cotisation de 3 pour cent sur les salaires les plus élevés. Nous avons cependant eu un échange

de vues très large avec l'office fédéral compétent qui nous a permis de mieux connaître la manière d'établir les statistiques en matière de chômage et surtout de prendre connaissance d'une grande quantité de comparaisons internationales relatives aux prestations et au financement de l'assurance-chômage.

En conclusion, la commission vous propose, à l'unanimité, d'entrer en matière, et, au vote sur l'ensemble, d'accepter le projet, par 9 voix sans opposition et avec 2 abstentions.

Loretan Willy (R, AG): Als Einstieg drei Bemerkungen genereller Art zum «runden Tisch», auf den ich im übrigen kein Loblied singen kann:

1. Es ist wichtig, sich immer wieder die Ausgangslage vor Augen zu halten, wenn man die Ergebnisse des «runden Tisches» würdigen will, die uns nun als Zweitrat als Vorlage des Bundesrates – Stabilisierungsprogramm 1998 – vorliegen. Da ist die rasante Ausgabenentwicklung im Bereich der sozialen Wohlfahrt in den neunziger Jahren – ein Anstieg um nominal 80 Prozent – ganz zentral. Wenn man die Bundesfinanzen sanieren will – ich höre da auch unseren Finanzminister –, muss vor allem hier, und zwar ausgabenseitig, angesetzt werden.

Ich stelle fest: Hier hat der «runde Tisch» versagt.

2. Mit dem «Haushaltziel 2001» haben Bundesrat, Parlament, Volk und Stände eine wichtige Zielmarke gesetzt. Dies vor allem in Artikel 24 Absatz 1 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung: «Die Ausgabenüberschüsse in der Finanzrechnung des Bundes sind durch Einsparungen zu verringern, bis der Rechnungsausgleich im wesentlichen erreicht ist.» Das und nichts anderes ist die Programmatik des «Haushaltziels 2001» und nicht Mehreinnahmen in Milliardenhöhe, wie sie mit dem dritten Lohnprozent für die Arbeitslosenversicherung und dem erhöhten Beitragsplafond für ein weiteres Lohnprozent vorgesehen sind – Mehreinnahmen zu Lasten der Wirtschaft und der Abgabenzahler in der Höhe von mehr als 2 Milliarden Franken. Damit wird einmal mehr vor allem der Mittelstand geschröpft.

Die diesem Betrag von 2 Milliarden Franken gegenüberstehenden Einsparungen betragen genau betrachtet lediglich 1,4 Milliarden Franken. Die zu den Einsparungen gerechneten 500 Millionen Franken der Kantone bedeuten eine blosse Umlagerung und reduzieren die Staatsquote um rein gar nichts. Deshalb hat man wohl den ursprünglichen Namen «Sparpaket» in «Stabilisierungsprogramm» geändert. Was den auch in Zukunft äusserst ausgabeneträchtigen Sozialbereich betrifft, liegen die von der Linken am «runden Tisch» unter grossem Wehklagen zugestandenen Einsparungen von rund 300 Millionen Franken im Bereich von 1 Prozent des Jahresumsatzes von AHV und IV. Mit anderen Worten: Sie liegen im Streubereich. Von diesem Sparpotential hat der Nationalrat bei der AHV erst noch 200 Millionen Franken preisgegeben; das hat Ihnen der Kommissionspräsident, der eigenartigen Logik des «runden Tisches» folgend, soeben erläutert.

3. Weil am «runden Tisch» die Forderung des Bundesrates, bei der Arbeitslosenversicherung leistungsseitig Einsparungen von rund 550 Millionen Franken zu erzielen, bei weitem nicht erreicht wurde, einigte man sich nicht nur auf zusätzliche Lohnprozentabgaben, sondern auf weitere Streichungen bei der Armee, indem die jährlichen «Spartiefsprünge» statt auf 3 Prozent, wie dem «runden Tisch» vom Bundesrat vorgegeben, auf 4 Prozent angesetzt wurden. Das macht statt der ursprünglichen 830 Millionen Franken für 1999 bis 2001 einen Betrag von nunmehr insgesamt 1,1 Milliarden Franken aus und senkt den Budgetplafond auf noch knapp 4,1 Milliarden im Jahre 2001, anstelle der 4,7 Milliarden in den bereits gekürzten Finanzplänen bzw. von 4,3 Milliarden Franken gemäss bundesrätlicher Vorgabe an den «runden Tisch».

Ich stehe nicht an zu sagen, diese weitere massive finanzielle Schwächung der Milizarmee sei verantwortungslos. Vor uns liegt also ein völlig unausgewogenes Resultat des «runden Tisches», noch verschlechtert durch die vom Verschwörungstil der nationalrätlichen Kommission geprägten Ergebnisse im Erstrat.

Die Armee soll um weitere 270 Millionen Franken «gerupft» werden, während man die bescheidenen Einsparungen, gemäss «rundem Tisch», bei der AHV in der Höhe von 200 Millionen Franken schnöde links liegenlässt. Wahrhaftig: *Dif ficile est satiram non scribere!*

Warum konnte es zu solch unausgewogenen Resultaten – bei weitem verfehlt Sparziele im Sozialbereich, demgegenüber massivste Abstriche bei der Milizarmee – kommen? Die Antwort: Hätten sich das VBS und sein Chef mit demselben Engagement und derselben Hartnäckigkeit für die Armee und damit gegen weitere Kürzungen am «runden Tisch» gewehrt, wie sie das für «Sion 2006» und das tief im Sumpf der Korruption steckende IOK getan haben und tun, dann hätte die 3-Prozent-Vorgabe des Bundesrates am «runden Tisch» eingehalten werden können.

Zugegeben, die ganze Übungsanlage des «runden Tisches» erleichterte dem VBS und dessen Chef die Arbeit nicht, denn die Organisationen der Miliz waren im Teilnehmerfeld nirgends auszumachen. Sie wurden offenbar bewusst nicht eingeladen – ausgerechnet die Vertreter jenes Bereiches, welcher den höchsten Sparbeitrag zu erbringen hat! Damit habe ich auch gesagt, dass die Interessen der Milizarmee und ihrer Angehörigen in solch schwierigen Situationen von den Organisationen der Miliz besser gewahrt werden können als vom VBS.

Die überwiegende Mehrheit unserer vorberatenden Kommission wollte keine Abweichungen von den Beschlüssen des Nationalrates und damit vom noch runder gemachten «runden Tisch». Das ist eine Feststellung und keine Kollegenschelte. Indessen, die Feststellung von Professor Paul Richli in der «NZZ» vom 19. Mai 1998 hat sich auch hier bewahrheitet: «Bei Lichte besehen werden die verfassungsmässigen Organe zu wenig mehr als formalen Akteuren degradiert. Sie müssen wohl oder übel den Segen geben.» Gemeint sind immer die Ergebnisse des «runden Tisches». «Eine Ablehnung der Ergebnisse käme einem unverantwortlichen Impo niergehabe gleich.»

In unserer vorberatenden Kommission war am Schluss der Beratungen ein Raunen über ein allfälliges Referendum von links, in der französischsprachigen Schweiz tätigen Organisationen zu hören; der 28. September 1997, der dringliche Bundesbeschluss über Sparmassnahmen bei der Arbeitslosenversicherung (Bundesbeschluss über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung), lässt grüssen. Ich frage Sie: Wenn schon ein Referendum von links, warum denn nicht auch eines aus den Reihen der Organisationen der Miliz? Ich drohe nicht, ich habe gefragt.

Nun zum Hauptteil meines Votums: Es ist eine Art Gegenvotum zum Kommissionsreferat, das räume ich gerne ein. Der «runde Tisch» gefährdet die «Armee XXI». Der nach früheren Bekräftigungen auch des seinerzeitigen EMD-Chefs Bundesrat Villiger endgültig ausgebeutete «Spar-Steinbruch Armee» soll also weiter erhalten; ich zitiere aus einem Villiger-Interview aus dem Jahre 1994: «Wir befinden uns im Bereich der Schmerzgrenze für die Realisierung der 'Armee 95'», sagte damals Herr Bundesrat Villiger. Diese Weiterausbeutung erfolgt mit dem Beifall auch der bürgerlichen Parteien und der Wirtschaftsvertreter. Mein Antrag in der Kommission, die zusätzlichen Kürzungen des «runden Tisches» für die Jahre 2000 und 2001 um insgesamt 220 Millionen Franken zu mindern, war chancenlos. Er wurde, wie Sie gehört haben, mit 7 zu 2 Stimmen abgeschmettert. Ein Minderheitsantrag hier im Ratsplenum erschien damit von vornherein als aussichtslos; dies ist auch die Meinung des mich unterstützenden Kollegen Inderkum. Deshalb ist der Antrag besser unterblieben. So hielten es im übrigen auch andere Kolleginnen und Kollegen, die mit ihren Anträgen in der Kommission unterlegen sind.

Warum der Widerstand gegen die übertriebenen Kürzungen bei der Armee? Auch der Kommissionspräsident hat es klar festgenagelt: Seit 1990 sind die Armee und ihre Finanzen im Zeichen der Friedensdividende und der Finanznöte des Bundes drastisch verkleinert worden. Ich wiederhole die Zahlen hier nicht. Mit dem Vorschlag des Bundesrates an den «runden Tisch» wurden dem Militärbereich weitere Abstriche von

830 Millionen Franken zugemutet. Damit hätte das VBS innerhalb von 11 Jahren zwei volle Jahresbudgets eingespart. Nun ist, wie bereits dargelegt, der «runde Tisch», bei dem sich die politische Linke weit mehr als die übrigen Teilnehmer durchgesetzt hat, noch darüber hinausgegangen. Der Wahlspruch «Wer gibt, dem wird genommen» wurde voll durchgezogen!

Mit meinem Widerstand gegen solche Kürzungsübungen verfolge ich zusammen und in Absprache mit den Organisationen der Miliz (z. B. AWM und SOG) zwei Hauptanliegen: Wir wollen erstens keine weiteren Sparübungen mehr auf dem Buckel der Wehrpflichtigen. Sehen Sie, es ist doch absehbar, dass durch die wiederholten Kürzungen nicht primär in der Verwaltung, sondern vor allem bei der Truppe, bei unserer Miliz, gespart werden wird. Das heisst, es wird bei Schulen und Kursen, bei der Übungsmunition, bei Fahrzeugzuteilungen, bei der Ausrüstung, bei der Unterstützung der Truppe im Ausbildungsbetrieb, bei den militärischen Lehrkräften oder Instruktoressen, bei professionellen Ausbildungsanlagen, bei der Verbandsschulung usw. gespart werden. Damit werden die Rahmenbedingungen für die im übrigen von Anfang an im argen belassene Ausbildung in der «Armee 95» noch schwieriger, noch weniger glaubwürdig und damit für zahlreiche Wehrmänner und -frauen sowie vor allem für die Kader zum frustrierenden Ausbildungserlebnis.

Die weitere massive finanzielle Schwächung der Armee gefährdet die Brauchbarkeit der «Armee 95» und damit die Glaubwürdigkeit unserer Sicherheitspolitik – gemeint im umfassenden Sinne. Diese Spareuphorie wird aber auch weitere Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen kosten; Herr Inderkum wird darauf wohl noch zu sprechen kommen. Wir brauchen unsere Armee nach wie vor! Gerade in diesen Tagen greift man von überall her gerne auf ihre Dienste zurück. Die «Armee XXI» soll nicht von den Finanzen diktiert werden. Ohne eine gute «Armee 95» – sie haben wir heute zu betrachten – wird es keine taugliche «Armee XXI» geben.

Diese «Armee XXI» sollte ja eigentlich durch einen logischen Prozess entstehen: Bericht «Sicherheitspolitik 2000», Armeeleitbild XXI, Militärgesetzrevision, neue Armee – durch die nunmehr vorgesehenen erneuten grossen Einschnitte in die Budgets des VBS wird solche seriöse Planungsarbeit in Frage gestellt.

Die neue Armee droht über die Finanzen diktiert zu werden, was falsch ist. Sinngemäss darf ich den Generalstabschef, Korpskommandant Scherrer, zitieren: «Hauptproblem für die neue Armee ist die Finanzklemme, welche bei einer Jahresranche von noch 4,2 Milliarden Franken trotz weiteren Bestandesreduktionen kaum mehr Investitionen zuliesse und Folgen für die Bereitschaft und für die Ausrüstung hätte.»

Solche Töne habe ich in der Kommission von seiten der Vertreter des VBS, die in die Meinung des Gesamtbundesrates eingebunden waren, klar vermisst – dies ist ein weiterer Grund, weshalb ich mich jetzt hier nicht bis zum letzten für die Interessen des VBS exponiere.

Ich höre natürlich vor allem von seiten des Bundesrates, er habe in seiner Botschaft ja – auf Seite 61 oben – bekräftigt, das Stabilisierungsprogramm 1998 dürfe für die zukünftige Armee keine Präjudizien schaffen; das Budget des VBS werde nach dem Jahr 2001 neu so ausgehandelt, dass die Reformvoraussetzungen für die neue «Armee XXI» gesichert werden könnten. Solchen rechtlich überhaupt nicht abgesicherten Versprechungen steht die harte Erfahrungstatsache gegenüber, dass einmal abgesenkte Ausgabenplafonds für die Armee nie mehr erhöht werden, im Gegenteil. Genau deshalb kommt dieser bundesrätlichen Aussage kein oder höchstens ein geringer Wert zu – Herr Bundesrat Villiger, ich lasse mich nachher gerne eines Besseren belehren.

Ähnlich verhält es sich mit dem für 1999 bis 2001 angeblich garantierten Globalbudget des VBS von 12,88 Milliarden Franken. Über diesem steht die Budgethoheit der Räte – wer kann es Herrn oder Frau Nationalrat verbieten zu versuchen, bereits beim Voranschlag 2000 weitere Kürzungen durchzusetzen?

Dagegen werden die Organisationen der Miliz antreten; denn wer dauernd nachgibt, von dem wird erwartet, dass er sich

künftig weiter melken lassen wird – mein Votum habe ich also vor allem pro futuro, als in die Zukunft gerichtet, gehalten.

Ich habe in der vorberatenden Kommission natürlich nicht einfach eine Verminderung des Sparpotentials um 220 Millionen Franken beantragt, sondern ich habe eine Kompensation vorgeschlagen, indem man die vom Nationalrat gestrichenen Einsparungen bei der AHV von gut 200 Millionen Franken eben wieder in das Paket aufgenommen hätte. Das betraf die Hinausschiebung der Rentenanpassung um ein Jahr. Dieser Antrag, den man in der Kommission auch isoliert hätte annehmen können, ist – da sehen Sie die unsinnige «Logik» des «runden Tisches» – verworfen worden. Man hat 200 Millionen Franken links liegengelassen! Sie sind frei, diesen Antrag, den ich in der Kommission gestellt habe und hier nicht wiederhole, aufzunehmen. Sie werden sich indessen an der «Sonderlogik» des «runden Tisches» den Kopf einrennen.

Zum Schluss: Politik ist die Kunst des Möglichen. Danach hat unser Finanzminister, Bundesrat Villiger, mit der Erfindung des «runden Tisches» eidgenössischer Ordonnanz gehandelt. Ich halte es auch so – deshalb keine zum voraus chancenlosen Minderheitsanträge. Die Auseinandersetzungen um die Armeefinanzen werden aber und gerade auch von unserer Seite aus – nicht nur von den Anhängern der Umverteilungs-Initiative aus – weitergehen, das kann ich Ihnen garantieren!

Bei aller Enttäuschung über die Unausgewogenheit des sogenannten Stabilisierungsprogrammes 1998 bin ich nicht gegen Eintreten. Ich werde mich allerdings in der Gesamtabstimmung allermindestens der Stimme enthalten. Zustimmung kann ich diesem «Murks» nicht.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Bevor wir in unseren Beratungen fortfahren, freue ich mich, auf der Tribüne eine Delegation der Staatsduma der Russischen Föderation begrüßen zu dürfen. Die Delegation wird angeführt vom Präsidenten der Duma, Gennadij Seleznjow. Sie wird sich zu Gesprächen mit den Präsidien beider Räte, mit den Bundesräten Ogi und Cotti sowie mit Mitgliedern der Aussenpolitischen Kommissionen treffen und heute noch Genf besuchen.

Ich möchte den Kollegen in dieser für Russland wirtschaftlich schweren Zeit unsere Sympathie bekunden. Wir sind überzeugt, dass das Volk Russlands die Kraft aufbringen wird, um diese Schwierigkeiten zu überwinden. Russland hat zu unserer grossen Freude im Bereich der persönlichen Freiheit grosse Fortschritte erzielt. Auch sind wir der Meinung, dass die Russische Föderation ein wichtiger Bestandteil der europäischen Sicherheit ist und deshalb aufgerufen ist, beim Aufbau der neuen Sicherheitsarchitektur Europas eine tragende Rolle zu spielen.

Wir heissen unsere Kollege der russischen Staatsduma herzlich willkommen und wünschen ihnen einen erfolgreichen Aufenthalt in der Schweiz. *(Beifall)*

Gemperli Paul (C, SG): Meine Ausführungen werden etwas mehr auf Dur gestimmt sein als die Ausführungen von Kollege Loretan. Wenn nichts Wesentliches geändert wird – das kann ich zum voraus sagen –, dann werde ich in der Schlussabstimmung diesem Stabilisierungsprogramm zustimmen.

Warum bin ich für Eintreten? Sämtliche Stände und über 70 Prozent des Volkes haben im Juni des letzten Jahres dem «Haushaltziel 2001» zugestimmt. Bundesrat und Parlament wurden damit auf einen verbindlichen Sparkurs verpflichtet, um die Defizite in der Finanzrechnung bis zum Jahre 2001 zum Verschwinden zu bringen. Wir sind zum Sparen verpflichtet und können dem nicht ausweichen.

Mit dem zur Diskussion stehenden Stabilisierungsprogramm 1998 werden konkrete Schritte zur Umsetzung des «Haushaltziels 2001» in die Wege geleitet. Was wir jetzt haben, ist eine Konkretisierung dessen, was von Volk und Ständen im Grundsatz bereits gutgeheissen wurde. Die Vorlage sieht vor allem Einsparungen im Verkehrsbereich, im Asylwesen, bei den Militärausgaben, bei der Arbeitslosenversicherung und bei den Transfers an die Kantone vor. Andererseits sollen sogenannte Steuerschlupflöcher geschlossen und soll das heutige Steuersubstrat gesichert werden.

Das Volumen dieses Stabilisierungsprogrammes orientiert sich konsequenterweise am «Haushaltziel 2001». Zu begrüssen ist meines Erachtens vor allem die Tatsache, dass erstmals bezüglich der Sanierung der Bundesfinanzen ein Gesamtkonzept vorliegt. Das ist für mich das Entscheidende: Dass wir jetzt sehen, was wir tun wollen und wohin die Fahrt geht.

Ohne eine grundsätzliche Vorgabe ist eine Zielerreichung unmöglich. Die bisherigen Sanierungsbemühungen mit den drei Sparpaketen haben überdeutlich gezeigt, dass Einzelmassnahmen, denen keine umfassende Gesamtstrategie zugrunde liegt, ungeeignet sind. Bei der Sanierung eines öffentlichen Haushaltes sind klare Vorgaben bezüglich der einzelnen Schritte und des anzustrebenden endgültigen Ziels notwendig. Eine Sanierung ist auch nicht mit einseitigen Massnahmen zu bewerkstelligen. Um zu einer tragfähigen Lösung zu kommen, ist eine Opfersymmetrie notwendig. Ohne die Überzeugung, dass die in Kauf zu nehmenden Lasten gerecht verteilt werden, ist eine Reform unmöglich. Die vorliegende Vorlage ist meines Erachtens vom Standpunkt einer gerechten Lastenverteilung her ausgewogen, auch wenn man berücksichtigt, dass sie zusätzliche Belastungen mit sich bringt. Das möchte ich betonen, und darum gebe ich diesem Stabilisierungsprogramm 1998 eine Chance.

Die Sparmassnahmen, wie sie aus den Beratungen unserer vorberatenden Kommission hervorgegangen sind, sind für die Betroffenen schmerzlich, das muss man sagen. Nicht zuletzt haben die Kantone gewichtige Opfer zu bringen. Es ist einleuchtend, dass der Bundeshaushalt, dessen Ausgaben zu 30 Prozent aus Transferleistungen an die Kantone bestehen, ohne Kürzung gegenüber den Gliedstaaten nicht auskommt. Es darf aber, das möchte ich in diesem Zusammenhang festhalten, nicht verkannt werden, dass hier Ausgabenverlagerungen vorliegen, die auf der unteren Ebene nicht einfach aufgefangen werden können. Sie werden, mit den entsprechenden Folgewirkungen, zu höheren Ausgaben bei den Kantonen führen. Die Staatsquote, aber auch die Steuerquote werden damit grundsätzlich nicht gesenkt werden, weil die Kantone die Ausgaben dann auch finanzieren müssen.

Weiter kann man sich fragen, ob es sinnvoll ist, die Beitragsätze an die Hauptstrassen zu kürzen. Durch diese Massnahmen wird nämlich beim Bund längerfristig kein Geld gespart. Es sind «gebundene Franken», die zeitlich befristet zurückbehalten werden. Das Geld muss aber früher oder später den Kantonen doch ausgerichtet werden, weil sie die Strassen bauen und unterhalten. Die ganze Übung führt damit nur zu einer vorübergehenden Verbesserung der Finanzrechnung, sie bringt an sich keine echte Sanierung.

Diskutabel, das hat Herr Loretan schon gesagt, sind meines Erachtens auch die Kürzungen im Militärbereich. Meine Wertung fällt aber etwas anders aus. Es ist unbestritten, dass sich die sicherheitspolitische Lage seit 1998 entscheidend geändert hat. Es sind aber – auch das gilt es zu betonen – neue Gefahren entstanden, die nach neuen Antworten und insbesondere nach einem vermehrten Engagement der Schweiz rufen, allenfalls auch ausserhalb unserer Grenzen. Welche Mittel indessen die «Armee XXI» beanspruchen wird, steht noch nicht fest. Es stellt sich aber die existentielle Frage nach der Mindestschwelle für die Ausgaben für die Landesverteidigung, bei deren Unterschreitung die Glaubwürdigkeit nicht mehr gegeben ist. Diese Schwelle müssen wir in den nächsten Jahren im Zusammenhang mit der neuen Armeevorlage, die auf uns zukommen wird, klar umschreiben und definieren.

Den im Stabilisierungsprogramm vorgesehenen, zeitlich beschränkten Sparmassnahmen kann ich daher zurzeit zustimmen, dies allerdings mit dem klaren Hinweis darauf, dass notfalls, wie das der vorberatenden Kommission zugesichert wurde, vom Parlament eine Korrektur nach oben gemacht werden könnte.

Es ist nicht zu übersehen, dass das Stabilisierungsprogramm zu einer Verstärkung der Fiskalität führt. Hier ist vor allem auf die steigenden Beitragszahlungen zugunsten der Arbeitslosenversicherung zu verweisen. Unter dem Gesichtspunkt der Opfersymmetrie und der Stabilisierung dieses wichtigen Sozialwerkes ist allerdings eine Korrektur auf der Beitragsseite nicht zu umgehen. Es darf insgesamt nicht verkannt werden – darauf lege ich grossen Wert –, dass mit dem zusätzlichen Mehrwertsteuerprozent zugunsten der AHV und mit der LSVA vor kurzer Zeit weitere Steuererhöhungen beschlossen worden sind, die ins Gewicht fallen.

Im Interesse des Wirtschaftsstandortes Schweiz muss jetzt unbedingt ein Marschhalt eingeschaltet werden. Wir können es uns nicht mehr leisten, die Abgabenlast in diesem Tempo zu erhöhen. Allerdings muss ich eines sagen: Den Vorwurf, im «Haushaltziel 2001» seien keine Mehreinnahmen vorgesehen worden, kann ich nicht teilen. Es wurde klar gesagt, dass sich das Sparprogramm auf die Finanzrechnung beziehe, und es wurde festgehalten, dass in bezug auf die Finanzierung der grossen Vorhaben und der Sozialwerke allenfalls Mehreinnahmen beantragt werden müssten. Aber das heisst nicht, dass wir jetzt dem Staat mit vollen Händen Geld zuschaufeln sollen. Im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes müssen wir vorsichtig handeln und einen Marschhalt einschalten. Sonst wird die Sache «überzogen».

In den Bereich der Mehreinnahmen fällt auch das Schliessen sogenannter Steuerlücken. Zwar ist unbestritten, dass es nicht angehen kann, dass gewisse Kategorien von Steuerpflichtigen von Lücken im System profitieren. Es darf nicht sein, dass das Einkommen des einfachen Lohnbezügers nach Heller und Pfennig erfasst wird, während andere Leute grosse Beträge legal am Fiskus vorbeischleusen können. Die Behandlung dieser Frage im Rahmen des Sparpaketes hat aber gezeigt, dass es sehr schwierig ist, alle diese komplexen steuerrechtlichen Fragen in dieses Paket «hineinzuzwängen». Die Fragen sind derart komplex, dass sie ausgiebig diskutiert werden müssen. Es hat sich gezeigt: Wenn man eine Lücke schliessen will, reisst man unter Umständen ein neues Loch auf. Nimmt man auf der einen Seite Korrekturen vor, so ergeben sich ungewollt auf einer anderen Seite neue Probleme, die nicht leichtzunehmen sind.

Es empfiehlt sich daher, im Rahmen dieses Stabilisierungsprogrammes lediglich zwei, drei wichtige Punkte einzubeziehen, wie die Kommission das getan hat, und die übrigen, komplexen Fragen später in Ruhe in einer separaten Vorlage anzugehen.

Das Stabilisierungsprogramm 1998 ist meiner Meinung nach klar ein Schritt in die richtige Richtung. Es braucht aber in der Folge noch weitere Schritte, insbesondere eine Neuordnung des Finanzausgleichs und eine weitere Effizienzsteigerung beim Staat. Eine umfassende Sanierung kann nicht einfach bei einem Programm stehenbleiben, sondern es sind in der Folge auch die strukturellen Probleme einzubeziehen. Nur dann wird es uns gelingen, die Staats- und die Steuerquote zu stabilisieren; und das haben wir dringend nötig.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

Brändli Christoffel (V, GR): Die Sanierung der Bundesfinanzen ist richtigerweise zu einem der wichtigsten Ziele der Bundespolitik erklärt worden. Die Instrumente zur Erreichung dieses Zieles sind das «Haushaltziel 2001», die Gespräche des «runden Tisches» sowie als Folge davon das vorliegende Stabilisierungsprogramm. Es versteht sich von selbst, dass es sich hier um ein Gesamtpaket handelt, aus dem nicht Einzelfragen herausgepickt werden dürfen, sonst droht das Gebäude zusammenzufallen.

Auf Seite 7 der Botschaft sind die Defizite der Jahre 1998 bis 2002 dargelegt worden. Sie finden dort auch das aktualisierte

Haushaltsdefizit und den Verbesserungsbedarf. Man geht dabei von Defiziten von 1,8 bis 5,3 Milliarden Franken aus und weist einen Verbesserungsbedarf in der Grössenordnung von 5 bis 6 Milliarden Franken aus. Es war etwas überraschend – allerdings eine erfreuliche Überraschung –, als wir die Rechnung 1998 präsentiert bekamen. Statt der 5 bis 7 Milliarden Franken Defizit wird uns ein Überschuss von 400 Millionen Franken präsentiert. Das ist ausserordentlich, und selbst wenn man den Ertrag aus der Swisscom-Transaktion abzieht, ergibt sich eine Verbesserung um rund 5 Milliarden Franken. Das ist immerhin der «kumulierte Verbesserungsbedarf» dieses Paketes. Wir sehen: Das Fundament, auf dem wir dieses Stabilisierungsprogramm aufbauen, ist zumindest nicht über alle Zweifel erhaben.

Man könnte sich natürlich die Frage stellen: Können wir aufgrund dieses Ergebnisses auf das Stabilisierungsprogramm verzichten? Wird das Stabilisierungsprogramm allenfalls hinfällig? Wir haben ja dieses Ziel jetzt mit der Rechnung 1998 erreicht. Ich meine nein. Nach wie vor ist unser Haushalt stark verschuldet, und es gibt einige strukturelle Probleme, die zu bereinigen sind, wenn wir den Bund finanziell wieder fit machen wollen.

Allerdings ist festzuhalten, dass wahrscheinlich einige Massnahmen anders diskutiert und vielleicht auch anders entschieden worden wären, wenn die heute bekannten Daten auf dem Tisch des Hauses gewesen wären. Dies betrifft insbesondere jene Bereiche, wo keine echten Einsparungen erfolgen, beispielsweise bei der Verschiebung von Kosten des Bundes auf die Kantone sowie bei der Beschaffung von neuen Einnahmen.

In bezug auf die Belastung der Kantone aus dem Stabilisierungsprogramm muss festgehalten werden, dass die festgelegten Zielsetzungen nicht erreicht werden. So ging man von einer mittleren Belastung der Kantone von 1 bis 1,6 Prozent aus, mit einer Abweichung von bis zu 0,3 Prozentpunkten. Wenn Sie nun das Ergebnis auf Seite 127 der Botschaft konsultieren, dann stellen Sie fest, dass der am wenigsten belastete Kanton mit 0,6 Prozent belastet wird, die am stärksten belasteten Kantone hingegen mit 1,9 Prozent; ihre Belastung ist also dreimal höher. Das entspricht natürlich nicht dem, was man eigentlich anstrebt.

So werden insbesondere die Kantone Uri und Graubünden ausserordentlich stark belastet. Die übermässige Belastung der Kantone Uri und Graubünden ist zu einem wesentlichen Teil auf die Beitragskürzungen bei den Hauptstrassen zurückzuführen. Dabei wird diese Kürzung nicht nur für neue, sondern auch für laufende Projekte vorgeschlagen. Es ist interessant, dass bei den Talstrassen eine Kürzung von nur 5 Prozent vorgesehen ist, bei den Bergstrassen hingegen eine solche von 10 Prozent. Mit einer Ausklammerung der laufenden, zugesicherten Projekte bei den Hauptstrassen hätte die ungleiche Belastung der Kantone wesentlich entschärft werden können. Leider fand sich in der Kommission dafür keine Mehrheit. Die Kommission wollte aus grundsätzlichen Erwägungen keine Abstriche an den Ergebnissen des «runden Tisches» akzeptieren.

Es ist aber festzuhalten, dass damit auch von der Auffassung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) abgewichen wird. Die KdK hielt in einem Schreiben vom 18. September 1998 fest, sie gehe davon aus, dass die laufenden Projekte von den Kürzungen ausgenommen würden. Interessant ist, dass dies bei den Niveaübergängen erfolgte, nicht aber bei den Hauptstrassen. Die einseitige Kürzung führt nun in den betroffenen Kantonen zu Verzögerungen bei laufenden Projekten, sie verhindert die Inangriffnahme dringend notwendiger Projekte, und sie hat in diesen Kantonen auch auf die Beschäftigungslage einen sehr negativen Effekt.

Bezüglich der Wirkung dieser Kürzungen möchte ich Ihnen doch ganz kurz einige Beispiele aus dem Kanton Graubünden geben. Graubünden wird heute schon durch seine Strassenlasten überproportional belastet: Mit über 1200 Franken pro Kopf bezahlt man in Graubünden mehr als doppelt soviel als im Durchschnitt der schweizerischen Kantone. Bei einer Fläche von rund 16 Prozent der Schweiz verfügt Graubünden über nur 8 Prozent des Nationalstrassennetzes. Im Bahnbe-

reich verfügt Graubünden gegenüber rund 400 Kilometern an Privatbahnstrecken nur über 19 Kilometer an SBB-Strecken. Der Erschliessungsgrad ist in diesem Kanton nicht gleichwertig ausgestaltet wie in anderen Kantonen. Geht man von der Zielsetzung aus, es sollten alle Siedlungen höchstens 30 oder 50 Kilometer von einer Nationalstrassenverbindung oder von einer SBB-Verbindung entfernt sein, dann stellt man fest, dass grosse Teile des Kantons Graubünden bis zu 100 Kilometer und mehr von solchen Verkehrsverbindungen entfernt sind. Entsprechend höhere Kosten muss der Kanton vergleichsweise übernehmen. Mit der Realisierung und der Eröffnung des Vereinatunnels – eine Investition von über 800 Millionen Franken – wollte man diese Benachteiligung etwas mildern. Die letzten Tage haben aber deutlich gezeigt, dass diese neue Verbindung ohne Zufahrtsstrecken wenig nützt. Dies betrifft sowohl die Verbindung vom Unterengadin her, die in den letzten Tagen geschlossen war, wie auch die Zufahrt ins Oberengadin, die ebenfalls geschlossen war und wo es einen Todesfall gab, und auch die Zufahrt aus dem Prättigau mit der Sperre in Saas. Hier sind die dringend notwendigen Investitionen vorzunehmen, die leider durch die Massnahmen dieses Stabilisierungsprogrammes verzögert werden.

Es darf auch festgestellt werden, dass die West-Ost-Verbindung – von Genf bis zur Ostseite der Schweiz – einen schlechteren Erschliessungsgrad aufweist als die Nord-Süd-Verbindung.

Wenn ich in Anbetracht dieser Fakten der vorliegenden Vorlage trotzdem zustimme, so nur deshalb, weil ich mich an den Kommissionssitzungen überzeugen konnte, dass eine Korrektur dieser Benachteiligungen aus dem Stabilisierungsprogramm nicht im Rahmen der vorliegenden Vorlage erreichbar ist, sondern nur über eine Anpassung des Nationalstrassengesetzes.

Ich verzichte deshalb darauf, hier Anträge zu stellen, und werde – nicht zuletzt auch aufgrund der Diskussionen in der Kommission – im Rahmen eines parlamentarischen Vorstosses Vorschläge machen, um zu erreichen, dass die dargelegten Benachteiligungen wenigstens teilweise beseitigt werden. Dabei ist es mir klar, dass die hohen Verkehrslasten der Kantone Graubünden und Uri auch bei Korrekturen im Nationalstrassennetz bestehenbleiben werden. Wichtig scheint mir, aber dass diese nicht noch krasser ausfallen als heute. Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zur Arbeitslosenversicherung. Unser Rat hat vor rund zwei Jahren eine Motion überwiesen, die vom Bund verlangt, dass «sozialverträgliche» Massnahmen ergriffen werden, um die Rechnung der Arbeitslosenversicherung in den Griff zu bekommen. Bedauerlicherweise hat der Nationalrat zwei Jahre gebraucht, um diesen Vorstoss zu behandeln. Die Verschuldung der Arbeitslosenversicherung ist inzwischen auf gegen 10 Milliarden Franken angewachsen. Vorgesehen war eine Schuldentilgung bis Mitte 1999. Wir werden jetzt eingeladen, einer neuen Übergangsbestimmung zuzustimmen, die vor allem der Sicherstellung von Mehreinnahmen dienen soll. Dabei wird der Versicherungsgedanke sehr stark strapaziert. Ich möchte nicht im Detail darauf eingehen.

Wichtig scheint mir, dass rasch eine Revision der Arbeitslosenversicherung auf den Tisch des Hauses kommt, eine Revision, die nicht nur die Einnahmenseite, sondern vor allem auch die Leistungsseite umfasst. Ich bitte den Bundesrat, darzulegen, welches die Zeitpläne für eine solche Revision sind. Persönlich kann ich diesem Teil der Vorlage nur zustimmen, wenn hier klare Zeitpläne vorgelegt werden.

Onken Thomas (S, TG): Man ist als Mitglied der Kommission beim Eintreten ein bisschen hin- und hergerissen. Soll man wortreich den grossen Zimmermann spielen, der bei der Aufrichte auch mit dabei war, aber vielleicht doch nur mit einem kleinen Hämmerchen ein paar politische Nägel einschlagen oder Löcher in ein paar dünne Bretter bohren konnte? Soll man sich als Wasserträger betätigen, der noch ein paar Eimer voll Argumente in den Rhein des alles längst schon Gesagten schüttert? Oder soll man gleich schweigen und die letztlich unerfreuliche Übung damit abkürzen und beschleunigen?

nigen? Ist am Ende der Schweiger – nicht Rolf Schweiger, sondern der Schweiger an sich – der wahre Philosoph, der über den Dingen steht?

Es ist klar, dass der ständerätliche Stolz und auch die politische Gesichtswahrung es nicht zulassen, dass wir uns hier völlig aus der Debatte ausklinken. Aber eine parlamentarische Sternstunde – da gebe ich einigen meiner Vorredner recht – wird das hier sicher nicht. Entsprechend ist auch die Präsenz im Rat.

1. Wir bringen nur die selbstverschuldete Ernte des Sparen-Müssens ein, die bittere Frucht früherer gedankenloser Aussaat.

2. Wir waren an den früheren Projekten der Sanierung vor allem mit Uneinigkeit, Streit und Fehlschlägen beteiligt.

3. Wir haben das Feld der Kurssetzung und der Federführung an einen «runden Tisch» abgetreten, der die Hauptarbeit geleistet und uns in die Pflicht genommen hat.

4. Wir stehen unter dem disziplinierenden Eindruck des Nationalrates, der sich allen Abweichungen und Zugeständnissen nach links und nach rechts versagt hat.

5. Auch unsere vorberatende Kommission hat sich vom geraden Weg der Tugend nicht abbringen lassen, sondern ist mit eiserner Konsequenz bei der «Sparstange» geblieben: Ein einziger Minderheitsantrag, sonst zähneknirschender Konsens! Wo gibt es das sonst bei einer so grossen, so weitläufigen Vorlage wie dieser?

Freude ist bei alledem natürlich kein Thema, muss es aber auch nicht sein, denn Sparen ist nie freudvoll; Nüchternheit ist deshalb angesagt. Angesagt sind Eintreten aus Vernunft und eine Beratung, die vom politischen Willen – ich hoffe, dass dieser bekräftigt wird – getragen ist, Änderungen und gar Aufweichungen, aus was für ehrenwerten Gründen auch immer, eine klare Absage zu erteilen. Jetzt sind Konsequenz und Unbeirrbarkeit gefordert, sonst kommen wir noch auf der Zielgeraden ins Schlingern und scheitern mit dem Vorhaben womöglich erneut.

Ich bedaure, dass einige Kolleginnen und Kollegen das nicht gemerkt haben und hier mit ihren Anträgen nochmals mutwillig in einem Minenfeld herumstochern. Denn eines kann ich Ihnen jetzt schon sagen: ein Fehltritt, und dieser so mühsam errungene Kompromiss droht in die Luft zu fliegen!

Man kann natürlich fragen, wo denn die Freiheit der parlamentarischen Beratung bleibe. Wir sind das Parlament, betonte gerade Kollege Maissen, wir haben hier zu entscheiden. Das ist richtig, und diese Freiheit bleibt auch gewahrt, jedenfalls formal. Man kann beantragen, was man will. Aber de facto ist in diesem Fall von unserer Freiheit tatsächlich nicht mehr sehr viel übrig:

1. Wir tasten uns – der Kommissionspräsident hat es ebenfalls gesagt – durch ein ganz fragiles Kartenhaus. Ein Ausrutscher, und dieses Gebäude stürzt in sich zusammen. Alles ist mit allem verbunden, ein Dominostein lehnt am anderen. Bewegt man einen, bringt er die anderen ebenfalls in Bewegung, und die Reihe kippt.

2. Die Erwartungshaltung der Bevölkerung ist enorm gross. Versprochen ist versprochen, verpflichtet ist verpflichtet. Dass unsere Bevölkerung die Hauseigentümer-Initiative mit deutlicher Mehrheit verworfen hat, ist ein weiterer Fingerzeig. Da waren viele dabei, die sogar ihre eigenen Interessen, die sie eigentlich zu einem Ja hätten bewegen müssen, hinter das Allgemeininteresse zurückgestellt haben, um endlich die Bundesfinanzen zu sanieren. Wer hier im Parlament nun glaubt, an dieses Projekt Hand anlegen zu müssen, wer gar aussteigt oder vielleicht den Ausstieg anderer leichtfertig provoziert, tut es ganz sicher nicht ungestraft. Er wird gebrandmarkt und trägt das Stigma des Uneinsichtigen, Unverbesserlichen, des «bad loser». Die Bevölkerung will jetzt diesen Schnitt, diese Klärung.

3. Ich habe es bereits angedeutet: Die Vorgaben des Nationalrates beeindruckten. Sie sind zwar nicht über jeden Zweifel erhaben, sind aber immerhin das Ergebnis eines politischen Willens. Diesen Willen – der sich verschiedentlich gegen meine politischen Überzeugungen gerichtet hat – bin ich angesichts der Tücke des Objektes, nämlich dieser umstrittenen Sparmassnahmen, und angesichts des schwankenden

Grundes, auf dem wir uns bewegen, bereit zu akzeptieren. Auch am «runden Tisch» wurde das Ei des Kolumbus nicht gefunden – im übrigen wird das auch gar nicht behauptet, selbst Bundesrat Villiger sagt das nicht. Jedes Sparprojekt birgt Ungerechtigkeiten in sich, auch dieses – erst nachher werden wir klüger sein.

Ich nehme jetzt einmal ein Beispiel, und zwar ein anderes als die Strassen, die hier das Hauptthema zu sein scheinen. Wer bedenkt, wer erwägt, was es etwa heisst, im Straf- und Massnahmenvollzug zu sparen: bei unseren Jugendlichen und damit bei unserer Zukunft, ihrer Sozialisation und ihrer Reintegration in diese Gesellschaft? Was bleibt da auf der Strecke, und wer bleibt da möglicherweise auf der Strecke? Welches wird der Preis sein, wenn die Kantone nicht in die Lücke springen? Und das werden sie nicht überall tun. Wird dieser Preis nicht vielleicht höher sein als die Einsparung, die sich mit diesem Einschnitt erzielen lässt?

Augen zu und durch! Solches und anderes war für uns kein wirkliches Thema; denn wer über den einzelnen Vorlagen zu grübeln beginnt und sie wirklich nach allen Seiten hinterfragt, kommt ins Zweifeln, und wer zweifelt, der spart am Ende nicht.

Zweifel sind beispielsweise auch bei den Motionen angebracht, die die letzte Seite der Fahne zieren. Ich nenne das «deklamatorische Motionen». Damit tut man «als ob», nicht wirklich mehr. Es ist absolut abwegig, z. B. den Asylbereich «mit der Brechstange» gesundsparen zu wollen, wie es die Motion 98.3523 anvisiert, angesichts der Unwägbarkeiten und der unvorhersehbaren Entwicklungen, die bereits in den letzten Jahren stattfanden, die aber in diesem Bereich auch in Zukunft nach wie vor möglich sind.

Wahrscheinlich wird es auch nicht ohne weiteres möglich sein, den Bereich der Arbeitslosenversicherung auf 2 Prozent zu begrenzen, wie dies die Motion 98.3525 anstrebt, wenn man nicht weiss, ob die Arbeitslosigkeit nicht eben doch wieder ansteigt. Ausgeschlossen ist es auf jeden Fall nicht.

Das sind bloss Deklamationen für die Wählerinnen und Wähler, denen man weismachen will: Ja, ja, wir haben hier ganz gewaltige Vorstösse gemacht. Aber mehr ist das vorderhand überhaupt noch nicht.

Auch die fehlende Steuergerechtigkeit war in der Kommission kein echtes Thema. An und für sich ist es ein Bestandteil des Paktes am «runden Tisch», dass man festgelegt hat, es müssten hier Löcher gestopft werden. Viele Bürgerinnen und Bürger erwarten das auch, weil sie aufgrund der Entwicklung daran zweifeln, ob dieser Staat wirklich willens ist, im Steuerrecht alle gleich zu behandeln und die klaffenden Lücken, die es hier gibt, zu schliessen.

Hier geschieht meines Erachtens zu wenig. Im Gegenteil, was in der beruflichen Vorsorge einstmals völlig berechtigt und auch arglos eingeführt worden ist, um den Selbständig-erwerbenden die Altersvorsorge zu ermöglichen, ist längst durch neue Entwicklungen und Angebote zu einem Umgehungstatbestand mutiert und wird nach wie vor schonungsvoll als ein Privileg der bessergestellten Selbständigerwerbenden erhalten. Es ist ein störendes Faktum, dass wir hier nicht mehr Entschlossenheit zeigen und Gegensteuer geben. Das wäre ein Beitrag dazu, dass sich nicht noch mehr Bürgerinnen und Bürger enttäuscht und verdrossen vom Staat abwenden. Es ist ein Erfordernis, das in der Zukunft noch einzulösen ist, Herr Bundesrat Villiger. Sie haben sich dazu verpflichtet, und hier besteht Handlungsbedarf.

Angesichts solcher Mängel und Unausgewogenheiten – aus meiner Optik jedenfalls – ist es lächerlich zu sagen, die Linke habe sich am «runden Tisch» stärker durchgesetzt, wie es Herr Loretan getan hat. Alle haben bei diesem Stabilisierungsprogramm ihre Kröte zu schlucken; und manche ist sogar noch bitterer und unförmiger als jene, die dem VBS zugemutet wird.

Trotz solcher Mängel versage ich der Vorlage meine Gefolgschaft nicht. Im Gegenteil, ich unterstütze sie, weil ich weiss, dass andere anders tönende, anders instrumentierte, anders getextete Klagelieder anstimmen werden. Je vielstimmiger, dissonanter und widersprüchlicher dieser Chor ist, desto kla-

rer ist die Evidenz, dass die Vorlage «all over all» so falsch wohl nicht gezimmert sein kann.

Ich bin für Eintreten und für Widerstand gegen sämtliche Versuchungen, von diesem einmal eingeschlagenen Weg abzuweichen. Wir sind so am besten beraten, und der Lohn winkt schliesslich auch: endlich mal wieder ein anderes politisches Thema als dieses Geschwür der aus den Fugen geratenen Bundesfinanzen; endlich ein zusätzlicher Trumpf im Standortwettbewerb, im internationalen wirtschaftlichen Wettbewerb; endlich wieder mehr politischer Gestaltungsspielraum und die Möglichkeit, ohne das Damoklesschwert der gebeutelten Bundesfinanzen über den Häuptern etwas Neues anpacken und für die Zukunft gestalten zu können.

Ich werde das hier im Rate nicht mehr erleben, aber ich möchte heute einen Beitrag dazu leisten, dass es bald wieder so sein wird.

Saudan Françoise (R, GE): Il est important de reprendre une formule de M. Delalay, président de notre commission, quand il a dit que tous les travaux que nous avons menés, il est vrai, un peu au pas de charge ont été marqués par la volonté commune d'aboutir et de ne pas créer de divergences majeures avec le Conseil national, étant donné que nous étions parfaitement conscients que, par deux fois, le peuple avait confirmé la direction que le Conseil fédéral entendait prendre en matière de redressement des finances publiques. Il est important de garder ce message à l'esprit parce que cela nous a amenés, les uns et les autres, à renoncer à des propositions sur lesquelles nous avons travaillé et qui nous semblaient particulièrement judicieuses. Ce fut mon cas concernant les dispositions relatives à la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). D'ores et déjà, je me suis engagée, et je travaille sur la 1ère révision de la LPP qui a été mise en consultation. Bien évidemment, comme me l'a fait remarquer M. Onken, il faudra que le peuple me refasse confiance, si je veux pouvoir travailler sur la 1ère révision de la LPP.

Le sujet me semble suffisamment important pour que je me permette de vous expliquer brièvement ce qui m'a dérangé dans la décision du Conseil national. En matière de LPP, il faut avoir à l'esprit l'étroite interdépendance qui existe entre la LPP et l'AVS. La première direction prise par le Conseil fédéral pouvait avoir à terme des conséquences importantes à la fois sur l'AVS et sur l'impôt fédéral direct. En effet, et vous l'avez rappelé vous-même en commission, Monsieur le Conseiller fédéral, pour les revenus dépassant 100 000 francs les cotisations AVS sont un véritable impôt de solidarité redistribué à l'ensemble de la population. Introduire une limitation dans le système de la LPP revient à terme à ouvrir la porte à une limitation du salaire AVS, ce qui aurait été extrêmement dangereux pour l'AVS et pour l'IFD. C'est d'autant plus vrai si on examine les systèmes qui sont en vigueur dans les pays de l'OCDE: la plupart des systèmes connaissent une limitation des prélèvements en matière de prévoyance professionnelle, que ce soit la prévoyance professionnelle de base ou la prévoyance professionnelle supplémentaire.

L'autre élément que nous devons garder à l'esprit, c'est que nous sommes entrés dans une période caractérisée par une grande mobilité qui touche aux statuts des personnes actives. Les statistiques fédérales le montrent, nous avons un transfert, depuis le début des années nonante, du statut de salarié vers le statut d'indépendant, d'où une fourchette des revenus qui se répartit de manière très inégale, parce qu'une partie des anciens salariés tombent dans la catégorie des bas revenus, alors qu'une autre partie, extrêmement bien formée, qui a des compétences très particulières, se retrouve dans celle des hauts revenus. Cela a été relevé par M. Gemperli en commission: quand on travaille sur le système de la LPP, on ne peut pas travailler que sur la LPP, mais en tenant compte de tout le système que nous avons mis en place avec le 3e pilier lié pour les indépendants qui ne sont pas au bénéfice d'une caisse de retraite. Le premier élément de la mobilité touche au marché intérieur. Deuxième élément que j'ai déjà évoqué, c'est la beaucoup plus grande mobilité des tra-

vailleurs au plan international, mobilité qui va être encore accentuée par la signature des accords bilatéraux.

Je l'ai mis en évidence, les systèmes de l'OCDE sont extrêmement divers. Là, je dois faire amende honorable, car j'ai dit une bêtise en commission, cela m'arrive, je n'ai reçu les renseignements que j'avais demandés que le lendemain de la séance. Je pensais qu'il n'existait dans les pays de l'OCDE aucun système de prévoyance professionnelle par capitalisation. C'est faux. Si la majorité des pays de l'OCDE ne connaissent que le système par répartition, ce qui est le cas de la France, de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie, certains pays connaissent des systèmes par capitalisation – il est vrai beaucoup moins développés qu'en Suisse: ce sont la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, les USA, le Canada et le Japon. C'est néanmoins, en termes de rapport au PIB, vraiment très inférieur à ce que nous connaissons en Suisse. Je tenais à rectifier cette erreur. Voyez-vous, vous demandez des informations, elles arrivent après les travaux de la commission et vous dites des bêtises en séance!

Sans vouloir vous retenir trop longtemps, je voudrais prendre un exemple concret pour mettre en évidence les effets pervers, qui résultent non pas de lacunes fiscales, mais de planifications fiscales qui sont liées à la solution adoptée par le Conseil national. J'ai pris un exemple très simple, les calculs ont été d'ailleurs vérifiés par l'administration. J'ai pris le cas d'une personne qui est indépendante et qui ne s'est pas affiliée à une caisse de retraite. C'est un indépendant pur, qui a une activité d'indépendant entre l'âge de vingt-cinq et de cinquante-cinq ans. Il peut, en vertu du 3e pilier lié, déduire 28 000 francs environ par année pendant une période de 30 ans. Cela représente un montant de 1,5 million de francs, qui a été entièrement défiscalisé. Je pars du principe que c'est une personne qui a un revenu moyen en tant qu'indépendant, de 120 000 francs. Il change de statut: à cinquante-cinq ans, il devient salarié. Il peut donc bénéficier des nouvelles mesures que nous allons introduire. Antérieurement, cette personne avait la possibilité de déduire en une seule fois ou en plusieurs fois l'entier du rachat de la caisse de pensions à laquelle elle sera affiliée en tant que salariée. Je prends simplement l'exemple de la caisse de retraite: nous avons donc le cas d'une personne de cinquante-cinq ans, qui aura un revenu salarié de 120 000 francs, qui est affiliée à une caisse de retraite dont la bonification vieillesse est de 22,5 pour cent.

Je prends cet exemple à dessein parce qu'il permet de voir que la solution du Conseil fédéral, qui a été adoptée par le Conseil national, même si elle semblait absurde pour les personnes jeunes en matière de calcul de rachat, était parfaitement justifiée.

Cette personne aurait théoriquement la possibilité de racheter, selon la version du Conseil national, pendant dix ans un montant de 72 360 francs par année, soit un montant de 723 600 francs. Mais, en réalité, ce n'est qu'une des limites que nous devons prendre en compte. Il existe une deuxième limite qui est celle fixée par la caisse de retraite à laquelle cette personne va s'affilier. Et là, selon les calculs que j'avais faits et qui ont été repris par l'administration fiscale, le montant de l'avoit de vieillesse maximum à cinquante-cinq ans pour cette personne, qu'elle pourra donc racheter, est de 668 763 francs, ce qui permet de se constituer une retraite tout à fait confortable en dix ans, puisqu'on peut racheter quasiment la totalité des cotisations manquantes.

Si l'on raisonne en termes de planification fiscale, et que cette personne se dit: «Mais, dans le fond, j'ai accumulé un capital à intérêts composés de 1,5 million de francs. Ce capital, en vertu de la loi actuelle, je peux le laisser placé pendant dix ans à, disons, 5 pour cent – c'est le taux moyen –, et ces 5 pour cent seront également entièrement défiscalisés», on aura donc la situation fiscale suivante à soixante-cinq ans: une personne qui, sa vie durant, a eu un revenu de 120 000 francs, aussi bien en tant qu'indépendant qu'en tant que salariée; pendant 30 ans, elle aura pu déduire environ 40 pour cent – ce qui est tout à fait justifié au titre des cotisations sociales – de son revenu d'indépendant et, pendant ces dernières dix années de salariat, elle ne sera pas impo-

sée puisqu'elle rachètera sur dix ans chaque année, en plus de ses cotisations à la caisse de retraite, 66 000 et quelques francs.

C'est à ce genre d'abus – je ne peux même pas le qualifier d'abus, parce que c'est de la planification fiscale – que j'avais tenté de remédier. J'avais tenté d'y remédier en demandant de limiter les possibilités de rachat, en les calculant non pas sur les montants qui auraient dû être accumulés pour être dans la même situation qu'un salarié qui était resté dans le même temps dans la même entreprise, non pas sur les années à venir, mais en fonction du revenu disponible. Il y a quelque chose d'absurde d'en arriver à la situation où une personne ayant un revenu de 120 000 francs ne paiera pas un sou d'impôt et se constituera un 2e pilier tout à fait confortable en ayant accumulé aussi du 3e pilier près de 3 millions de francs qui ont été entièrement défiscalisés! J'avais proposé en conséquence ce système qui consistait à limiter les possibilités de rachat en fonction du revenu disponible.

Je n'avais absolument rien inventé: c'est la solution qui est pratiquée à Genève depuis quasiment vingt ans, sans aucun effet pervers. Car vous savez que Genève compte un nombre important de sièges de multinationales, donc de gens qui viennent travailler là quelques années, qui quittent ensuite le canton pour retourner dans leur propre pays. Et cela a été le moyen adopté, qui a fort bien fonctionné et qui n'a, je crois, pas préterité la place économique genevoise.

D'autre part, j'avais soutenu la proposition Cottier qui allège l'imposition des rentes viagères et qui a été adoptée par le Conseil national. Je reprends mon exemple: si cette même personne accumule son capital du 3e pilier et le transforme en rente viagère, la planification fiscale est complète et parfaite, car elle bénéficiera d'un taux privilégié sur sa rente viagère. Ceci me dérange. J'ai renoncé néanmoins à présenter des propositions de minorité, parce que dans la pesée des intérêts, on l'a vu avec les problèmes évoqués par MM. Loretan, Onken et Brändli, chacun a renoncé à quelque chose pour arriver à mettre sur pied ce programme de stabilisation. Mais je n'ai pas renoncé à intervenir dans le cadre de la 1ère révision de la LPP, parce qu'il faut absolument se pencher de manière globale sur ce problème et avoir à l'esprit que la Suisse n'est pas un pays isolé qui ne peut raisonner que pour lui-même, et qu'on doit tenir compte du contexte international et des systèmes qui existent à l'étranger.

Je me suis donc ralliée à la solution qui a été adoptée par le Conseil national et la commission, mais à contrecœur parce qu'à ce niveau-là, on aurait peut-être pu trouver une meilleure solution, plus équitable.

Cavadini Jean (L, NE): Nous avons entendu de bonnes et fortes choses ce matin, nous avons surtout entendu la difficulté que l'on avait ressentie pour parvenir à un accord qui, nous en convenons, est nécessaire. Il est nécessaire, mais il a un prix. La situation financière de la Confédération – le président de notre commission l'a rappelé –, malgré un résultat de l'exercice comptable 1998 assez ennuyeux au demeurant, parce qu'il va affaiblir les volontés politiques, reste plus que préoccupante. Nous pensons en particulier à la dette dont le poids ronge d'abord notre capacité d'investissement; et puis songeons aussi au caractère unique de certaines mesures, et nous avons un bilan qui est bien moins réjouissant que celui que l'on peut supposer. Nous avons tous à nous conformer à un mandat constitutionnel récent qui nous donnait l'ordre de réaliser un équilibre budgétaire – nous avons fait la remarque que la loi fédérale sur les finances de la Confédération nous fait déjà une obligation de tendre à cet équilibre, mais enfin, répéter une vérité d'évidence peut être parfois réconfortant, voire nécessaire. C'est dire que nous entrons en matière et que les propositions faites peuvent en majorité être acceptées.

Cependant, nous aimerions faire quelques remarques d'ordre politique et atténuer la force de certaines affirmations entendues. M. Loretan a dit toute la mauvaise humeur que lui suggérait la soi-disant symétrie des sacrifices, et on peut aussi le rappeler, je crois, sans caricaturer cette situation. Symétrie des sacrifices définie à quelle époque? symétrie des

sacrifices faite dans quelle mesure et en quelle année? Il est évident que le secteur de la défense nationale a fait des sacrifices beaucoup plus lourds que tous les autres secteurs, et singulièrement plus que le secteur de la prévoyance sociale. Et je vous rappelle que, pour la première fois dans notre histoire, l'importance prise par ce domaine-là dépasse l'addition de la défense nationale, de la science et de la recherche et de l'agriculture: les trois domaines totalisés sont inférieurs au domaine de la prévoyance sociale. La symétrie des sacrifices relève donc beaucoup plus de l'esprit de géométrie du regretté Pascal que de l'esprit de finesse.

Et on nous a dit que ce programme brillait par la qualité des économies. Là encore, nous nous permettons une légère restriction, ou en tout cas une réserve. Des économies, Monsieur le Conseiller fédéral, vous avez bien voulu le reconnaître, il n'y en a pas beaucoup, ou elles ne représentent en tout cas pas la majorité de ce programme, puisqu'il y a report sur les cantons. Il y a en outre des recettes nouvelles. Bref, pour les économies, il faut bien chercher. On en trouve, mais après une quête particulièrement tenace. C'était le prix à payer pour parvenir à un consensus politique indispensable à la réussite de ce qui est présenté comme un programme cohérent.

Je me permets encore d'attirer votre attention sur les conséquences politiques que ce consensus a forgé. Pour ménager les susceptibilités contradictoires de plusieurs tendances, on a recouru aux vertus bien connues de la sémantique. Dans le secteur social, toute proposition visant à contenir les engagements croissants de notre système d'assurance sociale suscitait d'abord un refus véhément, prolongé ensuite par la menace de lancer un référendum si on passait outre.

Après, un coup à gauche, un coup à droite. On tient aussi beaucoup dans cette mesure à la forme contraignante de la motion. J'aimerais simplement dire que la forme de la motion, par exemple dans les dépenses sur l'asile, était la seule qui puisse être acceptée par une partie de notre Parlement, même si elle entraîne des conséquences qui sont immaîtrisables. Nous faisons là un exercice de politique-fiction. Demander par la voie de la motion que jamais la Confédération ne dépasse un montant X dans le domaine de l'asile revient simplement à accréditer la thèse que nous dominons la géopolitique de notre monde, et que dans tous les combats et les conséquences douloureuses qu'ils entraînent, nous serons en mesure de maîtriser un budget défini par une motion.

Là encore, lorsque nous souhaitons passer à la forme plus souple du postulat, nous nous sommes fait réprimander avec charme, mais fermement, de la façon suivante: «C'est le prix d'un accord; il est possible que ça ne soit pas réalisable, mais qu'importe, il faut passer par ce passage obligé.» Nous regrettons cette façon de légiférer.

Ces arrangements préalables ont peut-être permis un dialogue plus serein, mais ils faussent la mission du Parlement. Toute initiative autre que celles s'insérant dans le cadre des décisions prises était écartée, sans aucune espérance de vie ou voire même d'examen. On nous conduit donc à préconiser des mesures dont nous savons qu'elles ne pourront être appliquées, mais que nous sommes bien obligés d'accepter pour contenter chacun. Là encore, la menace du référendum était agitée et l'on connaît le poids de cet argument encore alourdi par des perspectives électorales qui menacent la majorité d'entre nous.

La proposition n'est pas tenable? Peu importe, elle est nécessaire. Elle visait à calmer le jeu. Nous entrons en matière sans trop d'arrière-pensées, mais nous trouvons que le prix parlementaire à payer dans cette démarche est un prix élevé. La majorité l'a voulu. La majorité a toujours raison ou, du moins, devrait-elle avoir toujours raison.

Beerli Christine (R, BE): Eigentlich wollte ich in der Eintrentensdebatte nichts sagen; das Ganze ist nicht unbedingt begeisternd, weil es sich um ein Kompromisswerk handelt. Andererseits haben mich jetzt diverse Aussagen doch zu einem kurzen Votum bewegt. Wir haben eine unwahrscheinliche Gabe, einen an sich schönen Erfolg so lange zu zerreden, bis

wir selbst daran glauben, dass es sich um einen Misserfolg handelt.

Kollege Loretan machte uns zwei Dinge glauben: Erstens gehe es heute praktisch darum, die Armee abzuschaffen; zweitens habe er sich nie als Finanz- und Sparpolitiker profiliert.

Wenn ich jedoch unseren Pressedienst durchsehe, muss ich erkennen, dass Herr Loretan immer wieder vom Sparen spricht; aber wenn es einmal eines seiner «Steckenpferde» betrifft – ich meine dies nicht abschätzig –, so wird die Position doch etwas geändert.

Für mich ist die Sanierung der Bundesfinanzen etwas sehr Wichtiges, und zwar deshalb, weil wir die Freiheit der späteren Generationen nur wahren, wenn wir gesunde Bundesfinanzen zurücklassen. Nichts schränkt die Freiheit mehr ein als ein Berg von Schulden. Dann haben die späteren Generationen selber keine Möglichkeit mehr, ihre eigenen Prioritäten zu setzen, sondern sie müssen eigentlich bezahlen, was wir ausgegeben haben, wobei wir allenfalls populäre Entschiede gefällt haben, ohne selber für die Finanzierung aufzukommen. Wir überlassen die Finanzierung denjenigen, die noch nicht mitentscheiden können. Das ist für mich der tiefere Grund, der uns zwingt, die Verantwortung zu übernehmen und eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben.

Unser Finanzminister, Herr Bundesrat Villiger, hat sich mit voller Kraft dieser undankbaren Aufgabe zugewandt, und dank seiner integrativen Persönlichkeit ist es gelungen, dieses Paket zu schnüren – ein Vorhaben, das vorher mit seinem Vorgänger über lange Jahre nicht gelungen ist. Es war nicht möglich, alle an einen Tisch zu bringen und ein entsprechendes Paket zu schnüren.

Natürlich ist es so, dass ein Paket, das einerseits Sparvorhaben realisiert und andererseits auch gewisse Mehreinnahmen generiert, nicht bei allen Leuten auf Begeisterung stossen kann. Alle müssen in irgendeiner Art und Weise Federn lassen, und demzufolge herrscht eine mittlere Unzufriedenheit. Aber wichtig und ein Zeichen des Erfolges ist, dass sich eben alle einige Federn haben «ausreissen» lassen und das Ganze schlussendlich doch mittragen. Ich glaube, das sollten wir auch weiterhin tun. Angesichts der Menge von Anträgen, die heute noch auf den Tisch des Hauses «geflickert» sind, möchte ich Sie wirklich bitten, der Kommission zu folgen und die Vorlage durchzuziehen, damit wir das Paket – das in der Balance ist, so dass es weder links noch rechts viel leiden mag – ungeschoren über die Bühne bringen.

In bezug auf die Mehreinnahmen möchte ich einzig das wiederholen, was Herr Gempferli sagte, weil ich mit ihm vollkommen einverstanden bin: Bei den Mehreinnahmen haben wir die Schmerzgrenze erreicht. Ich bin überzeugt, dass wir hier nun wirklich an einem ganz kritischen Punkt angelangt sind und unbedingt darauf achten müssen, die Staats- und Steuerquote zu stabilisieren; wir dürfen in keiner Art und Weise mehr weiter gehen.

Was die Einsparungen betrifft, habe ich ein gewisses Verständnis für die Bedenken von Herrn Loretan. Ich habe nur nicht sehr viel Verständnis dafür, wie vehement er sie heute vorgetragen hat. Für das Argument, dass bei der Armee grundsätzlich nun doch eine Schmerzgrenze erreicht ist, habe ich Verständnis; wir haben, das möchte ich besonders betonen, in der Kommission auch vertiefte Abklärungen vorgenommen. Wir haben mit den Verantwortlichen gesprochen, und diese haben uns klar zugesichert, die Eingriffe seien zwar schmerzhaft, man könne aber damit leben; ab dem Jahre 2001 müsse dann ein neues Budget für die Armee ausgehandelt werden, aber dadurch, dass wir bis im Jahre 2001 Einsparungen vornahmen, würden keine irreparablen Schäden entstehen.

Auch im Asylbereich haben wir gewisse Schwierigkeiten. Herr Gerber, der Direktor des BFF, hat uns versichert, dass er die geforderten 69 Millionen Franken mit 20 Einzelmassnahmen einsparen kann, dies aber nur unter einem optimistischen Szenario. Es besteht aber doch die Gefahr, dass hier durch ausserordentliche Situationen neue Ausgaben generiert werden. Diese Ausgaben sind auch gesetzlich vorgeschrieben; es wird ein schwieriges Vorhaben sein, die im Sta-

bilisierungsprogramm vorgenommenen Einsparungen zu verwirklichen. Wir müssen davon ausgehen, dass wir das Ziel nicht ganz erreichen, wenn sich die Situation weltweit schlechter entwickelt.

Ich möchte auf den ganzen Bereich BVG nicht weiter eingehen; er wurde von Frau Saudan in ausführlicher Art und Weise behandelt. Ich möchte lediglich eine Bemerkung dazu machen: Wir dürfen den Bereich der zweiten und der dritten Säule nicht einzig unter dem Begriff «Steuerschlußlöcher» ansehen. Wir haben einen verfassungsmässigen Auftrag zur Förderung der zweiten und der dritten Säule. Wir haben diesen Auftrag zu Recht. Das trifft namentlich dann zu, wenn wir in Betracht ziehen, wie sehr wir wegen der demographischen Entwicklung bei der ersten Säule in Schwierigkeiten geraten. Wir haben in kommenden Zeiten ganz sicher eine grosse Verwendung für die zweite und die dritte Säule.

Wir dürfen im Rahmen eines Stabilisierungsprogrammes keine grundsätzlichen Änderungen in unserer Politik vornehmen, namentlich dann – der Antrag Spoerry, den Frau Spoerry noch begründen wird, weist darauf hin –, wenn wir im Scheidungsrecht und in Artikel 22 des Freizügigkeitsgesetzes vorsehen, dass man sich einkaufen können soll, wenn man nach einer Scheidung auf die halbe zweite Säule verzichten muss. Wir verankern das im Gesetz und können in einem Stabilisierungsprogramm keinen völlig anderen Weg einschlagen. Ich bin mit Frau Saudan durchaus einverstanden: Im Rahmen der BVG-Revision werden wir grundlegende Probleme miteinander diskutieren können und müssen. Aber es bleibt dabei, dass wir zur zweiten und dritten Säule Sorge tragen müssen, wenn wir die Probleme, die im Bereich der Demographie und der Entwicklung der Alterskurve auf uns zukommen, aufnehmen und lösen wollen.

Ein Wort noch zu den Motionen, die auf der letzten Seite der Fahne abgedruckt sind. Ihre Kommission hatte etwelche Mühe, diese Motionen einfach tel quel zur Überweisung zu empfehlen, und zwar deshalb, weil sie – ich würde jetzt einmal sagen – das Reglement des Ständerates etwas ritzen. Aber wir wurden davon überzeugt, dass diese Motionen überwiesen werden sollten; dies wiederum, um die Balance des Ganzen zu wahren, weil es Motionen sind, die zu einem Teil eher der politisch linken Seite und zu einem anderen Teil eher der politisch rechten Seite des Rates entgegenkommen. Wir haben das dann beschlossen, weil wir überzeugt sind, dass das Paket als Ganzes über die Bühne gehen muss, dass wir damit an sich all den Versprechungen nachkommen, die wir in dieser Legislatur gemacht haben, und auch den Anforderungen entsprechen, die anlässlich der letzten Wahlkämpfe an uns gestellt worden sind. Ich kann mich noch sehr gut erinnern: In all den Auftritten, die wir vor den letzten Wahlen hatten, wurde immer wieder der Sanierung der Bundesfinanzen höchste Priorität eingeräumt. Mindestens ich wurde mit dem Mandat nach Bern geschickt, im Bereich des Sparens etwas zu tun. Ich finde es gut und bin sehr froh darüber, dass uns dies jetzt auf Ende dieser Legislatur noch gelingt.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Kollege Onken hat auf das «leichtgezimmerte Haus 'Stabilisierungsprogramm'» hingewiesen. Im Grunde genommen müssten wir mit Schiller feststellen:

«Wohl steht das Haus gezimmert und gefügt,
Doch ach – es wankt der Grund, auf den wir bauten.»

Weshalb machen wir dieses Stabilisierungsprogramm? Von diesem wird uns gesagt, es beschreibe den Weg zum Erreichen des Sanierungsziels, das wir seit dem 7. Juni 1998 in der Bundesverfassung verankert haben. Demzufolge geht es bei der Beurteilung des Stabilisierungsprogrammes generell um die Frage, ob dieses geeignet sei, das Sanierungsziel zu erreichen.

Zunächst ist festzustellen, dass das Sanierungsziel und damit auch der Sanierungsbedarf trotz des vom Rechnungsabschluss 1998 ausgehenden Lichtblicks klar und nach wie vor aktuell sind. Für das Krankheitsbild der Bundesfinanzen sind vor allem die hohe Verschuldung und – damit verbunden – die hohe Zinsenlast prägend, aber auch die stetig zunehmende Steuerquote.

Die Strategie für die Sanierung der Bundesfinanzen erscheint so gesehen klar: Der Hebel muss in erster Linie bei den Ausgaben angesetzt werden – dies ist im Sanierungsartikel übrigens klar und ausdrücklich festgeschrieben. Nun enthält aber bekanntlich bereits das Stabilisierungsprogramm selber auch Massnahmen auf der Einnahmenseite; berücksichtigt man daneben auch das zusätzliche Mehrwertsteuerprozent zugunsten der AHV, die LSVA, die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, und auch die im Raum stehende Energieabgabe, so mögen zunächst gewisse Zweifel aufkommen, ob wir uns tatsächlich auf dem richtigen Weg befinden.

Hier muss nun klar darauf hingewiesen werden, dass eine substantielle Sanierung der Bundesfinanzen ein über das Jahr 2001 weit hinausreichendes, langfristiges Ziel und Vorhaben ist und bleibt und dass das Stabilisierungsprogramm eben nur eine Sofortmassnahme darstellt. Es ist ein Schritt in die richtige Richtung, wie Herr Kollege Gemperli gesagt hat. Ein Programm zudem, das es schlicht und einfach nicht erlaubt, beispielsweise im Bereich der Sozialversicherungen Wesentliches zu ändern. Aber der Hinweis – dies ist von einigen Kolleginnen und Kollegen zum Ausdruck gebracht worden –, dass wir auch in diesem Bereich nicht um grundlegende Reformen herumkommen werden, ist ebenso mehr als angebracht.

Ich bin für Eintreten auf das Stabilisierungsprogramm und auch für grundsätzliche Zustimmung zu den Anträgen der Kommission.

Gestatten Sie mir aber doch noch einige kritische Bemerkungen: Auf Seite 13ff. der Botschaft werden die Grundsätze des Stabilisierungsprogrammes dargelegt, und einer dieser Grundsätze besteht im ausgewogenen Verhältnis zwischen den Politikbereichen. Hier kommt man unweigerlich auf den Militärbereich, mit dem sich Kollege Loretan sehr engagiert befasst hat; aber auch Kollege Gemperli und Kollegin Beerli haben darauf hingewiesen.

Die Einsparungen im Militärbereich – dies ist meine Botschaft – haben auch Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und damit auf die Arbeitsplätze. Es gibt ganze Regionen, ja ganze Kantone, deren Arbeitsplatzstruktur wesentlich durch Bundesarbeitsplätze geprägt ist, insbesondere durch solche, welche direkt oder indirekt mit dem Militär zusammenhängen. Der Bund, insbesondere das Militär, haben diesen Kantonen zwar Arbeitsplätze gebracht. Indes: Die betreffenden Kantone haben auch entsprechende Gegenleistungen erbracht – Stichwort: Steuerbefreiung. Vor allem aber wurden durch diese Strukturen wirtschaftliche Entwicklungen in andere Richtungen verhindert oder zumindest erschwert. Darum ist der Bund hier auch in die Pflicht genommen.

Ich möchte darauf hinweisen, dass der Abbau, insbesondere im Militärbereich, in meinem Kanton bereits zu substantiellen Verlusten von Arbeitsplätzen geführt hat, und zwar in Relationen, die in anderen, bevölkerungsreicheren Kantonen Tausenden von Arbeitsplätzen entsprächen. Das muss man einfach sehen. Bis jetzt ist es gelungen, diesen Abbau einigermaßen sozialverträglich zu gestalten. Ein weiterer Druck – dieser kommt mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 unweigerlich auf diese Regionen und Kantone zu – kann aber kaum mehr verkraftet werden. Die Konsequenzen liegen auf der Hand.

Kollege Loretan hat gesagt, es wäre unrealistisch gewesen, hier einen Minderheitsantrag zu stellen. Ich möchte Sie lediglich bitten, für dieses Problem auch Verständnis zu haben.

Ich möchte jetzt von Moll wieder zu Dur wechseln und sagen: Ich bin, entgegen der Meinung von Kollege Loretan, wie bereits erwähnt, für Eintreten und werde der Vorlage auch zustimmen.

Loretan Willy (R, AG): Sie erlauben mir – vor allem Sie, geschätzte, liebe Kollegin Beerli – doch noch ein kurzes Wort zu diesen milden, von Verständnis getragenen Belehrungen, die Sie an meine Adresse gerichtet haben. Ich will nicht polemisieren, ich habe das auch mit meinem ersten Votum nicht getan. Ich will mich vor allem nicht mit Kolleginnen herumstreiten, das empfiehlt sich nicht.

Natürlich hat jeder Politiker sein Hobby; ich stehe zu meinem. Ich glaube, es ist gut begründet. Wenn das Huhn, das am meisten gerupft wird, am lautesten schreit, ist das wohl verständig. Ich habe mich gerade auch als Finanzpolitiker nicht nur für weniger Sparen bei der Armee ausgesprochen, sondern ich habe schon in der Kommission einen Kompensationsantrag vorgebracht, nämlich die 200 Millionen Franken bei der AHV gemäss bundesrätlichem Vorschlag wieder hereinzuholen; beides wurde abgelehnt. Im übrigen habe ich gerade als Finanzpolitiker keinen Minderheitsantrag und auch keinen Einzelantrag eingebracht.

Wenn mein Votum Spitzen enthielt, so waren sie bestimmt nicht gegen die Person und die Amtsführung unseres Finanzministers gerichtet. Er tat, was er tun musste – seine Pflicht und noch mehr –; das akzeptiere ich, und davor ziehe ich den Hut. Wenn es aus meiner Sicht nicht ganz so «rund» gelaufen ist, dann aus anderen Gründen, die ich hier ausführlich dargelegt habe.

Ich möchte zum Schluss der Kommission zugute halten, Herr Kommissionspräsident Delalay, dass sie, gestützt auf meine Anträge und mit Blick auf die Zukunft, das Problem Armeefinanzen intensiv, gründlich und seriös ausdiskutiert hat – ganz im Gegensatz zur Arbeit des Nationalrates.

Merz Hans-Rudolf (R, AR): Diese Debatte zeigt, wie schwer es offenbar ist, in diesem Bereich das Grundsätzliche vom einzelnen zu unterscheiden. Denn sparen kann man nur, indem man letztlich eben materielle, gesetzliche Entscheidungen trifft. Die Finanzkommission, der ich angehöre, hatte in diesem Bereich keine vorbereitende Mitsprache, obschon das Paket, über das wir entscheiden, einen Umfang von 2,8 Milliarden Franken beinhaltet und damit etwa 6 Prozent des ganzen Bundeshaushaltes ausmacht.

Angesichts des sich jetzt abzeichnenden Erfolges – niemand hat ja gegen Eintreten votiert – könnten die Mitglieder der Finanzkommission in der Tat natürlich neidisch werden, wenn sie jetzt mit ansehen müssen, was ein «runder Tisch» gegenüber dem «Hufeisen», an dem wir normalerweise sitzen, zuwege bringt. Auf den Punkt gebracht: Kennen Sie den Unterschied zwischen dem Subventionsbericht, den wir in der Finanzkommission behandeln, und dem Stabilisierungsprogramm, das in der Stabiko behandelt wurde? Er besteht darin, dass man uns im Subventionsbericht die Unmöglichkeit des Möglichen nahebringt, indem man sagt, warum Subventionen im Prinzip nicht abbaubar sind: weil es sich nämlich um Pflichtbeiträge usw. handle. Im Stabilisierungsprogramm dagegen erklärt man uns jetzt plötzlich die Möglichkeit des Unmöglichen: Plötzlich kann man da und dort optimieren, plötzlich kann man sparen, plötzlich kann man abbauen, plötzlich kann man die Hand auch an politisch sensible Gebiete anlegen, und darin steckt natürlich schon eine gewisse Paradoxie. Aber in dieser Paradoxie steckt auch das Eingeständnis, dass wir vielleicht in vielen Bereichen in der Vergangenheit Luxuslösungen getroffen haben, wo auch solides Mass genügt hätte; sonst könnten wir ja jetzt nicht plötzlich solche «Abbaumassen» finden.

Für mich ergibt sich aus dieser Übung deshalb die wichtige Erkenntnis, dass wir für die Zukunft Lehren ziehen müssen. Ich möchte nicht in die Vergangenheit blicken, wie das Kollege Onken getan hat, der Ausgaben beklagt, an denen er ja selbst wesentlich beteiligt war, gerade im Sozialbereich. Es ist schon erstaunlich, wie er da plötzlich mit weinerlicher Stimme die Vergangenheit beschworen hat; dies kommt ausgerechnet aus einer Ecke, wo man viele dieser Ausgaben auch in Zukunft noch weitertreiben möchte – die Kinderrente lässt grüssen, neue Ausgaben zur Finanzierung der Sozialversicherungen lassen grüssen.

Ich möchte, in die Zukunft blickend, für mich folgende Lehren ziehen:

1. Wir müssen auch in der Finanzpolitik von Nachhaltigkeit sprechen und entsprechend denken lernen. Wir müssen verhindern, dass die jetzt niedergedrückten Ausgaben durch neue Forderungen einfach wieder anfallen werden. Sie kennen das Bild von der kriechenden Schnecke. Wenn Sie ihre Fühler mit einem Stecken betasten, dann zieht sie sich sofort

zusammen. Aber wenn Sie eine Viertelstunde später hinschauen, dann kriecht sie wieder munter ihres Weges. Das ist nicht Nachhaltigkeit!

2. Wir müssen die Staatsquote stabilisieren. Angesichts der Bewältigung von neuen Aufgaben sollten wir auch einmal den Mut haben, alte Aufgaben zu eliminieren und «fortzuwerfen» und damit die Kompensation von Ausgaben anzustreben. Wir sollten, statt Ausgaben zu erhöhen, auch einmal fragen, ob man nicht auch Aufgaben optimieren könnte. Das ist zwar anspruchsvoller und schwieriger, aber wahrscheinlich in der Finanzpolitik der effektivere Weg.

3. Wir sollten im Prinzip auch ein Gegenstück zur Selbstverantwortung beim Staat suchen, indem der Staat in seinem eigenen Bereich gemäss dem Prinzip der individuellen Selbstverantwortung verstärkt anreizorientiert tätig wird. Dazu gibt es Ansätze: Ich denke an den neuen Finanzausgleich, der unterwegs ist, ich denke an die neue Verwaltungsführung, an das New Public Management, verkörpert durch die Philosophie der «Flag»-Ämter, wo man eben verstärkt Anreizorientierungen sucht.

4. Wir sollten in vielen Bereichen vom Giesskannenprinzip abkommen; gerade bei den Sozialleistungen muss es in Zukunft vermehrt der problem- und einzelfallbezogenen Lösung weichen.

5. Beherzigenswert scheint mir eben auch die Erkenntnis, dass das Stabilisierungsprogramm als neues Element eine Art Gesamtschau gebracht hat, eine Gesamtschau über grosse Gebiete unseres Staatswesens. Es hat Zusammenhänge sichtbar gemacht, die bei vielen kleinen Revisionen mit ähnlichem Charakter verborgen geblieben sind oder verborgen bleiben. Denken Sie an die Bemühungen bei der IV-Revision, denken Sie an die Revision der Gesetzgebung über die Arbeitslosenversicherung! Eine ähnliche Gesamtschau hat man auch mit dem Bericht IDA-Fiso 2 versucht; diese Arbeit wurde aber leider nicht konsequent zu Ende geführt.

Hier hat man die Sache konsequent zu Ende geführt, man hat in 13 Gesetzen 55 Änderungen beantragt – ob ein solcher Kraftakt dann jedesmal gelingt, das ist natürlich unsicher. Aber hier ist er gelungen, und am Ende verwandelt sich jetzt der Neid eines Mitgliedes der Finanzkommission in Anerkennung und in einen Dank. Er geht in erster Linie an Herrn Bundesrat Villiger, der es gewagt hat, diesen Hochseilakt, diesen Prozess, der wegweisende Erkenntnisse für die Zukunft bringt, einzuleiten. Der Dank mündet für mich im Aufruf an uns alle, eben die Erkenntnisse zu haben und für die Zukunft die Lehren zu ziehen und es nicht bei den heutigen Übungen bewenden zu lassen.

Ich habe für mich die Checkliste mit den fünf erwähnten Punkten gemacht, und ich werde sie auch in Zukunft – da können Sie sicher sein – in der Finanzkommission zum Tragen bringen.

Für heute danke ich dem Bundesrat und der Kommission für dieses Meisterwerk der Stabilisierung. Ich werde für Eintreten stimmen und allen Anträgen der Kommission zustimmen.

Bloetzer Peter (C, VS): Die Sanierung der öffentlichen Finanzen ist ein Ziel, das in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sehr grosse Akzeptanz findet, dies sicher im Bewusstsein, dass gesunde öffentliche Finanzen eine unabdingbare Voraussetzung für die langfristige politische Stabilität unseres Landes und damit für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Forschungsstandortes Schweiz sind. Das Ziel ist dabei unbestritten. Divergierende Meinungen herrschen lediglich über die Massnahmen, welche zum Ziele führen sollen.

Anlässlich der Beratungen des «Haushaltziels 2001» habe ich zwei kritische Bemerkungen gemacht, auf die ich heute kurz zurückkommen will.

Zum ersten habe ich damals dem «Haushaltziel 2001» zugestimmt, gleichzeitig aber festgestellt, dass die Zielsetzung allein nicht genüge und die Vorlage mit Inhalten zu versehen sei. Mit dem vorliegenden Stabilisierungsprogramm ist der Bundesrat dieser Forderung nachgekommen. Das von Bundesrat Villiger gewählte Vorgehen, der «runde Tisch», ist vielerorts als undemokratisch und als eine Missachtung der

staatlichen Institutionen kritisiert worden. Heute darf aber anerkennend festgestellt werden, dass sich das gewählte Vorgehen bewährt hat, was eigentlich nicht erstaunt, ist es doch in unserem föderalistischen System eine altbewährte Methode, sich zusammensetzen, um gemeinsam, im Sinne der übergeordneten Zielsetzungen, Lösungen zu finden, ohne dabei die legitimen Interessen der einzelnen Teile aus den Augen zu verlieren und zu missachten.

Die zweite Bemerkung, die ich damals gemacht habe, betraf die Reform des Finanzausgleiches und eine echte Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen. Die Projektgruppe «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» hat uns wiederholt schlüssig dargelegt, dass im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, welcher rund 30 Milliarden Franken ausmacht, sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen ein grosses Sparpotential liegt, welches zum einen durch eine saubere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und zum anderen durch eine konsequente Verwendung des Mittels der Pauschalbeiträge an die Kantone genutzt werden kann.

Bundesrat Villiger hat wiederholt im Plenum und in den Kommissionen bekräftigt, er teile meine Auffassung, dass der Reformprozess beschleunigt werden müsse und dieser zielstrebig voranzutreiben sei. In der Botschaft lesen wir, dass mit dem Gesamtpaket des neuen Finanzausgleiches nicht vor dem Jahr 2005 zu rechnen ist.

Ich komme heute nicht um die Feststellung herum, dass dieses Projekt zu wenig speditiv und zielstrebig bearbeitet wird. Meine Forderung an den Bundesrat lautet: Es muss Druck gemacht werden, um diesen Zeitplan entschieden zu strafen, und es muss alles darangesetzt werden, dass im Sinne des Reformprojektes all das, was aufgrund der geltenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen bereits heute getan werden kann, schrittweise und ohne Verzug umgesetzt wird.

Abschliessend plädiere ich für Eintreten auf diese Vorlage.

Uhlmann Hans (V, TG): Zehn Jahre sind es etwa her, seit die Bundesfinanzen in Schräglage geraten sind. Wer alle Finanzvorlagen und besonders die Sparanstrengungen in den beiden Räten verfolgt hat, muss leider feststellen, dass am Schluss meistens wenig oder keine Substanz übrigblieb. Ich möchte hier auch an die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erinnern. Meistens ist es dann zu linearen Kürzungen gekommen, weil man sich nicht zusammenraufen und auf ein Programm einigen konnte.

Nun haben wir ein Stabilisierungsprogramm vor uns. Ich meine, es sei ein grosser Fortschritt, dass das der Politik in unserem Haus nun doch gelungen ist.

Ich möchte deshalb einige kurze Bemerkungen machen: Mir scheint es wichtig zu sein, dass man endlich alle Gruppierungen und Parteien dazu verpflichten konnte, sich auf ein Stabilisierungsprogramm zu einigen. Ich möchte an dieser Stelle aber doch davor warnen, dass diese Beschlüsse jetzt wieder aufgebrochen werden. Es scheint so, dass jetzt alles versucht wird, gewisse Verbesserungen für die eigene Region oder für eigene Zwecke zu fordern. Die Forderungen werden deshalb gestellt, man hat es in der Debatte gehört, weil – ich sage hier auch: zum Glück! – der Rechnungsabschluss 1998 wesentlich besser ausfiel, als er budgetiert worden war. Daraus sieht man, dass eben doch verschiedene Faktoren den Bundeshaushalt beeinflussen, Faktoren, die das Parlament erst im nachhinein feststellen kann.

Wer nun glaubt, dass bereits das Licht am Ende des Tunnels der Bundesfinanzen in Sicht ist, der scheint absolut blind zu sein, absolut blind! Ich möchte daran erinnern – das ist heute noch nicht gesagt worden –, welchen Anstrengungen wir zur Beseitigung der Schuldenlast, der Schuldenverzinsung und auch zur Amortisation der Schulden unseres Bundeshaushaltes noch entgegensehen. Die rund 100 Milliarden Franken Schulden sind weiss Gott kein besonders gutes Zeugnis. Wir müssen doch alles versuchen, dass man diesen Schuldenberg wieder reduzieren kann. Denken Sie einmal daran, welcher Problematik wir entgegensehen, wenn die Zinsen auch nur um 1 oder 2 Prozent steigen. Das ist das eine.

Es wurde gesagt, man müsse nun alles daransetzen, dass die Staatsquote nicht mehr steige. Da stimme ich wirklich zu. Wer die Debatten der letzten Jahre – auch in diesem Rat – etwas verfolgt hat, hat gesehen, dass immer zu leichtfertig neue Einnahmen und Ausgaben auf Kosten der Staatsquote beschlossen worden sind.

Ich möchte zum Schluss noch daran erinnern – Frau Beerli hat es bereits gesagt –, dass in diesem Sanierungsprogramm doch Punkte enthalten sind, die Gesetzesänderungen vorwegnehmen, welche vielleicht etwas genauer hätten unter die Lupe genommen werden müssen. Wir kommen dann im einzelnen noch darauf zurück. Ich möchte daran erinnern: Halten Sie nun an den Linien dieses Stabilisierungsprogrammes fest. Machen Sie nicht aufgrund der etwas besseren Finanzlage im Jahre 1998 jetzt bereits Ausnahmen, denn die Staatsschuld muss irgendwann durch unsere oder die nächste Generation wieder abgetragen werden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, diesem Sanierungsprogramm zuzustimmen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Zuerst möchte ich der Kommission für ihre sehr profunde und vertiefte Vorarbeit herzlich danken. Sie hat sehr sorgfältig gearbeitet. Auch für die Verbesserungen im Einnahmenbereich und für die weitgehende Zustimmung zur Vorlage sowie für das klare Einhalten der vorgegebenen Linie möchte ich danken. Ich danke Ihnen auch für diese Debatte, bei der einiges zum Vorschein gekommen ist, das man etwas kritisiert, mit welchem man nicht ganz zufrieden ist. Dafür habe ich Verständnis. Ein solches Paket ist nie begeisternd, aber es ist nötig.

Nun haben einige von Ihnen, vor allem die Herren Brändli, Cavadini und Uhlmann, darauf hingewiesen, dass die verbesserte Situation der Rechnung des letzten Jahres kein Grund dafür sein kann, jetzt in den Anstrengungen nachzulassen.

Weil das viele Menschen beschäftigt und wir das auch publiziert haben, fairerweise sogar vor der Abstimmung über die Wohneigentums-Initiative, möchte ich etwas dazu sagen: Im Prinzip ist die Lage im Moment insofern recht erfreulich, als wir bei der Sanierung wirklich gut auf Kurs sind, aber die Anstrengungen sind noch nicht alle geleistet. Man muss doch sehen, dass der Bundeshaushalt immer noch ein milliarden-schweres strukturelles Defizit hat, das nicht von selber verschwinden wird. Deshalb kann man finanzpolitisch nicht entwarnen, auch wenn das letzte Jahr finanziell um einiges besser als erwartet war. Das wollen wir durchaus so nehmen, wie es ist, es ist nämlich erfreulich.

Aber das erste, was hier zu berücksichtigen ist, ist das, was ich immer als den goldenen Meteoriten Swisscom bezeichnet habe, der zufällig in diesem Jahr eingeschlagen hat. Von der Verbesserung um 8 Milliarden Franken, was sehr viel Geld ist, entfallen rund 3 Milliarden Franken auf den Börsengang der Swisscom. Der Bund wird aber durch diesen Verkauf nicht reicher, das ist nur ein Aktivtausch. Sie können auch sagen, wir hätten eine stille Reserve realisiert. Aber wir haben nichts zusätzlich erhalten, und man kann nicht ein dauerhaft zu hohes Ausgabenniveau mit dem Verkauf von Familiensilber sanieren. Deshalb ist das etwas Einmaliges – vielleicht können wir einmal eine zweite Tranche privatisieren –, aber nachher ist das vorbei.

Unter Ausklammerung dieses Sonderfaktors haben wir immer noch ein Defizit in der Grössenordnung von 2,5 Milliarden Franken, was immerhin dreimal dem zulässigen Defizit des «Haushaltziels 2001» und auch ungefähr dem Gesamtvolumen des Stabilisierungsprogrammes entspricht.

Es sind einige Faktoren, die bei den übrigen 5 Milliarden Franken mitgespielt haben, zum Teil ist es auch kreative Buchführung. Ich erinnere daran, dass Sie mit dem Sonderfonds für die Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte Defizite aus der Staatsrechnung herausnehmen, die Sie wieder einrechnen müssen. 300 Millionen Franken haben wir rückwirkend über diesen Fonds auch für die Rechnung 1998 verbucht.

Dann ist ein Teil der Mehreinnahmen wahrscheinlich nicht nachhaltig, sondern eher trügerisch. 3,5 Milliarden Franken

entfallen auf Mehreinnahmen aus der Verrechnungssteuer, aus den Stempelabgaben und aus der direkten Bundessteuer. Diese Verbesserungen, vor allem im Bereich der Stempelabgaben und der direkten Bundessteuer, waren schon zur Zeit der Budgetierung bekannt, ich habe Sie darauf hingewiesen. Das ist in den Finanzplänen schon enthalten. Hier gibt es keine zusätzliche Verbesserung.

Hingegen haben uns vor allem die Mehrerträge bei der Verrechnungssteuer überrascht. Das ist vor allem die Folge eines rekordverdächtigen Anstieges um 44 Prozent aus Aktiendividenden, zum Teil vor allem noch im Dezember. Das wird aber einen markanten Anstieg der Rückerstattungen im laufenden Jahr bewirken. Allein im Januar 1999 haben wir eine Milliarde Franken mehr zurückerstattet als im Januar des Vorjahres. Etwas vom Schnee ist also schon wieder geschmolzen. Die Rückerstattungsquote war komischerweise letztes Jahr tiefer als sonst, sonst war sie im Laufe der Jahre immer gestiegen. Damit kann man nicht immer rechnen.

Die Stempelabgaben – 3,2 Milliarden Franken im Vorjahr – haben wir mit etwas über 3 Milliarden Franken im Budget gut bewertet. Kein Mensch weiss, ob diese Börsenbetriebsamkeit von Dauer sein wird. Das ist sicherlich bei diesen Volatilitäten nichts Gesichertes. Langfristig auf die Stempelsteuer zu setzen ist wahrscheinlich riskant. Dafür gibt es viele Gründe.

Die Mehreinnahmen bei der direkten Bundessteuer kommen zum grossen Teil aus der Steuerperiode 1995/96. Man kann das nicht tel quel fortschreiben. Hier schlägt sich die verbesserte Wirtschaftslage nieder. Deshalb haben wir auch die Einnahmen in den Finanzplanungen beim letzten Budget schon signifikant verbessert.

Bei der Unterschreitung der Ausgaben kann man leider nicht auf nachhaltige Sparmassnahmen schliessen. Erfreulich sind die tieferen Darlehen an die Arbeitslosenversicherung. Aber dem trägt das Budget 1999/2000 schon zu gut Rechnung – wir müssen jetzt feststellen, dass wir diese Ausgaben für das laufende und die nächsten Jahren unterschätzt haben. Hier müssen wir wieder hinauf. Das ist keine stille Reserve, sondern das Gegenteil. Im Asylbereich – darüber ist in der Eintretensdebatte ja gesprochen worden – sind die Kreditreste vom Vorjahr sehr trügerisch.

Diese Rechnung ist also ein erfreuliches Einzelereignis mit gewissen Signalen für eine Verbesserung, die wir schon eingebaut haben. Aber wir haben die Finanzperspektiven im Lichte des letzten Jahres neu evaluiert und abgeschätzt – wir werden das erst im Herbst definitiv machen. Wir stellen fest, dass der laufende Finanzplan nach wie vor einigermaßen richtig ist. Im Zieljahr 2001 sieht es im Moment sogar etwas schlechter aus als im Finanzplan, den Sie zur Kenntnis genommen haben. Aber die Grössenordnung und der Trend stimmen. Das «Haushaltziel 2001» ist unter der Voraussetzung erreichbar, dass wir dieses Stabilisierungsprogramm integral umsetzen und die Ausgabendisziplin nicht vorzeitig gelockert wird. Einige Votanten haben auf diese Notwendigkeit hingewiesen. Es eröffnen sich also keine neuen finanzpolitischen Spielräume.

Im Gegenteil: Ich könnte Ihnen jetzt spontan eine ganze Liste von Risiken und Unwägbarkeiten aufzeigen, welche das «Haushaltziel 2001» gefährden könnten. Ich erwähne einige: Ob die Stempelsteuer das hohe Niveau halten kann, ist fraglich. Ich habe darauf hingewiesen. Die budgetierten Ausgaben im Asylwesen sind angesichts der schwierigen Lage in Kosovo schon jetzt nicht mehr realistisch. Wenn wir Glück haben und sich die Situation rasch verbessert, dann ist es im Jahre 2001 vielleicht noch so möglich, aber nicht unbedingt wahrscheinlich.

Die Kosten aus den bilateralen Verträgen sind noch nirgends enthalten, sie sind schwierig abzuschätzen. Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung sind zu tief budgetiert, das habe ich gesagt, und gemäss den jüngsten Schätzungen wird das Wirtschaftswachstum in den Planjahren eher tiefer sein als vorgesehen. Deshalb hat vor allem Herr Uhlmann zu Recht auf die Gefahr hingewiesen, diese Aufhellung jetzt zu positiv zu bewerten. Er hat auch darauf hingewiesen: Wenn die Zinsen steigen, dann wird sich das – bei einer Verschul-

dung von 100 Milliarden Franken – sehr rasch auswirken. Ich muss Ihnen auch ehrlich sagen: Wir haben die Probleme der Strukturen, die zum Teil kostentreibend sind, auch mit diesem Stabilisierungsprogramm nicht abschliessend angepackt; da ist noch Arbeit vor uns, Finanzausgleich usw.

Ich kann hier die Antwort an Herrn Bloetzer geben: Das sind einfach die Mechanismen, die so lange gehen. An sich ist das Buch fertig: Es ist von Frau Bundespräsidentin Dreifuss, von Herrn Bundesrat Cotti und mir als Delegation des Bundesrates sozusagen verabschiedet und kommt jetzt in den Bundesrat. Es wird dann eine Vernehmlassung beginnen; es ist ein Riesenwerk geworden, an dem über hundert Leute gearbeitet haben. Ich wäre da und dort weiter gegangen, das gebe ich zu, aber es hat doch noch viel Innovatives drin. Jetzt schicken wir das im ersten Halbjahr 1999 in die Vernehmlassung, und dann braucht es wieder seine Zeit, bis das ausgewertet ist. Es hat also niemand gebremst, wir sind im Zeitplan, und die Zahl hier bezieht sich natürlich auf das Inkrafttreten.

Nach der Vernehmlassung kommt die neue Vorlage, die dann den Parlament vorgelegt wird; das braucht seine Zeit. Dann ist es auch am Parlament zu entscheiden, wie rasch es gehen wird – wir werden Druck ausüben.

Die Haushaltsanierung ist kein Selbstzweck – einige haben darauf hingewiesen, auch Frau Beerli –; ich kann nicht genügend darauf hinweisen, dass die Haushaltsanierung im wesentlichen aus vier Gründen schlicht und einfach nötig ist:

1. die Qualität des Wirtschaftsstandortes. Herr Onken hat dies nebenbei erwähnt; ich bin ihm dankbar, weil in seiner Partei dieses Junktim nicht immer gemacht wird. Sie ist wichtig für den Wirtschaftsstandort, für das Vertrauen der Investoren usw.;

2. die Rückgewinnung des politischen Handlungsspielraumes – darauf haben einige hingewiesen, auch Herr Onken und Frau Beerli –: Wir wollen ja nicht immer nur vom Sparen reden müssen, wir wollen wieder etwas gestalten können, in aller Sparsamkeit selbstverständlich;

3. die Fairness des Generationenvertrages: Es darf nicht sein, dass die nächste Generation Steuern für unseren heutigen Konsum zahlen muss – bei Investitionen geht das, aber beim Konsum ist das problematisch; dann hat diese Generation keinen adäquaten Gegenwert an staatlichen Leistungen für das, was sie bezahlen muss;

4. der Sozialstaat.

Deshalb muss diese Sanierung ein staatspolitisches Kernanliegen bleiben! Herr Onken und andere haben auf den Auftrag des Volkes an uns hingewiesen. Die überwältigende Zustimmung des Volkes zum «Haushaltziel 2001» und die klare Ablehnung der Wohneigentums-Initiative – es war auch für mich nicht so leicht, dagegen anzutreten; ich gebe das gerne zu –, diese Aufträge beinhalten politische Verpflichtungen, die wir jetzt einhalten müssen.

Ich muss Ihnen nochmals sagen: Der «runde Tisch» hat in diesem Land ein Stück Vertrauen geschaffen. Wenn jetzt noch etwas schief läuft, eigentlich in der Zielgeraden, dann würde das auch ein Stück Vertrauen – es ist nicht der «runde Tisch», der gefährdet ist; diese Gespräche sind abgeschlossen – des Volkes in die politische Lösungsfähigkeit der politischen Institutionen zerstören. Dieses Vertrauen ist nun wieder ein bisschen entstanden; einige Volksabstimmungen haben das gezeigt. Das ist vielleicht noch wichtiger als die Milliarden an sich.

Details an einzelnen Elementen können keine genügende Begründung sein, um diesen Gesamtkonsens jetzt in Frage zu stellen. Herr Loretan, auch ich hätte einiges anders gemacht, wenn ich alleine dafür verantwortlich gewesen wäre – ich will jetzt das Bild vom aufgeklärten Diktator, das ich immer brauche, nicht wieder missbrauchen –; jeder von uns hätte ein anderes Paket geschnürt, aber irgendwo müssen wir das Machbare tun.

Wenn es uns nicht gelingt, jetzt dieses Problem zu lösen, dann kommen wir in die lästige Kaskade von ständigen Sparprogrammen, die auch die Politik belasten und jeden ärgern, nicht zuletzt den Finanzminister. Dann werden auch diese Grabenkämpfe nie aufhören.

Herr Cavadini – Sie müssen nicht zuhören, Sie wissen ja, was Sie gesagt haben! – hat ein paar gute und geistreiche Bemerkungen zum Problem der Ausgewogenheit und zum Problem der Opfersymmetrie gemacht. Das ist immer ein Problem des Schnittpunktes und des Zeitpunktes. Plötzlich wird da der Status quo «heiligesprochen», er mag noch so falsch sein, und dann stört jede Änderung die Opfersymmetrie. Dies ist richtig, es ist halt auch eine politische Realität.

Wenn Sie die Bereiche Soziales, Sicherheit, Verkehr, Kantone zusammen betrachten, dann stellen Sie fest, dass es eine vertretbare Ausgewogenheit ist, wo zwar alle Kröten schlucken müssen, aber auch jede und jeder etwas gewinnt, nämlich Bundesfinanzen, die dann endlich vielleicht saniert sind und neue Handlungsspielräume eröffnen.

Wir machen auch sehr bewusst ein verknüpftes Paket. Wir haben ja festgestellt, dass die nicht verknüpften immer «gestraft» worden sind; mit der Hälfte war man schon glücklich, und deshalb hat man nie das Ziel erreicht. Auch das Volk – sogar im Falle eines Referendums, was ich nicht hoffe, aber möglich ist ja alles – muss in einem solchen Fall wissen, dass es um ein Gesamtpaket geht und nicht um «pick and chose», hier ein bisschen, dort ein bisschen, weil wir sonst nicht ans Ziel kommen.

Der Präsident Ihrer Kommission hat das Sparpaket recht ausführlich und zutreffend begründet; deshalb gehe ich relativ summarisch darauf ein.

Da ist einmal der Sparauftrag an den Bundesrat, bei dem es darum geht, den Bundesrat zu Finanzplanvorgaben zu verpflichten, die Sie aber politisch stützen und hier festigen. Das ist bewusst so gemacht worden, weil in den Sparmassnahmen normalerweise ein Ungleichgewicht zwischen gebundenen und nicht gebundenen Ausgaben besteht. Die gebundenen werden immer weniger stark als die ungebundenen tangiert, obschon das manchmal umgekehrt sein müsste. Dies aus dem einfachen Grund, dass es einfacher ist. Es braucht keine Gesetzesänderungen dafür; beim Militär kann man immer wieder sparen, bei den Bauten kann man immer wieder sparen, bei den Strassen auch. Wir wollten das gesamthaft in die Gesamtverantwortung einbinden, mit dem zusammen, bei dem es Gesetzesänderungen braucht.

Hier geht es im Bereich des Bundesrates vor allem um das Militär, den Zivilschutz und die SBB, und hier ist Herr Loretan absolut zuzustimmen: Der Militärbereich trägt sehr Wesentliches bei, das ist eine echte Sparmassnahme – Sie können schon dort, wo Sie gerade sind, bleiben, Sie hören mich trotzdem –, ich habe ja nicht sieben Jahre umsonst im EMD, wie es damals zu Recht noch hiess, verbracht, ohne eine persönliche Beziehung dazu zu bekommen.

Auch mir hat das wehgetan. Ich bin eigentlich fast ein bisschen stolz auf die neuen Strukturen, die man geschaffen hat und die Sparmassnahmen erlauben, ohne dass die Glaubwürdigkeit der Armee tangiert wird. Das ist mehr, als ich selber geglaubt hätte. Gerechtfertigt wird es mit der sicherheitspolitischen Lage – Sie haben Aussagen von mir von 1994 zitiert –, und das ist natürlich in der Zwischenzeit weitergegangen. Der Kalte Krieg ist endgültig vorbei, und wir haben andere Aufgaben bekommen. Ich glaube, das ist vertretbar, aber es ist enorm hart.

Das ist auch der Grund, Herr Loretan – Sie haben nicht zuletzt in präventiver Absicht gesprochen –, dass der Bundesrat dem VBS diese vermehrte Budgetsicherheit geben will, in der Meinung, dass eine gewisse Planungssicherheit es diesem Departement ermöglicht, die knappen Mittel wirklich optimal einzusetzen. Das scheint mir wichtig. Wir wollten aber gleichzeitig und im Einvernehmen mit dem VBS die parlamentarische Budgethoheit nicht über Gebühr einschränken. Mir wäre das egal gewesen, aber Sie hätten das wahrscheinlich nicht akzeptiert. Sie haben das in der Kommission zur Sprache gebracht, und ich appelliere jetzt an die Fairness des Parlamentes. Sie müssen das riesige Opfer, das gebracht worden ist, dann auch honorieren und dem VBS wirklich diese Planungssicherheit geben.

Herr Loretan und andere haben auch das Problem der «Armee XXI» angeführt. Was wir heute beschliessen, darf diese «Armee XXI» nicht präjudizieren. Wir haben dem schon in

den Finanzplänen Rechnung getragen, indem wir beispielsweise im letzten Finanzplan keinen weiteren Abbau geplant haben, sondern wieder einen Ausgleich der Teuerung. Wir haben geplant, diesbezüglich ein klein wenig nach oben zu gehen und damit zu signalisieren, dass es mit den Armeeaussgaben nicht immer so weitergehen kann. Aber was wir für die «Armee XXI» investieren müssen, wird von dieser Armee selber abhängen, und da muss noch sehr viel Arbeit geleistet werden. Dann wird man unvoreingenommen prüfen, was diese Armee braucht, welche Aufgaben sie hat und was wir ihr geben. Aber auch dann wird dies eine kritische Prüfung sein müssen, wie in sämtlichen Bereichen. Das heisst, ich muss damit genau so «hart» sein wie mit dem Bildungswesen, der Entwicklungshilfe usw. Wir müssen überall die gleich «harten» Massstäbe setzen, auch im Sozialbereich, wo die Massstäbe manchmal vielleicht etwas zu wenig «hart» sind. Wir müssen das alles anpacken. Es soll nicht nur ein Bereich ein Opfer bringen.

Die SBB-Sparvorgabe wurde hier nicht diskutiert. Sie ist erträglich. Wir müssen auch bei den SBB, die uns sehr viel kosten, Rationalisierungen durchführen. Das ist machbar.

Der letzte Bereich ist derjenige, der wieder bei den Motionen zur Sprache kommen wird. Das ist der Asylbereich.

Ich muss Ihnen hier sagen, dass bei diesen «harten» Vorgaben natürlich auch im Nationalrat von den Berichterstattern klar gesagt wurde, dass diese unter dem Vorbehalt ausserordentlicher Ereignisse gemeint sind. Wenn wir die ausserordentlichen Ereignisse in Kosovo nicht hätten, dann wären diese Ziele wahrscheinlich erreichbar – und wahrscheinlich bräuhete es trotzdem eine Anstrengung.

Was jetzt vorgesehen ist – und wo schon wieder ein Referendum vorliegt; Sie sehen, wie umstritten das ist –, könnte immerhin etwa 100 Millionen Franken bringen. Wenn Sie von 1,1 Milliarden Franken auf 1 Milliarde reduzieren, dann sind 100 Millionen natürlich eindrücklich – aber wenn Sie von 2 Milliarden Franken auf 1,9 Milliarden heruntergehen, dann ist dies nicht mehr sehr viel. Das heisst, dass wir die Anstrengungen vertieft prüfen müssen. In Zusammenarbeit mit den Kantonen ist eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die das Maximum sucht. Wenn aber die Verhältnisse stärker sind als unser Einfluss, dann haben wir ein Risiko, das sogar das Haushaltziel gefährden könnte. Wir nehmen Ihre «harten» Vorgaben als das, was sie sind – ein Signal, dass wir die Sache anpacken müssen –; aber ich muss darauf hinweisen, dass die äusseren Umstände gegebenenfalls eben stärker sein können.

Kommen wir noch zum Sparbeitrag der Kantone, der auch von verschiedenen Votanten erwähnt worden ist. Herr Brändli hat etwas Gefährliches gesagt: Man müsse jetzt angesichts der besseren Lage sogar den Beitrag der Kantone in Frage stellen. Als Bündner haben Sie im einzelnen viel zu mäkel gehabt – ich verstehe dies –, aber am Schluss haben Sie glücklicherweise auf einen Minderheitsantrag verzichtet. Chapeau! Ich finde das eine staatspolitisch gute Haltung!

Ich habe auch etwas Verständnis für den angekündigten Vorstoss – selbstverständlich auch als grosser Liebhaber des Bündnerlandes –, aber ich kann nicht dafür garantieren, wie er aussieht, wenn er vom Bundesrat zurückkommt. Ich glaube, dass die Kantone unter allen Umständen – wie immer auch die Bundesfinanzlage ist – an Sanierungen beteiligt werden müssen, schlicht und einfach, weil es ohne den Transferbereich nicht geht. Etwa 30 Prozent des Bundeshaushaltes gehen an die Kantone, und wir können nicht nur im Eigenbereich des Bundes den Haushalt in den Griff bekommen. Wenn nun die Kantone hier am Ganzen mit etwa 25 Prozent beteiligt sind, dann haben sie schon eine privilegierte Position.

Und jetzt sage ich etwas, das die Finanzdirektoren – es ist kein Finanzdirektor hier – nicht gerne hören: Bei einzelnen Kantonen gibt es sogar eine sehr schwierige Lage, im Mittel ist aber ihre Finanzlage besser; sie haben dies auch verdient, sie haben etwas dafür getan. Dazu bekommen sie jetzt natürlich noch einige Dinge, die man mit berücksichtigen muss, obwohl sie keinen direkten Zusammenhang mit diesem Programm haben. Zum Beispiel – da ist das Eidgenössische Fi-

nanzdepartement stark beteiligt, es hat sich sehr dafür eingesetzt – bekommen sie etwa 600 Millionen Franken mehr von der Nationalbank; das ist nicht nichts. Von diesem Programm selber werden sie auch profitieren, z. B. bei der Arbeitslosenversicherung mit 170 bis 180 Millionen Franken, mit der LSVA bekommen sie etwa eine halbe Milliarde; das muss man alles auch sehen. Es steht ihnen zu, aber die Tränen, die da vergossen werden, sind dann vielleicht doch ein klein bisschen zu relativieren. Dennoch bin ich den Kantonen ausserordentlich dankbar, dass sie Hand dazu geboten haben, dieses Paket mitzutragen.

Einiges, was Sie hier im Bereich der Strassen usw. kritisieren, kam nicht vom bösen Finanzdepartement, sondern von den Kantonen selber. Eigentlich wollten wir diese Massnahmen schwerem Gewicht beim Regionalverkehr treffen, weil durch die zu hohen Bundessubventionen falsche Anreize gegeben werden – das sind strukturelle Fehler: wenn eine Region selbst zu wenig bezahlt, dann wird es für sie zu billig, und es wird dann nicht gespart –, aber ich verstehe natürlich, dass gerade in diesem Bereich auch Ungleichgewichte entstanden wären; die Kantone haben dann Gegenvorschläge gemacht.

Was z. B. Herr Gemperli zu den Strassen gesagt hat, hat etwas für sich, aber die Sache ist von den Kantonen ausgegangen.

Ich will jetzt nicht auf die Strassenrechnung eingehen, dazu gäbe es noch paar Dinge zu sagen. Im Prinzip verstehe ich Ihr Missbehagen. Die Sache ist aber ein Ganzes, und Sie sollten auch berücksichtigen, dass die KdK mit all den Direktionskonferenzen usw., von denen jede eine andere Meinung hat, auch einen «Flohhaufen» zu hüten hat. Nach diesen Gesprächen kann ich mir nun vorstellen, wie es früher an der Tagsatzung zugegangen ist. Dies ist alles sehr schwierig, und die KdK hat nun wirklich versucht, einen Konsens zu finden; diesen sollten wir jetzt nicht durchbrechen.

Beim Kanton Uri sind die Strassenlasten, wie ich unlängst festgestellt habe, nicht sehr schlimm, für den Kanton Graubünden jedoch ist das ein echtes Problem. Ich verstehe, dass man sagt, so ganz ausgewogen sei es am Schluss nicht herausgekommen. Natürlich haben wir alles versucht, es ausgewogen zu gestalten. Wenn Sie die Beiträge an die Kantone, die nach Finanzkraft abgestuft sind, kürzen, treffen Sie die finanzschwächeren Kantone leider prozentual etwas mehr. Weil das Paket am Schluss nicht ausgewogen genug war, haben wir über die Beiträge an die AHV noch eine letzte Korrektur angebracht, aber trotzdem ist es nicht gelungen, dieses völlig auszugleichen.

Ich bitte Sie jetzt einfach, die Sache, nachdem sie nun einmal in einem enorm langen Prozess zum Tragen gekommen ist, zu akzeptieren, auch wenn es noch kleine Unebenheiten gibt. Ich kann niemandem verbieten, hier einen Antrag zu stellen, aber ich wäre sehr froh, wenn Sie jetzt das Ganze zusammenhalten würden. Weiter will ich im Moment nicht auf die Kantone eingehen; ich werde vielleicht bei den Einzelvoten darauf zurückkommen.

Noch zum Sozialbereich und zu den Steuern: Beim Sozialbereich ging es um eine Veränderung des Rhythmus des Teuerungsausgleiches bei der AHV und um eine einmalige Verschiebung der Rentenanpassung von 2001 auf 2002. Hier hatte ich durchaus Verständnis dafür, dass Herr Loretan dies mit seinem Anliegen wiederaufnahm – es ist nicht so, dass ich Ihren Namen immer dann erwähne, wenn Sie nicht zuhören; es passt hier zum Kontext. Ich habe dies dann – wenn ich ehrlich sein will, à contrecœur – nicht unterstützt, um die Ausgewogenheit der Sache nicht zu gefährden. Es wäre eine relativ billige und langfristig doch wirksame strukturelle Massnahme im Bereich der AHV gewesen – wo noch einiges wird gehen müssen –, die in die richtige Richtung gegangen wäre. Deshalb hat der Bundesrat sie auch eingebracht.

Auf der anderen Seite hat dann der Nationalrat in der Steuerangelegenheit – die Anträge hier wollen wieder weiter gehen – einiges an Wasser in den Wein gegossen. Ich habe immer gesagt, dass man den «runden Tisch» durchaus verändern darf. Sie sind das Parlament, Sie haben die Hoheit darüber. Aber Sie müssen sich gut überlegen, was passiert,

wenn Sie die Ausgewogenheit, das Gleichgewicht dieses «runden Tisches», gefährden. Diese steuerlichen Bereiche haben das Gleichgewicht eben gefährdet. Deshalb hat man auf der anderen Seite diese Konzession gemacht, was ich so bedaure, aber akzeptiere, weil das andere politisch eben nicht mehr machbar war. In diesem Sinne ist es schade um diese Massnahme, es ist nun aber einmal so.

Das zweite in diesem Bereich ist die IV. Hier geht es um die Vertrauensärzte. Das wäre ein kleines Mittel, um zu versuchen, die Zunahme der Verrentungen, wie das heisst, in Bereichen, wo sie nicht erklärbar sind, etwas abzubremesen. Man kann einen Teil der Explosion der Renten bei der IV durch die neue Demographie erklären, auch durch die Wirtschaftslage, aber es bleibt ein Bereich, der schwer erklärbar ist. Dort muss man sich die Frage stellen, ob man einzelne Fälle auch anders beurteilen könnte und ob man dem mulmigen Gefühl in breiten Kreisen der Bevölkerung, hier würde eine Versicherung hin und wieder ein bisschen missbraucht – wenn ich dieses Wort so brauchen darf –, durch Vertrauensärzte entgegenwirken könnte.

Wir haben aber festgestellt, dass diese Doppelspurigkeit gewisse staatspolitische Bedenken erzeugt hat, weil das gleiche Element auch in der umstrittenen IV-Revision, die bald zur Abstimmung kommen wird, enthalten ist. Rechtlich ist es «impeccable». Man kann es so machen, hat es auch schon so gemacht, auf der anderen Seite gibt es zu etwas Unbehagen Anlass.

Ich weiss nicht, ob noch andere Arten von Unbehagen dahinterstecken, z. B. dass da wieder eine Infrastruktur aufgebaut werden könnte. In diesem Sinne – das ist wahrscheinlich der Grund, warum Ihre Kommission das gestrichen hat – weiss man nie, ob so etwas im Falle eines Referendums wieder zu einem Element wird, das gegen eine Vorlage eingesetzt wird. Finanziell bringt sie im Moment nichts Quantifizierbares. Das ist letztlich ein politischer Entscheid. Das zuständige Departement und der Bundesrat wären im Prinzip froh, diese Massnahme würde nun, trotz dieser Unschönheit, umgesetzt. Ich habe umgekehrt ein gewisses Verständnis, wenn man «eine Hemmung» hat.

Der zentrale Teil dessen, was wir im Bereich des Sozialwesens tun, betrifft die Arbeitslosenversicherung. Hier ist die Grundidee einfach. Die Arbeitslosenversicherung soll in konjunkturell schlechten Zeiten gewisse Defizite machen, dann nimmt sie Geld auf und pumpt es in den Konsum. In guten Zeiten soll sie die Defizite «zurückzahlen», dann nimmt sie Kaufkraft weg und spart. Das ist, ökonomisch gesehen, ein sogenannter automatischer Stabilisator. Den wollen wir nicht ausser Kraft setzen, aber wir müssen davon ausgehen, dass die Sockelarbeitslosigkeit in der Zukunft wahrscheinlich – wegen dem technologischen Wandel, dem globalisierungsbedingten Druck auf unsere Strukturen – eher etwas höher sein wird. Also müssen wir ein Versicherungssystem haben, das die Folgen immerhin ausgleicht und abfedert. Das Ziel war, eine Lösung zu suchen – befristet, weil eine grössere Revision noch kommen wird –, die bei etwa 4 Prozent eine ausgeglichene Rechnung ermöglicht. Wenn es jetzt etwas darunter sinkt – das ist auch richtig im Aufschwung –, kann sie etwas zurückzahlen.

Auch der ökonomische Moment für ein Stabilisierungsprogramm, das gewisse restriktive Impulse erzeugt, ist gut. Wir haben ein gewisses Wachstum, da erträgt es das, und wir haben eine grosszügige Geldpolitik, die es auch teilweise etwas kompensiert, und das ist richtig. So gesehen ist es auch der richtige Moment, um diese «Sorgenkasse», die sich lange – auch jetzt noch – am Rand der Pleite bewegt hat, zu konsolidieren und sie für eine Rezession, die sicher wieder einmal kommen wird, fit zu machen.

Zum Zeitplan, den Herr Brändli kennen möchte: Ich sage das zuhänden des Amtlichen Bulletins – Herr Brändli kann das dann nachlesen –, aber ich will die konkreten Fragen beantworten. Der Zeitplan der Revision, die dieses Provisorium ablösen soll, sieht wie folgt aus: Winter 1999: Ausarbeitung des Revisionsentwurfes; Frühling 2000: Ämterkonsultation; Frühling/Sommer 2000: Auswertung der Ergebnisse; Sommer 2000: grosse Vernehmlassung; Winter 2000: Botschaft an

das Parlament; Frühling/Sommer 2001: Erstrat; Sommer/Herbst 2001: Zweitrat; Winter 2001: Differenzbereinigung; 2002: Verordnungsänderung mit Ämterkonsultationen, Konsultation der Sozialpartner, Vernehmlassung der Verordnungen; 1. Januar 2003: Inkrafttreten.

Dann läuft diese Zwischenlösung aus, aber wir kommen damit durch. Doch unterschätzen Sie diese Revision nicht! Bei den Details wird es dann sofort wieder sehr hektisch, aber wir glauben, dass diese Revision dringend nötig ist. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und der Bundesrat sind gewillt, sie anzupacken.

Aber das ist ein Kernelement. Alle, die – vor allem von ganz links – jetzt mit einem Referendum liebäugeln, müssen sich gut überlegen, ob sie damit nicht die Sanierung von etwas gefährden, das für sie wichtig ist. Man muss sehen – hier habe ich für die bürgerliche Seite viel Verständnis –, dass das dritte Lohnprozent und die Anhebung des Plafonds das Versicherungsprinzip etwas tangieren. Auch da hat Herr Brändli recht. Das ist natürlich ein Opfer, ein Opfer auch des Mittelstandes. Das sollte man nicht mutwillig gefährden; ich sage das hier. Ich glaube aber, dass das mehrheitsfähig ist.

Dieses Sparpaket sähe vielleicht anders aus, wenn wir die Abstimmung über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung im September 1997 nicht verloren hätten. Dort haben wir gemerkt – und Umfragen haben es gezeigt –, dass viele Menschen in diesem Land zwar nicht arbeitslos sind, sich aber potentiell, bis in Direktorenreänge hinauf, von Arbeitslosigkeit bedroht fühlen. Deshalb ist dieses Volk bereit, etwas für die Arbeitslosenversicherung zu tun. Dem haben wir hier Rechnung getragen.

Der letzte Punkt, der Steuerbereich: Bei diesem Programm ging es eigentlich nicht um Mehreinnahmen. Wir haben dieses Paket nicht wegen Mehreinnahmen geschnürt. Es hat sich aber gezeigt, dass es für den Konsens nötig war, im Bereich der Steuergerechtigkeit gewisse Akzente zu setzen. Sie müssen das ganze damalige Umfeld berücksichtigen. Da waren die Nullsteuern-Millionäre und all diese Geschichten aktuell. In den Schlagzeilen war zu lesen, wer trotz hoher Einkommen keine Steuern zahlt. Dieses Thema ist jetzt etwas in den Hintergrund geraten. Das ist aber nur vorübergehend der Fall, morgen kommt wieder irgendein Fall; dann geht das alles wieder von vorne los.

Mir als Finanzminister – hier darf ich Herrn Gemperli eine Antwort geben, auch Frau Beerli und andere haben die Frage aufgeworfen – liegt eine tiefe Steuerquote enorm am Herzen; das dürfen Sie mir glauben. Es muss unser Bestreben sein, möglichst tiefe Steuern zu haben, um keine Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft zu haben, um weniger Steuerhinterziehungen zu haben und vor allem um als Wirtschaftsstandort konkurrenzfähig zu bleiben. Das wird schwierig sein, denn wir müssen die Sozialwerke konsolidieren. Sie brauchen vielleicht Mehreinnahmen, weil sonst die Sparmassnahmen derart einschneidend würden, dass sie wieder nicht konsensfähig wären.

Aber im Bereich, in dem wir Steuergesetze haben, sollte es uns allen ein Anliegen sein, dass diese möglichst gerecht sind. Ich habe sehr viel Verständnis für die Frage der zweiten und der dritten Säule. Ich bin auch der Meinung – Frau Beerli hat das gesagt –, dass das neben der AHV wichtig ist; viele beneiden uns um dieses Dreisäulensystem. Ihr «böser» Finanzminister will nicht die Solidität dieser wichtigen Säulen demontieren.

Aber ich muss Ihnen ebenso ehrlich folgendes sagen: Wenn Sie in diesem Bereich kritisieren, dann überlegen Sie sich einmal, was wir alles vorgeschlagen haben. In diesem Bereich können Steuerersparnisse gemacht werden, die von «fiscal engineers» und von Computerfachleuten knallhart ausgenutzt werden. Lesen Sie nur einmal die Prospekte, wo über weite Strecken nichts mehr von Altersvorsorge steht, sondern nur noch von Optimierung von Steuern. Das wird gebraucht, um Steuern zu sparen – in Bereichen, in denen es nicht mehr um legitime Altersvorsorge geht. Das ist letztlich nicht gerecht.

Hier haben wir versucht, etwas zu tun. Man kann immer darüber streiten; ich akzeptiere die Kritik. Es ist ausserordentlich

schwierig, in einem Sparpaket so nebenbei noch Dinge mit zu verändern, die sehr komplex und vernetzt sind und viele Zusammenhänge aufweisen; das gebe ich absolut zu. Deshalb habe ich auch ein gewisses Verständnis dafür, dass Sie es wieder etwas vereinfachen wollen.

Ich meine, der Nationalrat habe Wasser in diesen Wein gegossen. Was aber bleibt, ist doch immer noch ein guter Schritt in die richtige Richtung. Es ist nicht einfach nichts, das möchte ich nach links sagen. Deshalb wäre ich froh, wenn Sie es hier nicht noch einmal zusätzlich verwässern würden. Das «Minimümchen», das jetzt noch bleibt, ist gerechtfertigt. Ich würde in vielen Bereichen lieber folgendes raten – vorausgesetzt, man hätte dazu die Kraft und die Möglichkeit –: Schaffen wir all diese Privilegien, die politisch nicht gerechtfertigt sind, einmal ab, und senken wir dafür die Steuern für alle ein wenig! Das wäre doch sehr viel gerechter, als wenn nur die «Dummen», die es nicht können und nicht tun, bezahlen, während diejenigen, die den richtigen Berater und vielleicht das nötige Vermögen haben, weil sie nicht alles zum Leben brauchen, von diesen Besteuerungslücken profitieren können. Das ist doch auch aus bürgerlicher Sicht nicht korrekt und nicht gerecht. Machen Sie hin und wieder diese Überlegung!

Wir haben hier – ich habe schon zugegeben, dass ich das damals als Parlamentarier mitgemacht habe – gewissen Veränderungen bei den Einmalprämien zugestimmt, ohne zu merken, wofür man das letztlich brauchen kann. Es heisst jetzt, dass das der politische Wille war. Mein politischer Wille war es auch. Aber je mehr ich mich darin vertieft habe, desto mehr erkenne ich, dass ich das damals nicht so gemeint habe.

Das sind Dinge, die Sie sich ein bisschen überlegen müssen. Jetzt liegt eine Lösung vor, die ich mit vertreten kann, aber verwässern Sie sie nicht noch viel mehr.

Ich habe jetzt einiges zum Allgemeinen gesagt, was auch in der Diskussion angesprochen worden ist. Zur Armee und zur höheren Verbindlichkeit, Herr Loretan, habe ich mich geäussert; zu den Kantonen auch, das hat Herr Gemperli angesprochen; zum Marschhalt bei den Steuern auch. Ich habe die wesentlichen Fragen erwähnen können.

Noch zu Frau Saudan: Frau Saudan hat sich in der Kommission sehr bemüht, mit guten Anträgen ein Vermehrtes einzubringen. Ich kann das meiste von dem, was sie gesagt hat, unterstützen. Es ist dann abgelehnt worden, weil es sonst wieder – wegen der vehementen Widerstände im Nationalrat – zu einer Belastung gekommen wäre. Wenn es aber einmal eine grössere Revision geben sollte, dann kämen wir selbstverständlich auf diese Überlegungen zurück.

Herr Inderkum hat die Arbeitsplätze erwähnt: Bei jedem Sparprogramm trifft es natürlich jemanden. Ich habe ein solches Programm auch schon in seinem Kanton einleiten müssen, bei der «Armee 95». Ich verstehe die Bedenken aus der Sicht von Uri; dort sind grosse Opfer gebracht worden. Andererseits können Sie natürlich auch nicht künstlich Arbeitsplätze erhalten, wenn die Sicherheitslage und eine neu strukturierte Armee etwas Neues erfordern. Zuerst ist natürlich der politische Zweck zu definieren, aber innerhalb dieses Rahmens müssen wir selbstverständlich darauf Rücksicht nehmen. Das haben wir immer versucht, und das werden wir auch weiter versuchen.

Die Fünf-Punkte-Checkliste von Herrn Merz behagt mir sehr; sie entspricht ungefähr meiner Denkweise. Ich werde sie bei Gelegenheit auch «hervornehmen».

Zu Herrn Bloetzer, zum Zeitplan, habe ich mich geäussert, und auch auf das Votum von Herrn Uhlmann bin ich kurz eingegangen.

Der «runde Tisch» war nicht etwas, was Ihnen irgendwelche parlamentarische Kompetenzen wegnehmen wollte. Unter dem «Trauma» (das ist vielleicht etwas übertrieben gesagt) der Abstimmung vom September 1997, d. h. der Abstimmung über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, und vielleicht auch der Abstimmung über das Arbeitsgesetz, unter der Erkenntnis, wie schwierig es ist, im Sozialbereich und wenn alle betroffen sind, etwas mehrheitsfähig zu machen, war der «runde Tisch» ein Versuch: nämlich, Ihnen – in

diesem politischen Umfeld – eine Vorlage zu präsentieren, die den Keim der Mehrheitsfähigkeit zumindest von Anfang an schon hat.

Sie sind nicht daran gebunden, aber Sie dürfen auch nicht übersehen, dass sich die grossen Kräfte links und rechts, die grossen Verbände der Wirtschaft, die Kantone und die Regierungsparteien mit ihren Präsidenten, dafür verbürgt haben und dahinterstehen. Das ist nicht nichts. Deshalb müssen Sie immer bedenken, wenn Sie etwas ändern wollen, ob das ganze Gleichgewicht ins Rutschen kommt oder nicht. Das ist meine Sorge: Wenn Sie ein ausgewogenes, mehrheitsfähiges Paket machen, das keine Mängel hat und das noch viel mehr bringt, dann bin ich der letzte, der sich dagegen wehrt. Aber die Realität ist halt nicht so.

Ich muss Ihnen sagen: Der Kampf um jedes «Milliönchen» ist natürlich ein unglaublich schwieriger Kampf; ich persönlich möchte eine solche Übung à la «runder Tisch» nicht so bald wieder machen, denn das braucht Kraft und vor allem Zeit, die anderswo dann natürlich fehlt. Deshalb bin ich froh, wenn Sie der Kommission folgen, die diese Richtung – noch einmal ein Kompliment! – sehr gut eingehalten hat.

Jetzt doch ein optimistisches Schlusswort: Ich glaube, dass wir mit diesem Paket seit vielen Jahren erstmals die reelle Chance haben, die Finanzen zu sanieren. Es mag da und dort noch Fragezeichen geben; der Wirtschaft mag es schlechtergehen; es mag dieses oder jenes noch auf uns zukommen. Aber: Die Chance war noch nie so gut!

Ich hatte – ich weiss nicht, ob ich das schon einmal erzählt habe – einen Onkel, der, bis er 93 Jahre alt war, jede Woche zu mir ins Geschäft kam und mir Ratschläge aus seinem reichen Erfahrungsschatz gab. Ich habe nicht alle umgesetzt, aber eine Weisheit ist mir geblieben. Er sagte mir immer: «Wenn es Dir gutgeht, dann ist das der gefährlichste Moment im Leben, weil Du dann anfängst, Fehler zu machen.»

Ich stelle fest – dabei schliesse ich den Bundesrat, die Verwaltung und auch das Parlament nicht aus –, dass wir jetzt, wo diese Morgenröte am Horizont sichtbar wird, wieder Gefahr laufen, mit der Disziplin im Ausgabenbereich nachzulassen. Wir haben in den letzten Überschussperioden das gesät, was wir als Defizite geerntet haben; das ist ja alles sehr langfristig wirksam. Deshalb müssen wir jetzt – trotz dieser positiven Aussicht – die Disziplin bewahren, wir müssen das jetzt durchziehen. Dieses Stabilisierungsprogramm gibt uns die Chance, dass wir das vom Volk beschlossene «Haushaltsziel 2001» nun auch solide erreichen können.

In diesem Sinne bin ich Ihnen sehr dankbar, wenn Sie auf dieses Paket eintreten – Eintreten ist nicht bestritten –, aber es dann auch «ungerupft» verabschieden. Ich wäre Ihnen natürlich dankbar, wenn Sie auch nach der Differenzbereinigung helfen würden, es gegebenenfalls noch beim Volk durchzusetzen, sollte das Paket politisch in einem anderen Umfeld doch umstritten sein.

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

Detailberatung – Examen de détail

A. Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998

A. Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998

Sofern nichts anderes vermerkt ist:

- beantragt die Kommission Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates;
- stimmt der Rat den Anträgen der Kommission zu.

Sauf indication contraire:

- la commission propose d'adhérer à la décision du Conseil national;
- le Conseil adhère aux propositions de la commission.

Sparauftrag an den Bundesrat Mandat d'économiser adressé au Conseil fédéral

Ziff. 4 Art. 4a

Antrag der Kommission

Abs. 2bis

Der Bundesrat sieht gegenüber dem Finanzplan 2000–2002 vom 28. September 1998 folgende Einsparungen vor:

Flüchtlingshilfe:

- 2000: 283 Millionen Franken;
- 2001: 406 Millionen Franken.

Ch. 4 art. 4a

Proposition de la commission

Al. 2bis

Le Conseil fédéral prévoit, par rapport au plan financier 2000–2002 du 28 septembre 1998 les coupes budgétaires suivantes:

Aide aux réfugiés:

- 2000: 283 millions de francs;
- 2001: 406 millions de francs.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Nous avons largement évoqué au cours du débat d'entrée en matière, la question des dépenses militaires. Je veux rappeler ici brièvement qu'en commission nous avons consulté les représentants du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports et qu'une proposition a été faite tendant à réduire les coupes dans ce département en l'an 2000 en passant de 370 millions de francs à 280 millions de francs et en l'an 2001 de 540 millions de francs à 410 millions de francs, ce qui représente une diminution totale de l'effort d'économies de 220 millions de francs (ch. 4 art. 4a al. 1er let. a). A la suite des discussions et des auditions, nous avons obtenu la conviction avec le Conseil fédéral, le chef du Département fédéral des finances, ses représentants et ceux du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports que les coupes prévues par le Conseil fédéral sont possibles. Par conséquent, nous vous proposons d'adhérer à la décision du Conseil national.

Je précise quand même que, pour la protection civile – chiffre 4 article 4a alinéa 1er lettre b – et pour les mesures d'économies touchant les CFF – article 4a alinéa 1er lettre c –, votre commission vous propose d'adhérer à la décision du Conseil national.

En ce qui concerne l'article 4a alinéa 2, il n'y a pas d'observation.

Concernant l'alinéa 2bis, je vous rends attentifs à une modification purement rédactionnelle selon laquelle nous avons supprimé la référence à l'année 1999, puisque le budget a déjà été adopté pour cette année. Par contre, nous avons maintenu les coupes budgétaires dans l'aide aux réfugiés pour les années 2000/01.

Onken Thomas (S, TG): Zu Absatz 2bis: Nur kurz zuhanden des Amtlichen Bulletins, obwohl es beim Eintreten schon verschiedentlich herausgehoben worden ist: Ich habe bei der Beratung in der Kommission den Antrag gestellt, diese Einsparungen ausdrücklich unter den Vorbehalt besonderer Er-

eignisse zu stellen, die eintreten können und die es dann vielleicht verunmöglichen, die Sparvorgaben tatsächlich zu erfüllen. Die Kommission hat das abgelehnt. Auch im Nationalrat ist es abgelehnt worden, aber nicht grundsätzlich, nicht weil es falsch wäre, sondern weil man den Vorbehalt nicht eigens und nur hier zum Ausdruck bringen wollte. Aber wir waren uns einig, dass unverhoffte kriegerische Ereignisse vielleicht zu erneuten Flüchtlingsströmen führen können oder dass ein Konflikt in Kosovo, der nicht beigelegt werden kann, die Schweiz möglicherweise weiterhin unter einen gewissen Druck setzen wird. Dies in einer Form, die es dann nicht erlaubt, diese strikten und strengen, an sich auch in meinen Augen anstrebenswerten Sparaufträge zu erfüllen. Dieser Vorbehalt muss natürlich ausdrücklich gemacht werden, und dieser Konsens soll hier zuhanden der Materialien festgehalten werden.

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

98.3523

Motion Nationalrat (Kommission-NR 98.059) Ausgaben im Asylbereich

Motion Conseil national (Commission-CN 98.059) Dépenses du domaine de l'asile

Wortlaut der Motion vom 2. Dezember 1998

Der Bundesrat legt bis Mitte 1999 ein Massnahmenpaket vor mit dem Ziel, die Ausgaben im Asylbereich bis zum Jahr 2001 auf maximal 1 Milliarde Franken zurückzuführen.

Texte de la motion du 2 décembre 1998

Le Conseil fédéral présente, jusqu'à mi-1999, un train de mesures visant à revenir d'ici 2001 aux dépenses plafonnées de 1 milliard de francs, dans le domaine de l'asile.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: La motion 98.3523 concerne les dépenses du domaine de l'asile. A l'origine, le Conseil fédéral voulait accepter le texte qui avait été arrêté par la commission du Conseil national sous la forme d'un postulat. Le Conseil national a transmis finalement cette motion, ce qui veut dire que des mesures doivent être mises en oeuvre pour réduire les dépenses de l'asile, mais qu'il n'est guère possible de garantir de les limiter à 1 milliard de francs. Dans un premier temps, notre commission était favorable également, comme le Conseil fédéral, à transformer cette motion en postulat, étant donné la difficulté qu'il y avait à concrétiser cette limitation des dépenses à 1 milliard de francs. Mais, afin de ne pas modifier l'équilibre du paquet en affaiblissant la motion par une transformation en postulat, nous vous proposons finalement de la transmettre. Notre décision a été prise par 6 voix contre 4.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich habe es schon beim Eintreten gesagt: Die Motion bezweckt, dass die Ausgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich bis zum Jahr 2001 auf 1 Milliarde Franken reduziert werden. Sie finden dieses Vorhaben auch im Finanzplan. Das entspricht also dem, was Sie im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes beim Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes in Artikel 4a Absatz 2bis beschlossen haben. Ich habe darauf hingewiesen, dass die Erfüllbarkeit dieser Forderung sehr stark vom äusseren Umfeld abhängt. Wir müssen im Asylwesen zwischen einem «normalen» Stand – wobei auch der natürlich nicht so sein sollte – und

besonderen Ereignissen unterscheiden. Ich kann das vielleicht anhand einiger Zahlen schildern: Wir schätzen, dass wegen des Krieges in Kosovo seit Juni des letzten Jahres 16 000 Personen in der Schweiz ein Asylgesuch eingereicht haben, die sonst nicht zu uns gekommen wären. Es ist völlig klar, dass viele Gründe mitspielen, weshalb die Leute in die Schweiz kommen. Ist unser Land zu attraktiv? Bei den Kosovo-Albanern ist mit ein Grund, dass sehr viele von ihnen schon hier arbeiteten, dass die Leute dorthin gehen, wo sie einen Verwandten haben usw. All das spielt hier mit.

Mit all den Massnahmen, die wir getroffen haben, hätten wir das Asylwesen sehr gut im Griff, wenn dieser Krieg nicht ausgebrochen wäre. Niemand weiss, ob es nicht in einer anderen Region losgeht, wenn der Krieg in Kosovo einmal fertig ist. Wir wollen es nicht hoffen. Sie alle kennen die Länder mit einer gewissen Gefährdung. Das macht es so schwierig, strikte zu budgetieren, weil die Beiträge zum grossen Teil gesetzlich gebunden sind. Mit den Kantonen – Stichwort: Pauschalzahlungen usw. – sind wir immer im Gespräch.

Es ist der absolute Wille des Bundesrates, wieder auf den ursprünglichen Finanzplan – 1 Milliarde Franken im Jahr 2001 – zurückzukommen. Wir haben aber angesichts der momentanen Umstände Zweifel, ob das möglich sein wird.

Ich habe bei der Erstbehandlung von Artikel 4a Absatz 2bis nichts gesagt, aber im Nationalrat war klar: Wenn trotz dieses Finanzplanes Nachtragskredite kämen, weil sie schlicht nötig wären, würde man sich dagegen nicht wehren. Wenn wir Nachtragskredite beantragen müssen – das wird schon dieses Jahr der Fall sein –, werden wir nicht umhin kommen, sie miteinander zu beschliessen, weil sie gesetzlich gebunden sind. Obwohl die Stossrichtung der Motion der bundesrätlichen Stossrichtung entspricht, möchte der Bundesrat den Vorstoss nur als Postulat entgegennehmen, weil das Ziel schwierig zu erreichen sein wird. Ich habe im Nationalrat gesehen, dass die Überweisung für gewisse Kreise fast eine *Conditio sine qua non* war, um beim Stabilisierungsprogramm überhaupt mitzumachen. Das ist der politische Umstand am Ganzen. Dafür habe ich ein gewisses politisches Verständnis, aber von der schlichten Doktrin her hat es etwas Unschönes, wenn man eine Motion beschliesst, von der man annehmen muss, dass sie wahrscheinlich kaum umgesetzt werden kann.

Sollten Sie sie überweisen, wäre dies für den Bundesrat ein zusätzlicher Fingerzeig, dass wir die Probleme in der nächsten Zeit nachhaltig anpacken müssen – wie wir das eh vorgesehen haben –, im Wissen, dass wir sie kaum endgültig werden lösen können.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion
Dagegen

23 Stimmen
4 Stimmen

98.059

Stabilisierungsprogramm 1998 Programme de stabilisation 1998

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 17 hiervoor – Voir page 17 ci-devant

A. Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998 (Fortsetzung)

A. Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 (suite)

Sparbeitrag der Kantone Allègements liés aux transferts aux cantons

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Le mandat d'économiser adressé par le Parlement au Conseil fédéral prévoit, pour

l'année 2001, 50 millions de francs de coupes au plan financier pour l'indemnisation du trafic régional.

Nous vous proposons d'adhérer à la décision du Conseil national, au chiffre 4 article 4a alinéa 1er lettre d.

Je prends immédiatement la question relative aux routes et aux transports publics. Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, article 4a alinéa 1er lettre e: là également, dans le plan financier 1999–2001, une modification intervient par des coupes au titre des transports publics et des routes. Et les montants budgétaires réduits sont de 10 millions de francs pour 1999, 55 millions de francs pour l'an 2000 et 100 millions de francs pour 2001.

Nous vous proposons de vous rallier à la décision du Conseil national, au chiffre 4 article 4a alinéa 1er lettres d et e.

Ziff. 7 Art. 13

Antrag Inderkum

Abs. 1

.... der anrechenbaren Kosten. Für Kantone mit besonders hohen Aufwendungen kann der Beitragssatz um höchstens 5 Prozent erhöht werden.

Antrag Maissen

Abs. 1

.... im Alpengebiet und im Jura betragen 40 bis 75 Prozent und ausserhalb

Abs. 3bis

Streichen

Eventualantrag Maissen

(falls der Antrag zu Abs. 1 abgelehnt wird)

Art. 41a

Das neue Recht gilt für alle Beitragsverpflichtungen (Grund- und Teilzusicherungen), die nach seinem Inkrafttreten eingegangen werden. Beiträge sind nach dem bisherigen Recht zugesichert (Folgebzusicherungen), wenn der Baubeginn vor Inkrafttreten des neuen Rechts erfolgt ist.

Ch. 7 art. 13

Proposition Inderkum

Al. 1

.... des frais imputables. Pour les cantons avec des charges élevées le taux de contribution peut être augmenté de 5 pour cent au maximum.

Proposition Maissen

Al. 1

.... dans les régions des Alpes et du Jura, à 40 à 75 pour cent, en dehors

Al. 3bis

Biffer

Proposition subsidiaire Maissen

(au cas où la proposition à l'al. 1er serait rejetée)

Art. 41a

Le nouveau droit s'applique à tous les engagements pour le versement de contributions (subventions de base et subventions partielles) pris après son entrée en vigueur. Les contributions sont garanties sur la base du droit actuel (subventions complémentaires) lorsque la construction a débuté avant que ne prenne effet le nouveau droit.

Abs. 1 – Al. 1

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: La loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (ch. 7 du dépliant) prévoit de réduire la contribution fédérale aux frais d'aménagement et de construction des routes principales. Dans le Jura et les Alpes, la réduction serait portée à 40 à 70 pour cent, alors qu'aujourd'hui elle s'élève à 50 à 80 pour cent, et dans les autres régions, le projet du Conseil fédéral porte sur une réduction de la participation de la Confédération s'élevant à 15 à 55 pour cent des coûts, alors qu'aujourd'hui la participation de la Confédération est de 20 à 60 pour cent. Il faut relever qu'aux termes des dispo-

sitionen qui nous sont proposées, aucune contribution n'est prévue pour les projets dont le coût est inférieur à 2,5 millions de francs.

Nous avons eu en commission, et nous les retrouvons ici, diverses propositions: tout d'abord, celle tendant à maintenir les taux actuels pour les projets en cours d'exécution. Nous avons eu, à cet égard, un rapport de la part de l'administration fédérale et, aux termes de ce rapport, nous avons dû constater que si nous avions adopté cette proposition, il en serait résulté un engagement des contributions de la Confédération pour les projets actuellement en cours qui ne laissait qu'une très faible part des crédits à disposition pour couvrir les nouveaux projets. Cette proposition a d'ailleurs été retirée en commission.

La deuxième proposition que nous avons eu à traiter était celle qui consistait à maintenir des taux entre 40 et 75 pour cent, tout au moins pour faire face aux cas de rigueur qui pourraient se présenter dans les cantons. Cette seconde proposition a été rejetée par la commission, par 7 voix contre 2. Aujourd'hui, nous retrouvons des propositions qui vont un peu dans la même direction que celles que je viens de présenter. Il s'agit, en particulier, de la proposition Inderkum qui veut augmenter la contribution de la Confédération de 5 pour cent dans certains cas, et de la proposition Maissen qui revient à celle que je vous ai décrite tout à l'heure, c'est-à-dire de porter la contribution de la Confédération entre 40 et 75 pour cent. Cette proposition avait été rejetée par la commission.

Nous avons été confrontés – je l'ai décrit, je le rappelle brièvement – au fait que ces réductions de contributions fédérales ont été décidées entre les cantons. Il est évident qu'après coup cette décision majoritaire prise par les cantons a rencontré des oppositions qui se sont manifestées par des correspondances que nous avons reçues, de telle sorte que nous avons pu avoir l'impression que le front uni des cantons n'était pas si compact qu'on pouvait bien nous le présenter. Mais il est évident que, lorsque des décisions majoritaires sont prises dans les conférences spécialisées, il y a toujours après coup des cantons défavorisés qui essaient d'obtenir des avantages. En tout état de cause, nous avons admis en commission que cette décision des cantons, devant aboutir à une économie globale de 500 millions de francs, avait été prise par l'ensemble et qu'il ne fallait pas revenir sur cet accord difficilement acquis.

C'est la raison pour laquelle la commission vous propose de rejeter les propositions qui nous sont faites de modifier les dispositions que nous vous avons présentées.

Maissen Theo (C, GR): Für mich ist die Bedeutung dieses Stabilisierungsprogrammes völlig unbestritten; wir müssen den Bundeshaushalt sanieren. Das ist wichtig für die Zukunft dieses Staates und nicht zuletzt auch für jene Kantone, welche auf einen starken Bund angewiesen sind, der Ausgleiche machen kann. Daraus erklärt sich auch, warum die Gebirgskantone bei den Finanzen in der Regel bundestreu stimmen; ich denke da an das «Haushaltziel 2001» oder an die Wohneigentums-Initiative.

Ich persönlich fühle mich durchaus legitimiert, dieses Stabilisierungsprogramm nach Schwachpunkten abzuklopfen, nachdem ich mich an vorderster Front für das «Haushaltziel 2001» und gegen die Wohneigentums-Initiative exponiert habe.

Nun wissen wir: Das Stabilisierungsprogramm ist am «runden Tisch» entstanden. Es wurde vorhin von Kollege Loretan gefragt, ob wir hier nur noch formale Akteure seien – ich sage es etwas überspitzt –: Gilt es nun einfach, dass wir Maulkörbe übergestülpt erhalten und nichts mehr dazu zu sagen haben, oder ist es an uns zu prüfen, ob das Stabilisierungsprogramm nicht doch Schwachstellen hat, die wir in der Verantwortung als Parlament eliminieren müssten? So meine ich, dass es neben den finanziellen und finanzpolitischen Mechanismen auch hier darum geht, sich über den Zusammenhalt in diesem Lande Gedanken zu machen, über die Opfersymmetrie oder das Problem der spezifischen Lasten in einzelnen Landesteilen.

Ich meine, wenn wir das prüfen, dann müssten wir uns als Vertreter der Stände sehen und Korrekturen vorsehen, wo einzelne Stände unverhältnismässig stark betroffen sind. Da kann uns die berühmte KdK – wie sie auch entschieden hat, möglicherweise nur mit Mehrheitsbeschlüssen – die Verantwortung nicht abnehmen, zumal ich Korrespondenz habe, in der sich die KdK anders geäussert hat, als dies hier gesagt worden ist.

Nehmen wir das Augenmass des Föderalisten! Sehen wir uns einmal die Tabelle im Anhang 7 auf Seite 127 der Botschaft an: Dieser Tabelle liegt die Zielvorgabe zugrunde, dass bei diesen 1,1 Prozent, die der mittlere Sparbeitrag der Kantone im Verhältnis zur Steuerkraft sind, von diesem Durchschnitt, die Sparbeiträge der einzelnen Kantone nicht mehr Abweichungen aufweisen sollen als 0,3 Steuerprozentpunkte; auf Seite 108 (Ziff. 522) der Botschaft ist ausdrücklich festgehalten, nur eine Abweichung von 0,3 Steuerprozentpunkten sei vertretbar. Wenn wir nun diese Tabelle auf Seite 127 prüfen, sehen wir: Es gibt zwei Kantone, die ganz wesentlich – nämlich mit 1,9 Prozent – über diesem Mittel sind. Das sind 0,7 Steuerprozentpunkte oder zweimal mehr, als in der Botschaft als vertretbar erachtet wird.

Sehen wir nun noch die Spanne zwischen den Kantonen mit der geringsten Belastung von 0,6 Prozent und den Kantonen mit der höchsten von 1,9 Prozent an: Sie beträgt 1,3 Prozentpunkte. Das heisst, die Spanne zwischen der tiefsten und der höchsten Belastung ist grösser als der Mittelwert. Wenn es in der Botschaft heisst, eine solche Abweichung sei nicht vertretbar – das steht in der Botschaft –, dann sage ich: In diesem Übermass ist diese Abweichung unhaltbar. Das Prinzip der Opfersymmetrie ist damit eindeutig verletzt, zumal es die schwachen Glieder in diesem Lande betrifft, jene, welche in spezifischen Bereichen bereits überhöhte Belastungen haben. Hier hat man das Augenmass verloren, hier sind wir verpflichtet zu korrigieren.

Herr Bundesrat Villiger, Sie haben gesagt, es habe hier kleine Unebenheiten. Ich muss einfach sagen, wenn Sie selber in der Botschaft feststellen, dass diese Abweichungen nicht vertretbar sind, dann sind das eben nicht kleine Unebenheiten.

Woher kommen diese überdurchschnittlichen Belastungen? Sie können das in der Botschaft auf Seite 109 nachlesen. Es geht um den Hauptstrassenbereich und den Regionalverkehr. Die Ungerechtigkeit, die sich hier zeigt, ist so gross, dass sie sich nicht mit Sparmassnahmen begründen lässt.

Wenn ich noch einmal kurz in Erinnerung rufen darf, wie die Kantone im Strassenbereich unterschiedlich gehalten sind: An den Nationalstrassen – also den Strassen, an denen sich der Bund sehr stark finanziell engagiert – mit einer Länge von rund 1600 Kilometern ist der Kanton Graubünden lediglich mit 8 Prozent beteiligt, obwohl er einen Anteil an der Landfläche von 16 Prozent hat. Hingegen an den Alpenstrassen, die rund 1500 Kilometer lang sind, partizipiert der Kanton Graubünden mit einem Drittel, mit rund 500 Kilometern. Diese 500 Kilometer Hauptstrassen im Kanton Graubünden sind beinahe gleich lang wie sämtliche Talstrassen in allen anderen Kantonen. Zu bedenken ist, dass diese Alpenstrassen vom Bau und vom Unterhalt her unverhältnismässig mehr Aufwand als Talstrassen erfordern.

Mit dem Vorschlag gemäss Botschaft, den wir hier bezüglich der Beitragssätze haben, wird diesen Umständen, die nach meinem Dafürhalten zwingend zu berücksichtigen sind, viel zu wenig Rechnung getragen. Gekürzt wird die Obergrenze der Alpenstrassenbeiträge um 10 Prozentpunkte, das bedeutet eine Reduktion um 12,5 Prozent, bei den Talstrassen um 5 Prozentpunkte, also nur um 8,3 Prozent. Das heisst, dass die Beiträge an die Alpenstrassen 50 Prozent stärker gekürzt werden als die Beiträge an die Talstrassen. Ich meine deshalb, dass mit meinem Hauptantrag diese Ungerechtigkeit völlig zu Recht korrigiert würde. Der Bundesrat hätte ja die Möglichkeit, weil es eine Obergrenze ist, von diesen 75 Prozent abwärts abzustufen. Das heisst somit, dass nicht generell diese 75 Prozent gelten müssten.

Nun muss ich Ihnen noch etwas als Präsident der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen sagen: Mir machen

die Äusserungen, die hier zum Teil erfolgt sind, grösste Sorgen. Die KVF beschäftigt sich nun seit drei Jahren immer wieder mit der Problematik des Unterhalts der Strassen, vor allem der Nationalstrassen.

Im Sanierungsprogramm 1994 hat man die Beitragssätze für den Unterhalt der Nationalstrassen gekürzt. Was war die Folge davon? Einzelne Kantone, z. B. der Kanton Aargau, waren nicht mehr in der Lage, die Nationalstrassen so, wie es sich gehört, zu unterhalten. Diese Nationalstrassen haben Schäden erlitten, die in der Folge stark überhöhte Reparatur- und Instandstellungskosten verursachten. Während der letzten Winteression haben wir deshalb diese Sparmassnahme wieder korrigiert und die Beitragssätze – meines Erachtens zu Recht – wieder angepasst, so dass der Unterhalt dieser Strassen sichergestellt werden kann.

Wir müssen uns nun fragen: Ist damit das Problem gelöst? Das Problem ist nicht gelöst! In der Schweiz gibt es Werte von 150 Milliarden Franken, die in National-, Gemeinde- und Kantonsstrassen investiert worden sind, davon 88 Milliarden Franken in Gemeinde- und Kantonsstrassen. Das ist ein Volksvermögen. Wenn wir heute vom Sparen reden und sagen, wir sollten an die nächste Generation denken, dann muss ich Ihnen darauf einfach entgegenen: Wenn wir dieses Volksvermögen «verlottern» lassen, dann sparen wir nicht, sondern machen in einer anderen Form Schulden, die irgendeinmal wieder auftauchen und eine Belastung sind.

Wir wissen heute, dass für die Substanzerhaltung dieser Werte bzw. dieses Volksvermögens pro Jahr rund 1,5 Prozent desselben oder 2,25 Milliarden Franken aufgewendet werden müssten; wir haben bei den Nationalstrassen gesehen, dass wir korrigieren müssen, weil diese Sparmassnahme im Interesse der Erhaltung dieser Werte nicht funktioniert hat. Ich muss Ihnen deshalb sagen, aufgrund dieser Gesamtbetrachtung, dass wir nicht hingehen und bei den Hauptstrassen nun den gleichen Fehler machen dürfen. Denn der Unterhalt der Hauptstrassen ist finanziell in den Kantonen angesiedelt. Der Strassenunterhalt und der Strassenbau sind kommunizierende Röhren, d. h., wenn für den Strassenbau Mittel fehlen – oder wenn zu wenig Mittel da sind –, dann muss auch beim Strassenunterhalt gespart werden.

Ich muss Sie daran erinnern, dass ein Rat auch in der Lage sein sollte, auf jüngste Ereignisse zu reagieren. Wir erkennen nach diesem Winter, der unverhältnismässig viel Schnee gebracht hat, dass es bei den Verkehrswegen in bezug auf die Sicherheit noch grosse Anstrengungen braucht. Ich denke daran, dass z. B. im Unterengadin nach wie vor Hauptverbindungen höchst gefährdet sind und dass auf diesem Strassenstück entsprechend Opfer zu beklagen sind, weil die Mittel für den Ausbau dieser Hauptstrasse fehlen. Ich erwähne auch die Strasse oberhalb Ilanz zwischen Disentis und Sumvitg, die häufig geschlossen werden muss und wo es Galerien brauchen würde.

Ich appelliere deshalb an Sie, dass man hier Flexibilität zeigt und in einem Bereich, in dem ein ausgewiesener Bedarf besteht, nicht eine Streichungsübung macht, die der Bundeskasse – wie ich Ihnen nachher zeigen werde – nämlich gar nichts bringt; die Sparwirkung existiert nur auf dem Papier. Wenn Frau Beerli von der Freiheit späterer Generationen spricht, dann ist es auch im Sinne der Freiheit dieser Generationen, dass man die Berggebiete dank sicheren Verkehrswegen weiterhin besiedeln kann.

Ich möchte Ihnen also sagen: Was ich mache, ist nicht ein mutwilliger Antrag, wie mir Herr Onken in seinem Votum zu diesen Anträgen zum Teil unterstellt hat. Es gilt hier, die Relationen herzustellen. Diese 37 Millionen Franken sind rund 2 Prozent des Sparziels von 1,85 Milliarden Franken im Jahre 2001. Das liegt also weitgehend im Streubereich. In den letzten Jahren hat man die Mittel im Budget des Bundes für die Hauptstrassen zudem nicht ausgeschöpft; der Sparbeitrag, der durch die Nichtausschöpfung dieser Mittel erfolgt ist, ist also bereits grösser oder mindestens so gross wie das, was wir einsparen wollen.

Zum zweiten sind diese Mittel zweckgebunden. Wenn wir also hier sparen und Aufgaben aufschieben, sparen wir nicht zugunsten der Bundeskasse, sondern halten einfach zweck-

gebundene Mittel zurück, wie das ja der Titel des Gesetzes besagt. Wenn man hier etwas ändert, reisst man nicht einen Dominostein aus einem Gebäude, so dass das Ganze zusammenfällt, wie Kollege Onken gesagt hat. Dieser Betrag ist gar kein Stein in diesem Gebäude: Weil es zweckgebundene Mittel sind, sind diese – wie wir diese Sanierung verstehen – faktisch ausserhalb der Bundeskasse.

Noch ein letzter Punkt: Ich bitte Sie, Herr Bundesrat Villiger, versuchen Sie nicht, eine Kuh zweimal zu verkaufen! Die Mittel aus der LSVa gehen in das Berggebiet, weil dieses von der Flächenwirkung her durch diese Abgabe überproportional belastet ist. Da hat man erkannt, hier brauche es eine Kompensation. Man kann nun nicht sagen, diese Mittel seien auch noch eine Kompensation im Rahmen dieses Stabilisierungsprogrammes.

Ich bitte Sie also, im Sinne des Gesamtzusammenhanges und nicht nur aus regionalpolitischen Überlegungen, meinem Hauptantrag zuzustimmen.

Wenn Sie das nicht tun möchten, möchte ich Ihnen beliebt machen, wenigstens den Eventualantrag anzunehmen. Dort geht es darum, dass man Projekte, die im Gange sind, nicht diesen Kürzungen unterstellt. Das wäre nämlich im Widerspruch zum Subventionsgesetz, wie es auch in der Botschaft festgehalten ist. Zudem zieht man hier nicht mit der Regelung der Niveauübergänge gleich, denn dort werden auch Projekte, die in Realisierung sind, weiter subventioniert.

Ich bestreite hier, dass die KdK mit der Lösung einverstanden war, diese Folgeprojekte nicht zu berücksichtigen. Im Schreiben vom 18. September 1998 – also zehn Tage, bevor der Bundesrat die Botschaft verabschiedete – hatte die KdK ganz klar geschrieben, dass man bei den Niveauübergängen Schiene/Strasse die Folgeprojekte berücksichtige. In diesem Schreiben heisst es weiter: «Im übrigen geht die KdK davon aus, dass auch im Bereich des Strassenbaus die gleichen Grundsätze angewendet werden.»

Ich ersuche Sie also, meinem Hauptantrag zuzustimmen. Wenn Sie das nicht tun, dann stimmen Sie wenigstens dem Eventualantrag zu, damit man in diesem Bereich eine Aufgablösung und eine Gleichstellung mit der Regelung bei den Niveauübergängen hat.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Thematik und Zielrichtung meines Antrages sind klar; ich kann auf die Ausführungen von Herrn Maissen und Herrn Brändli verweisen. Sie wissen, ich bin Kommissionsmitglied, und als Kommissionsmitglied sollte man nicht ohne Not im Plenum einen Antrag stellen. Mein Antrag ist denn auch – darauf möchte ich klar hinweisen – als Brückenschlag gedacht. Warum ein Brückenschlag?

Wir haben auf der einen Seite den soeben von Kollege Maissen begründeten Antrag, der nach meiner Auffassung im Lichte der übergeordneten Interessen zu weit geht; wir haben auf der anderen Seite aber auch die Feststellung, dass wir in der Kommission lange über diese Thematik diskutiert haben und dass – wie ausgeführt wurde – verschiedene Anträge in diese Richtung gestellt wurden, Anträge, die dann zurückgezogen wurden. Es blieb aber meines Erachtens doch ein gewisses Unbehagen; dieses Unbehagen ist durch zweierlei Momente begründet: Einmal gibt es objektive Gründe, indem man klar feststellen muss – Herr Bundesrat Villiger hat das heute auch gesagt –, dass gewisse Kantone, und dazu gehören vor allem Graubünden und Uri, im Vergleich zu anderen Kantonen wesentlich stärker betroffen sind. Ein zweites Element, das Unbehagen verursacht hat, ist, dass es offenbar gewisse Kommunikationsprobleme zwischen der KdK und den betroffenen Kantonen gab.

Aus diesem Grunde habe ich mich entschlossen, meinen Antrag zu stellen, und beantrage Ihnen, ihm zuzustimmen – selbstverständlich nur, falls der Antrag Maissen abgelehnt wird.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Je voudrais donner une réponse à deux arguments qui sont avancés concernant cette contribution fédérale pour les routes principales:

1. On dit que la budgétisation et la planification financière des cantons seraient rendues plus difficiles dans le domaine des

routes. Je pense, à ce sujet, qu'une diminution des subventions de la Confédération a, sans aucun doute, une influence sur les budgets et la planification financière des cantons, mais que cet argument ne doit pas être surestimé, étant donné le fait que les routes principales ne représentent que le 15 pour cent du réseau des routes cantonales.

2. En relation avec le programme pluriannuel 2000–2003, le canton des Grisons, par exemple, puisqu'il s'agit essentiellement de lui, qui est le plus touché par les coupes faites dans les tranches de contributions fédérales, se verrait attribuer 7 millions de francs de moins par an pour les projets en cours, alors que les dépenses totales de ce canton pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes s'élèvent à 290 millions de francs par année. Donc, il s'agit de 7 millions de francs par rapport à 290 millions de francs de dépenses totales.

On dit aussi que quelques cantons seraient frappés d'une façon insupportable par la coupure budgétaire proposée. Or, il faut souligner à ce sujet que la réduction des crédits en faveur des routes principales de 37 millions de francs, dès l'an 2001, fait partie d'un projet global de contribution des cantons aux économies de 500 millions de francs. On l'a déjà dit aujourd'hui. Et l'on attend de la Confédération qu'en collaboration avec les cantons, elle réalise cette économie globale à travers une solution équilibrée. La coupure des tranches concernant les routes principales apporte avec beaucoup d'autres mesures sa contribution à un tout. Dans ce cadre, on ne peut éviter qu'aussi des cantons avec de grands projets en cours apportent leur contribution aux économies dans ce domaine. Ainsi, par exemple, les cantons de Bâle-Campagne, de Saint-Gall et du Valais apportent à ce titre chacun environ 2,5 millions de francs, les cantons de Berne, d'Argovie, de Neuchâtel chacun environ 1 million de francs par an. Donc, dans ce cadre général, il faut prendre en compte le fait que ces charges supplémentaires peuvent être considérées comme supportables.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich gebe zu, im Vergleich mit den anderen Paketen befinden wir uns hier im Bereich kleinerer Summen. Ich muss Ihnen allerdings sagen, dass wir in diesem Prozess immer sehr darauf achten mussten, nicht unter den Betrag von 500 Millionen Franken zu geraten. Die Kantone waren zwar sehr kooperativ, aber es kamen immer wieder Vorschläge, durch die man unter diesem Betrag gewesen wäre. Es war wahnsinnig schwierig, die Kantone immer an diesem Limit zu halten. Für mich ist es eine Grundsatzfrage, dass wir nun alle Massnahmen durchziehen, auch dort, wo es vielleicht «nur» um 15 oder 20 Millionen Franken geht. Weil es das Ergebnis eines ganzen Prozesses ist, möchte ich Sie bitten, diese Anträge abzulehnen.

Der Antrag Inderkum wurde in der Kommission nicht besprochen, hingegen wurden die beiden Anträge Maissen ausgiebig – noch mit Zusatzberichten – angeschaut. Die Kommission kam zum Schluss – ich war natürlich sehr froh darüber –, dass man sie ablehnen sollte.

Mit dem Hauptantrag Maissen würde das Sparziel von 37 Millionen um 13 bis 15 Millionen Franken verfehlt. Ich muss noch einmal darauf hinweisen, dass die Hauptstrassen nicht unser Wunschkind waren; dieser Bereich wurde von den Kantonen eingebracht. Es ist klar, Sie können Massnahmen treffen, wie Sie wollen; die eine Massnahme trifft den einen, die andere den anderen etwas weniger. Es wurde dann versucht, das über die Veränderung der Subvention an die AHV noch etwas zu begründen.

Mindereinnahmen innerhalb des Hauptstrassenbereiches müssten durch eine Verschärfung der anderen Massnahmen kompensiert werden. Der Finanzspielraum würde damit verkleinert; das würde bedeuten, dass baureife Vorhaben infolge anderweitiger Beanspruchung der Mittel hinausgeschoben werden müssten. Das würde dann wieder anderswo zu Problemen führen.

Mit dem Eventualantrag Maissen würde man das Sparziel von 37 Millionen um gut 17 Millionen Franken verfehlen, also noch etwas stärker als mit dem Hauptantrag. Hier, im Hauptstrassenbereich, besteht nur die Möglichkeit der Kompensation durch entsprechende Festlegung der Prioritäten

für neue Projekte. Auch hier würde sich die Realisierung neuer Projekte verzögern. Das würde den profitierenden Kantonen kurzfristig einen Kostenvorteil verschaffen; aber mittelfristig würde sich dieser in einen Nachteil verkehren, weil ihre neuen Projekte in der längeren Warteliste hinter den heute in der Planung fortgeschrittenen Projekten zurückstehen würden. Die neuen Projekte müssten dann nach jenen Projekten der Kantone eingereicht werden, deren Ausführung noch nicht in Angriff genommen wurde. Wir sind also nicht sicher, ob das überhaupt etwas brächte.

Der Antrag Inderkum ist neu. Meine Mitarbeiter haben ihn in der kurzen Zeit, die ihnen zur Verfügung stand, zu analysieren versucht. Wir sind der Meinung, die Formulierung «mit besonders hohen Aufwendungen» sei etwas unbestimmt und könnte bei der Auslegung zu Schwierigkeiten führen. Sie haben versucht, den Ausfall zu schätzen, und kommen auf etwa 10 bis 15 Prozent, also auf etwas weniger als bei den beiden anderen Anträgen; das ist richtig. Im schlimmsten Falle würden – je nach Auslegung – alle Kantone mit Aufwendungen, die über dem Durchschnitt liegen, in den Genuss dieser Anhebung kommen, und das würde natürlich zu einer Benachteiligung der anderen Kantone führen. Zugleich muss man darauf hinweisen, dass das Gesetz in Artikel 13 Absatz 3 bereits eine Unzumutbarkeitsregelung enthält. Wir müssten also auch hier die Mindereinsparungen innerhalb des Hauptstrassennetzes – um eben das Gesamtergebnis nicht zu verschlechtern – durch eine Verschärfung der anderen Massnahmen kompensieren. Diese würde wieder zu Verschiebungen führen, die dann ihrerseits wieder Härten und Akzeptanzprobleme in den Kantonen erzeugen würden. Auch hier hätten die profitierenden Kantone einen kurzfristigen Vorteil, den sie vielleicht später selber mit der «Warteliste» wieder kompensieren würden.

Noch einmal zum Grundsätzlichen: Ich habe durchaus Verständnis dafür, dass man jetzt diese Liste anschaut und sagt: Ja, dieser Kanton ist so, der andere so aufgeführt. Ich kann vielleicht auf die Aussagen von Herrn Cavadini zurückkommen, der heute morgen gesagt hat: Was heisst ausgewogen? Man nimmt irgendeinen Zeitpunkt.

So ist es auch bei dieser Liste. Man erklärt diese Listen für «heilig» – das haben Sie nicht getan, ich dramatisiere es etwas –, und jede Abweichung wird interpretiert. Wenn man die Liste ein Jahr früher oder später erstellt hätte, wäre sie anders herausgekommen. Sie basiert auf indikativen Angaben, die wir mit bestem Wissen und Gewissen austarieren. Ob das dann alles so «heilig» ist oder nicht, ist schwer zu sagen. Darin sind heute schon Ungerechtigkeiten «eingepflanzt»; vielleicht sind es völlig andere Ungerechtigkeiten, die aber nicht zum Vorschein kommen.

Wie Sie wissen, werden wir das gleiche Problem auch beim Finanzausgleich haben; das macht mir wahnsinnig Mühe. Jeder schaut nur darauf, wo er sich am Schluss auf der Liste befindet. Jeder, der ein bisschen schlechter dasteht, sagt: Ich bin dagegen. Dabei war seine vorherige starke Position vielleicht völlig ungerechtfertigt.

Herr Maissen hat auf weitere Listen hingewiesen. Er hat vielleicht befürchtet, dass ich diese Listen auch noch anführe. Wenn ich jetzt die Kantone Uri und Graubünden als Beispiele nehme und einerseits die Belastung gemäss Stabilisierungsprogramm in Millionen Franken und in Prozenten z. B. ins Verhältnis zum zusätzlichen Reingewinn der Nationalbank setze, der nach Finanzkraft der Kantone verteilt wird, und andererseits auch den Anteil der Kantone an der LSVA betrachte – natürlich, das ist für etwas da, aber es wird auch so verteilt –, dann stelle ich fest, dass für Uri die Verschlechterung in Prozenten der Steuerkraft gesamthaft gesehen 1,9 Prozent beträgt. Die Verbesserung mit den beiden Faktoren zusammen beträgt «minus 2,3 Prozent», bei einem schweizerischen Mittel von «minus 0,8 Prozent». Uri kommt positiv weg: statt mit einem Minus von 2,7 Millionen mit plus 3,4 Millionen Franken. Graubünden hat eine Entlastung von gesamthaft 2,1 Prozent; das Mittel beträgt wie erwähnt 0,8 Prozent.

Diese beiden Kantone kommen in beiden Bereichen, auch bei der Verteilung des Reingewinns der Nationalbank, sehr viel

besser weg. Ich weiss, es besteht kein Zusammenhang – Aluis Maissen, Regierungsrat des Kantons Graubünden, würde mir jetzt den Kopf ausreissen! Aber es ist halt so, dass dieser Reingewinn auch wieder nach Finanzkraft verteilt wird, so dass man sagen kann: Das Sparpaket kostet den Kanton 19 Millionen Franken; allein von der Nationalbank kommen 18,6 Millionen Franken zurück und von der LSVA 22,7 Millionen Franken; das gibt eine Gesamtentlastung von rund 22 Millionen Franken. Sie sehen, wenn ich etwas andere Zahlen nenne, wenn Sie das alles berücksichtigen, ist es verkraftbar; ich glaube, es ist immerhin ein Indiz für die Verkraftbarkeit. Auch diese Zahlen sind selbstverständlich nicht «heilig», und der Zusammenhang wirkt vielleicht etwas zufällig – wobei wir bei der Nationalbank nicht ganz zufälligerweise für die Kantone gekämpft haben, das muss ich auch sagen.

Ich sage nicht, die Lastenverteilung unter den Kantonen sei gerecht; so weit würde ich nicht gehen. Ich hätte wahrscheinlich an Ihrer Stelle auch etwas irritiert reagiert. Aber ich bitte Sie trotzdem, mit der Kommission jetzt beim Konzept zu bleiben.

Maissen Theo (C, GR): Ich möchte kurz Stellung nehmen und dann sagen, ob ich meine Anträge zurückziehe oder nicht: Es sind die Ungleichheiten, die ich aufgezeigt habe. Diese sind als solche anerkannt worden, Herr Bundesrat. Mein Ziel ist es, dass jemand, der aufgrund dieser Tabelle – ob sie «heilig» ist oder nicht, diese Zahlen sind da – jetzt schlechtgestellt wird, in Zukunft weniger schlechtgestellt wird. Der Antrag Inderkum ermöglicht dies.

Ich ziehe meinen Hauptantrag und meinen Eventualantrag deshalb zurück und bitte Sie, dem Antrag Inderkum zuzustimmen.

Präsident: Herr Maissen hat seine Anträge zu Absatz 1 bzw. Artikel 41a zurückgezogen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag Inderkum	9 Stimmen

Abs. 3bis – Al. 3bis

Maissen Theo (C, GR): Bei Ziffer 7 Artikel 13 Absatz 3bis geht es darum, dass man die Projekte unter 2,5 Millionen Franken, die offenbar als sehr klein betrachtet werden, wegfällen lässt. Ich muss Ihnen auch hier sagen: Die Verteilung der Lasten ist sehr ungleich, und in grossflächigen Kantonen gibt es zwangsläufig – auch aus politischen Gründen – viele Projekte, die weniger als 2,5 Millionen Franken kosten. Nachdem die Grossprojekte mit der Reduktion der Beitragssätze für Folgetranchen «bestraft» werden, meine ich, dass es gerechtfertigt wäre, bei den kleinen Projekten, die bis anhin berücksichtigt worden sind, nicht auch noch die Mittel zu streichen.

Es geht hier um regionalpolitische Anliegen der Arbeitsverteilung. Es sind kleinere Unternehmen, welche diese Projekte ausführen möchten, und der Effekt wäre der, dass die Kantone versuchen würden, nur noch «in grossen Paketen» Projekte zu machen; das wäre der Sache nicht dienlich.

Ich meine: Wenn man diesen Absatz streicht, wird damit kein Dominostein aus dem Sanierungsgebäude entfernt, hingegen wird ein Anliegen, das gerechtfertigt ist, berücksichtigt.

Ich bitte Sie also, meinem Streichungsantrag zuzustimmen. Ich kann Ihnen auch sagen, dass im Kanton Graubünden im laufenden Mehrjahresprogramm Projekte für immerhin 18 Millionen Franken enthalten sind, die unter diese Grenze von 2,5 Millionen Franken fallen würden.

Wir könnten hier also – nachdem die andere Abstimmung negativ ausgegangen ist – wenigstens diese Ungerechtigkeit beseitigen, diese Unebenheit glätten.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: La commission n'a pas eu à traiter une telle proposition, mais je tiens à faire une remarque sur celle de M. Maissen. Cette dernière ne peut pas être acceptée, car le crédit total est limité à un certain montant. Si l'on admet que les petits projets, c'est-à-dire ceux qui

ne dépassent pas 2,5 millions de francs, obtiennent une contribution de la Confédération, il est évident qu'il y aura une multiplication de projets mineurs qui portera préjudice aux contributions que la Confédération pourrait accorder à des projets plus importants et plus significatifs pour les cantons. Cet argument me paraît suffisant pour dire qu'il faut adhérer à la décision du Conseil national, à l'article 13 alinéa 3bis.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Unsere Fachleute waren nicht in der Lage, die Mindereinsparungen zu beziffern, weil die Anzahl von kleinen Projekten schwer abzuschätzen ist und weil es hier auch beträchtliche Schwankungen geben kann. Deshalb kann ich jetzt nicht mit Zahlen fechten; es kann etwas weniger oder etwas mehr sein.

Was uns hier vor allem stört, ist, dass dieser Antrag der Richtung entgegengesetzt ist, die wir eigentlich beim neuen Finanzausgleich einschlagen wollen. Die Kantone wollten, dass wir nicht Dinge machen, die wider diese Tendenzen gehen. In einem Bereich, bei der AHV, mussten wir es machen, weil wir keine Lösung fanden, aber sonst haben wir uns daran gehalten.

Der Bund entrichtet jedem Kanton nach der Länge des Hauptstrassennetzes bemessene Globalbeiträge für kleinere und mittlere Projekte. Diese Massnahme verschafft dem Bund auch die Kapazitäten, die er selbst braucht, um die grösseren Projekte zu begleiten. Auch hier müssten Mindereinsparungen innerhalb des Hauptstrassenbereichs durch eine Verschärfung der anderen Massnahmen in diesem Bereich aufgefangen werden; das würde dann wieder – ich kann jetzt nicht sagen, wo und wie – zum Hinausschieben von anderen Projekten führen. Deshalb haben wir neben der Tatsache des Hinausschiebens von anderen Projekten hier den Einwand, dass es nicht ganz in der Richtung geht, dass die Kleinigkeiten, also die kleinen Dinge bei den Kantonen selber, mit freien Mitteln – ich hoffe, später, mit dem Finanzausgleich, noch vermehrt – sollten bearbeitet werden können.

Das ist der Grund, weshalb ich mich dem Kommissionspräsidenten anschliesse und Ihnen empfehle, den Antrag Maissen abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	28 Stimmen
Für den Antrag Maissen	4 Stimmen

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: En ce qui concerne le chiffre 2, l'article 64 alinéa 1er de la loi sur la formation professionnelle fixe la subvention fédérale entre 23 et 43 pour cent des dépenses, alors que, actuellement, le taux de subventionnement fédéral est de 27 à 47 pour cent des dépenses selon la capacité financière des cantons. Nous pensons que cette disposition qui a été incluse également dans l'ensemble du paquet d'économies demandées par les cantons est tout à fait supportable.

Nous vous proposons d'adhérer à la décision du Conseil national.

Ziff. 1 Art. 21

Antrag der Kommission

Abs. 1

....

a. bis Ende des Jahres, das dem Inkrafttreten des neuen Rechtes vorangeht:

....

Abs. 2

.... gilt das neue Recht erstmals für das dem Inkrafttreten folgende Jahr.

Ch. 1 art. 21

Proposition de la commission

Al. 1

....

a. si les conditions suivantes sont remplies, à la fin de l'année précédant l'entrée en vigueur du nouveau droit:

....

Al. 2

.... à celles qui seront versées durant l'année qui suit l'entrée en vigueur.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: A l'article 21 des dispositions transitoires, votre commission a apporté une correction en accord avec l'administration, selon laquelle, à l'alinéa 1er lettre a, une disposition est prévue, qui donne au nouveau droit un effet rétroactif au 1er janvier 1999 pour les subventions fédérales relatives aux constructions. Ceci a été rendu nécessaire au cas où un référendum serait lancé contre l'ensemble du paquet de mesures prévoyant un allègement des finances fédérales.

Puisque nous terminons l'examen des économies touchant les cantons, j'aimerais faire observer pour le «Bulletin officiel» qu'à l'article 27 de la loi fédérale sur les chemins de fer (ch. 8 du dépliant) que nous avons examiné, il a été déclaré qu'il était abrogé, «aufgehoben». Or, il s'agit bien ici d'adhérer à la décision du Conseil national et de maintenir le droit en vigueur.

Einnahmenbereich Niveau des recettes

Ziff. 5 Art. 18*Antrag der Kommission**Abs. 1*

.... Als selbständige Erwerbstätigkeit gilt auch die Veräusserung von Vermögenswerten, soweit die Veräusserung nicht im Rahmen der blossen Verwaltung eigenen Vermögens erfolgt. Die Verwaltung eigenen Vermögens nach den für die entsprechenden Vermögenswerte anerkannten Grundsätzen vermag für sich allein selbst dann keine selbständige Erwerbstätigkeit zu begründen, wenn der Eigentümer oder der beauftragte Vermögensverwalter sachkundig ist.

Abs. 1bis

Bei Veräusserung von Wertschriften und anderen Finanzanlagen ausserhalb einer allfälligen geschäftlichen Tätigkeit des Veräusserers wird selbständige Erwerbstätigkeit vermutet, wenn mindestens zwei der nachfolgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- eine unverhältnismässig hohe Anzahl von Transaktionen;
- die Inkaufnahme besonderer Risiken;
- der Einsatz bedeutender Fremdmittel im Verhältnis zum entsprechenden Vermögen;
- ein grosser Anteil kurzfristiger Anlagen.

Abs. 2

.... Eigentümer sie im Zeitpunkt des Erwerbs zum Geschäftsvermögen erklärt.

*Antrag Respini**Abs. 1, 1bis*

Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag:

- die Voraussetzungen für eine selbständige Erwerbstätigkeit genauer festzulegen;
- eine Verbindung herzustellen zwischen den Kriterien, welche die Vermutung erlaubt, ob selbständige Erwerbstätigkeit vorliegt, und der Höhe des Vermögens.

*Antrag Cottier**Abs. 2*

.... sofern der Eigentümer sie zum Geschäftsvermögen im Zeitpunkt des Erwerbs erklärt oder spätestens, wenn er den Abzug der an den Kauf gebundenen Passivzinsen geltend macht.

*Antrag Spoerry**Abs. 2*

Streichen

Ch. 5 art. 18*Proposition de la commission**Al. 1*

.... Est également considérée comme une activité lucrative indépendante l'aliénation d'éléments de fortune, dans la mesure où l'aliénation n'a pas lieu dans le cadre de la simple gestion de la fortune. La gestion de la fortune conforme aux principes de gestion reconnus ne suffit pas à elle seule à fonder une activité lucrative indépendante, même si le propriétaire ou le gérant de fortune mandaté est un spécialiste.

Al. 1bis

Lors de l'aliénation de titres et d'autres placements financiers en dehors de l'activité commerciale de l'aliéneur, une activité lucrative indépendante est présumée lorsqu'au moins deux des conditions suivantes sont remplies:

- le nombre de transactions est disproportionné;
- des risques particuliers sont pris;
- le recours à des fonds de tiers est important par rapport à la fortune y relative;
- la part des placements à court terme est élevée.

Al. 2

.... commerciale au moment de leur acquisition.

*Proposition Respini**Al. 1, 1bis*

Renvoi à la commission avec mandat:

- de fixer les conditions pour l'activité lucrative d'une façon plus précise;
- d'établir une relation entre les critères permettant de présumer s'il y a activité lucrative et le montant de la fortune.

*Proposition Cottier**Al. 2*

.... dans la mesure où le détenteur les déclare comme fortune commerciale au moment de leur acquisition ou au plus tard lorsqu'il fait valoir la déduction d'intérêts passifs liés à leur achat.

*Proposition Spoerry**Al. 2*

Biffer

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Nous abordons les recettes que contient le paquet de mesures tendant à stabiliser les finances fédérales.

A l'article 18, il s'agit de l'élargissement de la notion de commerce professionnel pour les gains en capital privés. Cela touche aussi la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes.

La commission a fait un important travail d'analyse et de conception au sujet de l'imposition des gains en capital privés. Nous avons d'abord pris connaissance du rapport du 11 janvier 1999 de l'Administration fédérale des contributions, et nous avons analysé en détail le projet du Conseil fédéral et les décisions du Conseil national. Concernant ces dernières, nous partageons l'appréciation du Conseil fédéral selon laquelle la solution retenue par le Conseil national est en retrait par rapport à la pratique fiscale actuelle. Les décisions du Conseil national ont ceci de critiquable, que loin de supprimer les lacunes fiscales, elles se situent en retrait par rapport à ce qui se fait aujourd'hui.

La commission a considéré que l'objectif à atteindre pour cet impôt était au minimum de ne pas adoucir la taxation des gains en capital privés telle qu'elle est pratiquée actuellement, et même de faire en sorte de combler certaines lacunes dans ce domaine.

Un deuxième champ d'examen que nous avons entrepris a été celui de déterminer si nous voulions inscrire dans la loi des critères précis pour qu'un contribuable soit considéré comme professionnel, selon le Conseil national, ou si nous voulions continuer, comme jusqu'ici, à laisser fixer les conditions par la jurisprudence du Tribunal fédéral. L'avantage de cette dernière solution est que le Tribunal fédéral peut adap-

ter sa jurisprudence aux conditions changeantes des marchés financiers et des produits nouveaux. Donc, cette solution offre une certaine flexibilité, mais elle présente aussi de lourds inconvénients, dont le principal est de laisser au Tribunal fédéral la possibilité d'une certaine créativité fiscale et, par une disposition trop ouverte, d'entraîner ainsi une insécurité permanente aussi bien pour le fisc que pour les contribuables, et surtout, chose plus grave, comme nous l'observons aujourd'hui, d'entraîner une application différenciée selon les cantons. Nous avons donc courageusement décidé de remplir la fonction de législateur et de fixer des critères positifs dans la loi. Le Conseil national avait retenu le même principe, mais il avait admis trois critères qu'il s'agissait de réaliser de façon cumulative pour être considéré comme professionnel en matière de titres.

A la différence du Conseil national, votre commission vous propose d'introduire dans la loi quatre critères, dont deux doivent être réalisés pour être considéré comme commerçant en titres. Quels sont ces quatre critères?

1. Il faut réaliser un nombre de transactions disproportionné. L'idée est ici, par exemple, que si, dans une période fiscale, plus de la moitié de l'ensemble d'un portefeuille de titres est modifiée, on peut considérer que le nombre de transactions est disproportionné.

2. Le deuxième critère est le fait, pour le contribuable, de prendre des risques particuliers. Il s'agit, par exemple, de recourir systématiquement à des produits dérivés ou à d'autres du même type.

3. Le troisième critère, plus précis, est le fait pour le contribuable de recourir à des fonds de tiers importants. Par exemple, il peut s'agir de financer l'acquisition de titres par des emprunts supérieurs à la moitié de la fortune mobilière.

4. Nous avons introduit le critère qui porte sur le fait que la part des placements à court terme est élevée, et cela peut signifier, par exemple, que la majorité des placements sont à moins de six mois.

Nous sommes d'avis que, même s'il demeure avec ces quatre critères une marge d'appréciation relativement importante qui ne pourra jamais être supprimée, nous avons ainsi dans la loi une description des conditions qui confèrent à un contribuable la qualité de professionnel et qui entraînent donc une imposition des gains en capital privés. Cela est de nature à présenter un avantage pour le fisc, mais également pour les contribuables, et à amener une uniformité dans la conception des cantons quant à l'application de cette notion.

Pour le surplus, l'article 18 alinéa 1er présente deux autres différences par rapport à la décision du Conseil national:

1. Nous faisons référence aux «éléments de fortune» et non seulement aux titres. Cela signifie que les immeubles peuvent être également touchés, ou que la possession de collections d'œuvres d'art ou de collections de voitures anciennes peut également tomber sous le coup de la définition de «commerçant professionnel», lorsque les critères du professionnalisme sont remplis.

2. La gestion de fortune confiée à des professionnels ne suffit pas, à elle seule, à établir que le contribuable exerce une activité lucrative indépendante et donc imposable.

Je voudrais compléter en disant que la proposition de la commission s'approche sensiblement d'une formulation qui a été proposée par l'Association suisse des banquiers, qui avait fixé davantage de critères, nous en avons retenu quatre; mais, pour le surplus, et en particulier en ce qui concerne le fait de confier la gestion des titres à des professionnels, la proposition de la commission est conforme à la formulation de l'Association suisse des banquiers.

Enfin, à l'article 18 alinéa 1bis – je l'aborde maintenant pour ne plus avoir à y revenir –, nous avons introduit une divergence importante par rapport au Conseil national, en ce sens que l'activité lucrative indépendante est «présumée», «vermutet» en allemand. Cela implique une sorte de renversement du fardeau de la preuve en faveur du fisc. En effet, si vous adoptez la proposition de la commission, il en résulte que ce n'est plus le fisc qui doit prouver que le contribuable est un professionnel en matière de titres, mais que sa condition est présumée lorsqu'il remplit les conditions, et que c'est

le contribuable qui doit se défendre de ne pas être un professionnel en matière de titres.

Voilà pour l'instant ce que je voulais vous présenter des travaux de la commission. Je souhaite entendre le développement des propositions qui sont faites à cet article et j'aurai l'occasion d'intervenir de nouveau à la fin de la discussion.

Respini Renzo (C, TI): J'ai voté l'entrée en matière sur ce paquet d'assainissement des finances de la Confédération, parce que je suis convaincu de la nécessité de ce paquet. Je dis ceci parce que je ne voudrais pas que l'on pense que ma proposition à l'article 18 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct soit un système pour torpiller en quelque sorte tout le paquet. Je suis donc derrière le paquet, je suis derrière sa philosophie et je suis content que M. Villiger, conseiller fédéral, nous propose cet ensemble de mesures pour assainir les finances de la Confédération.

Mais sur ce point particulier, je dois dire que j'ai des doutes. On introduit par la porte de service, au niveau législatif, le concept de l'imposition du «capital gain». Je pense que si on le fait, et que si on décide dans ce pays – je pourrais admettre ce principe – que le «capital gain» doit être imposé, il ne faut pas prendre la porte de service mais la porte principale, et alors il faudrait le dire clairement, expressément. Il faudrait utiliser des critères de transparence, et il faudrait aussi se soucier de la sécurité du droit, c'est-à-dire adopter des critères précis, et ne pas laisser à la libre appréciation des autorités fiscales et à la «créativité des juges», comme l'a appelée M. Delalay, la définition de l'«imposabilité» ou non du «capital gain».

On est en train d'introduire pour la première fois cette notion dans une loi de ce pays. C'est un «Novum» absolu. Cette notion a été introduite pour la première fois en 1984, non par le législateur, mais par le Tribunal fédéral.

En adoptant la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct en 1991, le législateur avait corrigé, entre guillemets, la jurisprudence du Tribunal fédéral à l'article 16 alinéa 3 en prévoyant: «Les gains en capital réalisés lors de l'aliénation d'éléments de la fortune privée ne sont pas imposables.» Cette disposition est toujours en vigueur. Nous sommes en train d'introduire l'imposition du «capital gain», tout en laissant subsister la double imposition des sociétés et de l'actionnaire. Dans tous les autres pays où l'on a introduit l'imposition du «capital gain», la double imposition a été abolie, sauf en Hollande où toutefois le système est assez différent du nôtre.

On introduit l'imposition du «capital gain» avec le taux le plus haut du monde – je rappelle que pour des revenus élevés le taux sera de 50 pour cent. Le Gouvernement italien présidé par M. D'Alema a introduit un taux d'imposition pour le «capital gain» de 12,5 pour cent. Aux Etats-Unis, il est de 20 pour cent. Je rappelle aussi que l'Union syndicale suisse a demandé l'imposition du «capital gain» avec un taux de 20 pour cent. Nous, pour les hauts revenus, on en arrive à appliquer un taux de 50 pour cent.

On introduit l'imposition du «capital gain» en considérant que ce dernier est le résultat d'une activité lucrative indépendante. Les conséquences ne peuvent pas être passées sous silence au moment où l'on s'apprête à adopter ces dispositions. En effet:

1. Si le bénéfice du «capital gain» est considéré comme le produit d'une activité lucrative, cela signifie aussi que l'activité elle-même est considérée comme une activité lucrative, ce qui est d'ailleurs clairement démontré par la systématique de la loi, puisque l'article 18 fait partie de la Section 3: «Produit de l'activité lucrative indépendante» du Titre deuxième: «Impôt sur le revenu» de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct.

D'ailleurs, l'article 18 alinéa 1er proposé par notre commission dit: «Est considérée comme une activité lucrative indépendante l'aliénation d'éléments de la fortune» Ce qui n'a rien à voir, je le dis entre parenthèses, avec le rendement de la fortune mobilière dont on parle à l'article 20 de cette loi. Ceci a des conséquences. Il faut le savoir et le répéter. On paie les impôts sur le revenu dans notre pays. On paie l'AVS sur le revenu. Ceci peut être juste, mais fait monter la taxa-

tion pour les hauts revenus aux 50 pour cent dont je vous ai parlé.

2. S'agissant d'une activité lucrative, les pertes devraient aussi pouvoir être déduites. C'est la logique même. Je me demande alors si cet effet boomerang, dans un moment où les bourses et le cours des bourses ne peut plus être prévu à longue échéance, a été considéré, et si l'on ne peut pas imaginer que la chute des bourses pourrait entraîner une perte au niveau du fisc suisse.

3. La constatation peut-être la plus grave est la position des personnes qui ont obtenu la taxation globale. Le «globaliste» qui a opéré un certain nombre de transactions avec une part de placements à court terme peut remplir les conditions des lettres a et d de l'alinéa 1bis. On pourrait donc imaginer qu'il exerce une activité lucrative, et il devrait donc perdre le droit et la possibilité de bénéficier de la taxation globale. Ceci pourrait entraîner des conséquences lourdes en ce qui concerne l'assiette fiscale et la politique que l'on veut mener dans ce pays.

Pour ces raisons, la solution ne me plaît pas même si, je l'avoue, elle apporte des améliorations par rapport à la situation actuelle, où les effets de la jurisprudence citée par le président de la commission ne me satisfont pas non plus.

Voici donc que, malgré tous ces doutes, je me rends à l'évidence. Si un consensus a été trouvé au Conseil national et dans la commission du Conseil des Etats, et si un consensus a été trouvé à la «table ronde», il est difficile maintenant de changer tout simplement la donne. Je me mets dans cette optique. Il faut travailler dans la direction d'améliorer le texte et ne pas simplement renvoyer le paquet ou le projet de loi au Conseil fédéral.

Voilà donc les raisons de ma proposition de renvoi à la commission, qui sont résumées sur la feuille que vous avez reçue. Je trouve en effet que dans la formulation qui nous est proposée, les termes «le nombre de transactions est disproportionné» sont excessivement vagues et peu précis. Les exemples cités par M. Delalay, s'ils représentent un fait important, pourraient être introduits dans la loi. Si on ne peut pas les introduire dans la loi, quelles assurances peut-on avoir que ces exemples puissent inspirer soit les offices d'application, soit les tribunaux?

Il faut également penser à un autre aspect, c'est-à-dire au nombre de transactions. Je pars de l'idée que le nombre de transactions ici prévu est considéré comme une valeur absolue. C'est une transaction tous les six mois, une transaction tous les deux mois, une transaction chaque semaine? On devrait plutôt mettre en relation le nombre de transactions avec le montant du capital mobilier détenu et administré. Ce serait plus logique, et cela permettrait aussi de répondre mieux à ces exigences d'équité et de sûreté auxquelles une loi devrait satisfaire.

Je pars aussi de l'idée que le concept de «nombre de transactions» (al. 1bis let. a) et celui de «placements à court terme» (al. 1bis let. d) se recouvrent en partie. Enfin, il faut introduire, à mon avis, des concepts aussi précis que possible afin d'éviter l'insécurité, voire même afin d'éviter des craintes pernicieuses de la part des contribuables et surtout de la part de certains contribuables qui pourraient abandonner la Suisse, résultat qui ne peut certainement être ni envisagé ni souhaité.

C'est la raison pour laquelle je propose que l'article 18 alinéas 1er et 1bis soit renvoyé à la commission avec le mandat d'étudier la façon de fixer les conditions de l'activité lucrative d'une façon plus précise et d'établir une relation entre les critères permettant de présumer s'il y a activité lucrative et le montant de la fortune. Voilà le sens de ma proposition.

Gemperli Paul (C, SG): Ich möchte Sie bitten, den Rückweisanspruch Respini abzulehnen. Das Problem, das er in diesem Zusammenhang aufgeworfen hat, ist sicher eines der schwierigen Probleme im Steuerrecht. Im schweizerischen Steuerrecht haben wir die Unterscheidung zwischen Geschäftsvermögen und Privatvermögen. Wer Geschäftsvermögen verkauft, untersteht der Kapitalgewinnsteuer. Wer Privatvermögen verkauft, untersteht in der Regel nicht der

Kapitalgewinnsteuer – ausgenommen die Grundstückgewinnsteuer; das ist eine Sonderregelung.

Nun muss man bei der Zuordnung wissen, was der Eigentümer macht: Ist er ein Selbständigerwerbender, der gewerbmässig ein Geschäft ausübt, oder ist er kein Selbständigerwerbender? Wenn er ersteres ist, sind die Vermögenswerte, die er veräussert, der Kapitalgewinnsteuer unterstellt, wenn er sie als Privatperson veräussert, sind sie es nicht.

Nun lässt sich – das ist die Tücke des Objektes – nicht immer klar unterscheiden, ob jemand selbständigerwerbend ist oder nicht oder ob beides zutrifft. Ein Nichtselbständigerwerbender kann beispielsweise im Wertschriftenbereich durchaus noch eine selbständige Tätigkeit ausüben. Ein Bankdirektor, der angestellt ist, kann z. B. nebenbei für seinen eigenen Bereich Wertschriften handeln. Er ist in diesem Bereich Selbständigerwerbender, und die entsprechenden Gewinne sind Kapitalgewinne, die besteuert werden. Das Bundesgericht hat bereits eine sehr ausgedehnte Praxis zu dieser Frage entwickelt.

Im Bereich der Wertschriften, der von Herrn Respini vor allem angesprochen wird, untersteht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung alles das, was jemand tut, um eigenes Vermögen zu verwalten, nicht der Kapitalgewinnsteuer. Wenn ich beispielsweise ein Vermögen von einer halben oder einer Million Franken habe und das als Privatmann einer Bank in Verwaltung gebe, dann ist das ganz sicher keine Geschäftstätigkeit. Das sagt übrigens auch Absatz 1 dieser Bestimmung. Das ist kein Problem. Oder wenn ich einen gewerbmässigen Vermögensverwalter ausserhalb der Banken beauftrage, dann spielt das in der Regel auch keine Rolle. Wenn ich aber anfangs, systematisch jede Gelegenheit auszunützen, um Gewinne zu erzielen, ist das eine andere Frage.

In der Regel kann man im Wertschriftenbereich die geschäftliche Tätigkeit bereits wegen der grossen Beanspruchung von Fremdmitteln feststellen. Wer viele Fremdmittel beansprucht, damit an die Börse geht und in rascher Folge Wertschriften handelt, macht das nicht mehr in Verwaltung eigenen Vermögens, sondern er beansprucht Fremdmittel und versucht, mit diesen Fremdmitteln bei sich bietender Gelegenheit möglichst grosse Gewinne herauszuholen. Das ist geschäftliche Tätigkeit. Diese Rechtsprechung ist vom Bundesgericht konstant angewandt worden.

Das sind natürlich – das muss ich betonen, Herr Respini – materielle Kriterien, und materielle Kriterien hinterlassen unscharfe Konturen. Einfacher wäre es, wenn man sagen könnte, alle mit blauen Augen sind gewerbmässige Händler und die mit braunen Augen nicht. Dann hätten wir klare Kriterien, aber man hätte dann vielleicht Probleme mit dem Übergang zwischen beiden Farbtönen. Es wäre aber sicher einfacher: Die materiellen Kriterien verlangen im Einzelfall, dass man genau untersucht, was sich im wesentlichen abgespielt hat. Wurde eigenes Vermögen verwaltet? Wenn es eigene Mittel sind, ergeben sich in der Regel gar keine so grossen Probleme. Man soll es dann auch nicht allzusehr komplizieren. Aber wenn er Fremdmittel beansprucht, läutet beim Fiskus eine Alarmglocke!

Die Kommission ist sehr weit gegangen. Sie wollte nicht, dass bereits a priori von Gewerbmässigkeit gesprochen wird, wenn jemand Fremdmittel beansprucht, sondern nach dem Vorschlag muss immer auch ein zweites Kriterium vorhanden sein, damit eine Vermutung für Geschäftsmässigkeit spricht, eine Vermutung, die übrigens widerlegbar ist. Es ist nicht eine präsumptio juris et de jure, sondern eine schlichte präsumptio juris.

Ein weiteres Kriterium muss also dazukommen. Es erfüllt beispielsweise Absatz 1bis Litera c, «Einsatz bedeutender Fremdmittel», von Artikel 18. Nun stellt man weiter fest, dass er mit diesen Fremdmitteln ständig kauft und verkauft, dann hat er gewerbmässig gehandelt. Oder er hat beispielsweise einen grossen Anteil sehr kurzfristiger Anlagen. Er handelt kurzfristig mit Derivaten oder macht Devisentermingeschäfte als kurzfristige Anlagen mit relativ hohen Risiken.

Zwei Elemente müssen immer zusammenkommen. Da ist die Kommission sicher nicht zu weit gegangen. Ich glaube,

das ist zum Teil falsch verstanden worden. Es hat Leute gegeben, die haben das so verstanden, dass man schon bei jedem dieser Kriterien die Gewerbsmässigkeit bejahen würde. Bei Artikel 18 Absatz 1bis der Fassung der Kommission des Ständerates heisst es aber klar: «wenn mindestens zwei der nachfolgenden Voraussetzungen erfüllt sind». In der Regel beginnt der Fiskus beim grossen Anteil an Fremdkapital; dann muss sich der Betroffene noch in der Geschäftstätigkeit, die er damit ausübt, speziell verhalten.

Ich glaube, dass das, was die Kommission hier getan hat, eine Verdeutlichung der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist. Ich bin überzeugt, Herr Respini, dass das, was jetzt hier vorgeschlagen wird, mehr Klarheit schafft als das, was wir bisher gehabt haben. Was wir bisher gehabt haben, war offener und lockerer, jetzt haben wir das besser eingegrenzt. Mit einer Rückweisung erreichen Sie nichts mehr; die Kommission hat sich angestrengt, so gut es in dieser schwierigen Situation möglich war. Ich glaube, viel mehr würde man nicht herausbringen, abgesehen von einer Verschiebung, die dann natürlich das ganze Paket bezüglich einer Verabschiedung desselben noch in dieser Session gefährden würde. Das ist ein anderer Gesichtspunkt, welcher allerdings nicht der massgebliche ist, wenn wir über materielle Probleme reden.

Ich möchte Sie bitten, den Antrag Respini auf Rückweisung abzulehnen.

Es geht im übrigen auch noch um ein anderes, ganz entscheidendes Problem. Ich habe am Anfang schon gesagt, dass es schwierig ist, fiskalische Neuregelungen in diesem Paket zu treffen, weil es wirklich schwierige technische Fragen sind, die zur Diskussion stehen. Aber es gibt hier etwas, das den normalen Bürger in den letzten Jahren einfach aufgebracht hat: Er musste sein Einkommen von 30 000 oder 40 000 Franken nach Gesetz und Ordnung versteuern und den Obolus abliefern. Auf der anderen Seite musste er zusehen, wie gewerbsmässige Wertschriftenhändler, die vom Arbeitgeber ein grosses Darlehen erhielten und mit ihrem Lohn den Zins bezahlten, am Ende des Jahres eine halbe oder eine ganze Million Franken in die Tasche steckten und vom Fiskus nicht zur Kasse gebeten wurden. Das ist hart. Das untergräbt das Vertrauen in eine saubere Steuerordnung und untergräbt auch das Vertrauen in die Gerechtigkeit. Darum geht es letztlich.

Deswegen möchte ich Sie bitten, den Antrag Respini auf Rückweisung abzulehnen und dem Antrag der Kommission zuzustimmen. Er ist gut überlegt. Im übrigen sage ich noch eines: Wenn Sie jetzt der Fassung der Kommission zustimmen, haben wir eine Differenz zur nationalrätlichen Fassung; dazu treffen wir uns dann bei Philippi wieder!

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

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr
La séance est levée à 12 h 45*

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 3. März 1999

Mercredi 3 mars 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Rhinow René (R, BL)/Schmid Carlo (C, AI)

98.059

Stabilisierungsprogramm 1998

Programme de stabilisation 1998

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 36 hiervor – Voir page 36 ci-devant

A. Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998 (Fortsetzung)

A. Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 (suite)

Einnahmensektor, Ziff. 5 Art. 18 (Fortsetzung)

Niveau des recettes, ch. 5 art. 18 (suite)

Schüle Kurt (R, SH): Der sehr subtil begründete Antrag von Kollege Respini hat zumindest den Vorteil, dass wir die Frage der Gewerbsmässigkeit des Wertschriftenhandels auch hier im Plenum eingehend diskutieren und unter die Lupe nehmen können. Herr Gemperli hat dies gestern zwar für nicht erforderlich erklärt und die Kommissionslösung mit viel Eigenlob bedacht. Als Kommissionsmitglied frage ich mich, woher Kollege Gemperli diesen Mut nimmt, unseren Vorschlag in solchen Tönen zu loben. Da hat wohl eher der ehemalige Finanzdirektor des Kantons St. Gallen und Herr über die Steuern gesprochen, als der eidgenössische Parlamentarier, der bei so komplexen Steuerfragen im Regelfall eher etwas verunsichert ist.

Richtig ist, dass wir uns in der Kommission über keinen anderen Artikel derart den Kopf zerbrochen haben. Aus vielen Vorschlägen, u. a. auch aus einem Vorschlag der Bankiervereinigung, haben wir dieses Eigengebräu gemixt, das seine Feuerprobe – so meine ich – noch in keiner Weise bestanden hat. Es hat sich in dieser ganzen Diskussion gezeigt und bestätigt, dass sich solche komplexe Steuerfragen – das sage ich auch an die Adresse von Herrn Bundesrat Villiger – eben in keiner Weise eignen, im Zusammenhang mit einem Stabilisierungsprogramm diskutiert und entschieden zu werden. Solche – auch punktuelle – Korrekturen gehören in den Gesamtzusammenhang unseres Steuersystems gestellt und sollten von den dafür vorgesehenen WAK beraten und nicht von Ad-hoc-Kommissionen vorentschieden werden.

Vor diesem Hintergrund frage ich mich natürlich auch, ob der Antrag Respini wirklich zum Erfolg führen kann. Für die Kommission wäre es eine ausserordentlich schwierige Aufgabe, noch einmal über die Bücher zu gehen. Ungewiss wäre, wie eine andere Lösung aussehen könnte, weil man das eben im Kontext des gesamten Steuersystems regeln müsste.

Vor allem aber würde der Antrag Respini die Inkraftsetzung der ganzen Vorlage verzögern. Ein Jahr Verzögerung kostet aufgrund der von der Kommission geänderten Rückwirkungsklauseln gegen 200 Millionen Franken in diesem und nochmals 200 Millionen im nächsten Jahr zu Lasten der Bundeskasse; das können wir uns nicht leisten.

Die Alternative wäre, diese Bestimmung aus der Vorlage als separater Teil abis herauszubrechen, man müsste dann aber

den entsprechenden Artikel 8 des Steuerharmonisierungsgesetzes mit einbeziehen; dann könnte man, losgelöst von den Sparmassnahmen, eine Lösung suchen und das Stabilisierungsprogramm ohne Verzug zu Ende beraten und in Kraft setzen. Man könnte als andere Variante Artikel 18 DBG und Artikel 8 Absatz 1 StHG ganz aus der Vorlage herausstreichen und dieses Problem später in einem grösseren Zusammenhang lösen.

Es ist für mich symptomatisch, dass sich Herr Bundesrat Villiger in der Kommission mehrfach dahingehend geäussert hat, dass ihm eigentlich die heutige Regelung lieber wäre als die vom Nationalrat beschlossene Lösung. Formell haben wir es mit zwei Konzepten zu tun: eine offene Formulierung, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, oder eine positive Umschreibung der Kriterien.

Wir in der Stabilisierungskommission haben uns nur in diesem zweiten Punkt der Kommission des Nationalrates angeschlossen. Wir haben versucht, quasi eine Positivliste aufzustellen, wo Gewerbsmässigkeit vermutet wird. Wir haben relativ zufällig die Anzahl Kriterien bestimmt und gesagt, wer zwei von diesen erfülle, erfülle vermutlich auch den Tatbestand der Gewerbsmässigkeit. Die Definition der Häufigkeit aber und der Einsatz von fremden Mitteln, wie von Präsident Delalay und Herrn Gemperli gestern erwähnt, sind eigentlich nicht ausdiskutiert worden. Was heisst «unverhältnismässig hohe Anzahl von Transaktionen»? Was bedeutet eine «Inkaufnahme besonderer Risiken»? Wie definiert man den «Einsatz bedeutender Fremdmittel» bzw. den «grossen Anteil kurzfristiger Anlagen»?

Im Falle des Fremdmiteleinsatzes ist festzuhalten, dass die gewöhnliche Inanspruchnahme von Wertschriftenkrediten innerhalb üblicher Belehnungsgrenzen sicher noch nicht diesen Tatbestand von Artikel 18 erfüllen kann. Denn auf diese Weise könnte der Grundsatz, dass die Kapitalgewinne im privaten Bereich steuerfrei seien, auf diesem Wege rasch untergraben werden. Ich denke beispielsweise an all jene Fälle, wo die Banken von ihren Kreditnehmern, speziell aus dem gewerblichen Bereich, erhöhte Sicherheiten fordern und oft private Wertschriften als Deckung von Betriebskrediten herangezogen werden müssen. Es wäre indessen nicht angängig, in solcher Weise die privaten Kapitalgewinne von Selbständigen der Besteuerung zu unterstellen.

Dieses Problem einer schleichenden Einführung der Kapitalgewinnsteuer würde sich natürlich dann verschärfen, wenn der Eigenmietwert fallen sollte. Dann könnte die neue Regel tatsächlich rasch zu einer eigentlichen Steuerfalle werden. Sie müssen aber auch beachten, dass damit der Fiskus neue Risiken eingeht, dass nämlich bei Verlusten aus Wertschriftengeschäften das steuerbare Einkommen solcher Personen auf Null zurückgeht. So würde eine neue Kategorie einkommensloser Millionäre geschaffen. Das kann wohl nicht der Sinn einer solchen Neuregelung sein.

Der Kommissionspräsident hat mit Bezug auf die Zahl der Transaktionen von der hälftigen Umschichtung des Vermögens innerhalb einer Steuerperiode gesprochen, ohne die Periode zu definieren – jetzt, jetzt, wo wir umstellen –: Ist ein Jahr, sind zwei Jahre gemeint?

Herr Gemperli hat den Fremdmiteleinsatz angesprochen und gesagt, es müsse ja noch ein weiteres Kriterium erfüllt sein. Da rufe ich in Erinnerung, was uns Herr Schallberger in der Kommission zu bedenken gegeben hat: Als Steuerkatarstferführer einer Gemeinde würde er davon ausgehen, dass von vornherein besondere Risiken eingehe, wer Aktien mit bedeutendem Fremdmiteleinsatz erwerbe. Wie so oft dürfte Herr Schallberger auch mit dieser Überlegung durchaus recht haben. Dann wären mit einem Schlag bereits zwei Kriterien und damit der Tatbestand der Gewerbsmässigkeit erfüllt.

Wie uns die Eidgenössische Steuerverwaltung erklärt hat, will sie durchsetzen, dass jemand zeitlebens gewerbsmässiger Wertschriftenhändler bleibt, wenn er nur einmal rechtskräftig so veranlagt worden ist. Das kann und darf wohl nicht die Lösung sein! Wir wollen nicht mit einer neuen gesetzlichen Regelung experimentieren, die nicht transparent ist und die wir nicht durchschauen.

Jetzt komme ich eigentlich zum Punkt: Eine einzige Maxime war für uns in der Kommission wegleitend. Das habe ich zumindest so verstanden und will es hier so zum Ausdruck bringen – ich bitte den Bundesrat, das zu korrigieren, wenn er es anders sieht. Wir wollten die bisherige Praxis des Bundesgerichtes, die durch kantonale Entscheide in Frage gestellt worden ist, im Gesetz festschreiben. Wir können dazu den Text auf Seite 80 der Botschaft hervorheben, wo Sie unter 262.22, «Folgerungen», die Aussagen des Bundesrates lesen können, die wir vollständig teilen und die wir mit dieser Lösung umsetzen wollten. Materiell haben wir uns also dem Bundesrat angeschlossen; ich hoffe, dass Bundesrat Villiger das bestätigen kann. Während der Nationalrat drei Kriterien aufgestellt hat, die kumulativ erfüllt sein müssen, haben wir versucht, die Bundesgerichtspraxis mit positiven Kriterien zu umschreiben, so dass zwei von vier erfüllt sein müssen. Ob das gelungen ist, hinterfragen wir. Ich glaube jedoch, dass dies nicht über die Rückweisung geschehen kann. Wenn schon, müssten der Fragenkomplex abgespalten und das Steuerharmonisierungsgesetz mit einbezogen werden. Oder – ich glaube, das wird der Weg sein – wir vertrauen darauf, dass sich die WAK des Nationalrates nochmals eingehend mit unserem Vorschlag auseinandersetzt und wir dann in der nächsten Runde einen Text verabschieden können, der sich als hieb- und stichfest erweisen wird.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Les interventions très fouillées de MM. Gemperli et Schüle me permettront d'être relativement bref dans la réponse à l'intervention de M. Respini. Il est vrai que la commission a fait un travail approfondi en ce qui concerne la définition des critères qui font qu'une personne devient indépendante en matière de commerce de titres. Mais chacun d'entre nous sait par expérience, en tout cas comme contribuable, que le droit fiscal n'est jamais totalement satisfaisant et qu'il est donc toujours perfectible. Il est vrai, je le reconnais tout à fait et on l'a déjà dit, que dans les critères qui ont été définis, il y en a qui se ressemblent beaucoup. Il y a une ouverture vers une définition du commerçant en titres, dans la version que nous vous proposons, beaucoup plus ouverte que dans le passé, en particulier si l'on prend le critère figurant à la lettre a «le nombre de transactions est disproportionné» et le critère à la lettre d «la part des placements à court terme est élevée». On ne peut pas nier qu'il y ait un rapport entre ces deux critères qui, en définitive, pourraient très facilement n'en faire qu'un. Je reconnais qu'une réflexion doit encore être menée sur ce plan et la commission est prête à entreprendre ce travail complémentaire. Je tiens ainsi à rassurer M. Respini que nous pouvons encore améliorer cette disposition, et nous devons le faire. Je ressens donc également certaines incertitudes à la lecture de l'article 18 alinéa 1bis.

Cependant, concernant la proposition de renvoi Respini, je voudrais rappeler ici que l'intention du Département fédéral des finances, du Conseil fédéral et de la commission est de traiter cet objet durant cette session de printemps au Conseil des Etats et au Conseil national, de telle manière que nous arrivions à faire la votation finale à la fin de cette session. C'est pourquoi le renvoi à la commission serait de nature à retarder le travail et à mettre en danger cette possibilité de mettre sous toit cette législation pour la fin de cette session.

J'aimerais proposer à M. Respini de retirer sa proposition en lui garantissant que la commission va se pencher très sérieusement sur la définition de ces critères. De toute manière, cet objet va être transmis à la commission du Conseil national qui doit régler les divergences, puisque à cet article, quelle que soit notre décision, une divergence va demeurer. Ensuite, nous aurons nous-mêmes à nous repencher sur cet article et je peux dire à M. Respini que la commission est prête, à la suite de la discussion qui a lieu dans notre Conseil, à revoir dans le détail la définition de ces critères. J'espère qu'il prendra mon affirmation non pas comme un apaisement superficiel, mais véritablement comme une déclaration de volonté d'approfondir encore cette question.

Respini Renzo (C, TI): Je veux dire trois choses:

1. Je ne veux pas torpiller le paquet de mesures que nous traitons, donc je ne veux pas jouer un jeu déloyal vis-à-vis de la commission, du Conseil fédéral et de M. Villiger, conseiller fédéral.

2. Le but de ma proposition de renvoi n'est pas d'exprimer mon opposition de principe à la taxation du «capital gain». Je peux admettre, comme M. Gemperli, que c'est une question de justice que d'imposer le «capital gain». Toutefois, si on veut en faire une question de justice, j'aimerais mieux qu'on traite cette question en tant que telle, et non pas parmi les mesures d'assainissement des finances de la Confédération. Je demande que la taxation du «capital gain» soit faite sur des bases et des critères précis. Je constate que des critères précis n'existent pas, ni dans le projet du Conseil fédéral, ni dans les propositions de la commission.

3. M. Delalay me dit que la commission est prête à réexaminer cet aspect, mais il me demande de retirer ma proposition de renvoi. Je reconnais la bonne volonté de tout le monde, mais, sans proposition de renvoi et sans son adoption, je ne vois pas comment la commission pourrait réexaminer d'une façon sérieuse cette question.

C'est la raison pour laquelle je maintiens ma proposition de renvoi.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Manchmal bin ich schon überrascht. Da gibt es eine Phase, während der alle mehr Steuergerechtigkeit wollen und Steuerlöcher schliessen wollen; die Gazetten sind voll von Fällen, über die man sich ärgert; männiglich schimpft, dass der einfache Bürger und die einfache Bürgerin aufgrund ihres Lohnausweises alles versteuern, während es Leute gibt, die in Steuerfragen irgendwelche Sonderwege finden. Kaum versucht man aber, das irgendwie zu erfassen, kommt das Gegenteil: Man könnte ja hier etwas einführen. Ich bekomme bald den Eindruck, dass man gewisse Löcher eigentlich gar nicht stopfen will. Zwar verstehe ich die Ängste irgendwie. Aber ich verstehe z. B. nicht, dass man gerade im Zusammenhang mit präzisen Begriffen eine derartige Diskussion führt.

Im Moment macht das Bundesgericht völlig ohne präzise Kriterien eine – von mir aus gesehen – richtige Politik. Das hat während der letzten zwanzig oder dreissig Jahre niemanden gestört. Was wir versuchen, ist eigentlich nichts anderes, als die Bundesgerichtspraxis etwas präziser einzufangen und zu formulieren. Es geht nicht darum, heimlich eine Kapitalgewinnsteuer und solche Dinge einzuführen, sonst müssten Sie aufgrund der heutigen Rechtspraxis vor einer solchen Entwicklung noch viel mehr Angst haben.

Ich teile auch die Meinung von Herrn Schüle nicht, dass die WAK etwas anderes gemacht hätte. Ich glaube, in kaum einer Kommission hat man viel intensiver über ein Problem, das schwierig ist, gesprochen. Sie können das Problem an x Kommissionen geben; die Diskussion wird nicht weiterführen. Sie werden um das Grundproblem, wie präzise man einen Sachverhalt definieren kann, der etwas schwierig einzufangen ist, nicht herumkommen.

Ich wollte eigentlich nur sagen, dass Herr Gemperli das gestern sehr zutreffend geschildert hat. Ich könnte es dabei bewenden lassen, aber ich will es nicht, weil es vielleicht auch für die Materialien wichtig ist. Ich versuche deshalb, das Problem hier doch noch einmal relativ präzise einzufangen, um Ihnen vor allem die Ängste zu nehmen, der «böse» Fiskus habe im Hinterkopf irgend etwas vor, das Sie so nicht wollen und das weit über die bundesgerichtliche Praxis hinausginge. Das ist hier klar nicht der Fall, das erkläre ich zuhanden des Protokolls.

Das Problem entsteht natürlich, weil wir keine Kapitalgewinnsteuer haben. Wir stellen fest, dass die Kapitalgewinnsteuer eigentlich gerecht wäre, wenn man das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen in Erwägung ziehen oder stark gewichten würde. Der Bundesrat wird sich zur Kapitalgewinnsteuer noch konkret äussern. Er hat dies bei entsprechenden Vorstössen schon zurückhaltend getan. Wenn die Volksinitiative der Gewerkschaften kommt, wird er seine Auffassung präzise darlegen müssen.

Für den Moment kann ich folgendes sagen: Der Bundesrat hat zurzeit nicht vor, eine Kapitalgewinnsteuer einzuführen. Ob er dann im Zusammenhang mit der Initiative seine Politik ändern wird, lasse ich offen.

Ich gehe davon aus, dass das Fehlen der Kapitalgewinnsteuer für uns auch gewisse Vorteile hat, und zwar in bezug auf die Gewinnung von Risikokapital. Das Problem bei der Kapitalgewinnsteuer besteht darin, dass sie erstens einmal aufwendig ist. Mit den heutigen Computern kann man das vielleicht etwas leichter lösen. Aber auch hier müssen Sie aufpassen, dass Sie nicht eine Steuer einführen, die am Schluss nur von den Dummen bezahlt wird.

Nehmen wir das deutsche Modell mit einer «windfall tax»: Bei einer Laufzeit von sechs Monaten müssen Sie bezahlen; wenn die Anlage längerfristig ist, müssen Sie nicht bezahlen. Da ist es eindeutig, dass sich das Gebaren der Steuerpflichtigen auf diese Steuer einrichtet. Es wird keiner mehr ein Papier mit Gewinn verkaufen, wenn dieses eine längere Laufzeit hat. Jeder Steuerpflichtige wird alle Anlagen, bei denen er mit Verlust rechnet, sofort steuerwirksam abschreiben. Auch in den Kantonen, die diese Steuer kannten, hat man das gemerkt. Ich habe mit Leuten aus Basel gesprochen. Am Schluss wusste niemand mehr, wie man Anlagen überhaupt bewerten soll.

Vielleicht ist die Erhebung einer Kapitalgewinnsteuer dank den Möglichkeiten der Informatik heute einfacher, aber am Schluss werden sich alle Steuerpflichtigen so verhalten, dass sie möglichst wenig Steuern zahlen müssen. Dann wird auch die Allokation von Risikokapital nach ökonomischen Kriterien nicht mehr optimal sein.

Sie werden irgendwann einmal über die Kapitalgewinnsteuer befinden müssen, denn ihr Fehlen führt auch zu Problemen. Es gibt z. B. das ständige Problem, dass ganze Kohorten von Steuerfachleuten – ausser diejenigen der Verwaltung – danach forschen, wie man steuerpflichtige Ausschüttungen an Aktionäre als steuerfreie Kapitalgewinne – ohne dass der Fiskus eingreifen kann – präsentieren könnte. Das ist ein Problem, das uns ständig verfolgt. Man kann das begrenzen, aber es wird immer etwas Neues erfunden.

Die ganze Geschichte der Begrenzung der Schuldzinsabzüge – in diesem Bereich werden wir ja hoffentlich ein Loch stopfen – mit all diesen Grenzfällen müssten wir nicht haben, wenn wir eine Kapitalgewinnsteuer hätten.

Das heisst also: Wir wollen keine Kapitalgewinnsteuer für alle Normalanleger und -sparer, oder wie immer Sie diese bezeichnen, auch wenn sie ein gutes Portefeuille nach modernsten Methoden bewirtschaften. Da will der Fiskus nicht «zuschlagen»; das wäre eine Kapitalgewinnsteuer durch die Hintertüre.

Aber es gibt einige Fälle – im Wertschriftenbereich sind es relativ wenige, bei den Liegenschaften vielleicht etwas mehr – wo keine Besteuerung einfach stossend ist. Diese Fälle – soweit man überhaupt darauf gestossen ist – hat das Bundesgericht bis jetzt schon als steuerbar beurteilt. Wir wollen nichts anderes, als das zu sichern. Warum? Ich kann mich langsam fragen, warum wir die Diskussion überhaupt eröffnet haben. Hätten wir nicht besser nichts gesagt, weil das Bundesgericht seine Politik – wir wissen es – auch in jüngster Zeit an sich nicht geändert hat? Wir wollen es aus zwei Gründen, ich will darauf etwas eingehen:

1. Unter dem Beschluss über die direkte Bundessteuer, der bis und mit 1994 galt, war anerkannt, dass die gewerbsmässig erzielten privaten Kapitalgewinne, namentlich aus Liegenschaften und Wertschriften, als Einkommen steuerbar waren. Die massgeblichen Kriterien des gewerbsmässigen Vorgehens fussten damals schon auf einer langjährigen, vom Bundesgericht in vielen Entscheidungen sanktionierten Praxis. Diese Praxis blieb hier im Parlament völlig unbestritten; das Bundesgericht hat auch die Materialien immer wieder durchgesehen.

Nach dem Inkrafttreten des DBG auf den 1. Januar 1995 wurde zufällig – man kann die Historie sogar belegen, warum es dann so kam – der Gesetzestext anders formuliert. Es blieb ein Satz übrig, der vom Bundesrat wegen einer damals vorgesehenen Beteiligungsgewinnsteuer anders gemeint

war. Die Beteiligungsgewinnsteuer wurde jedoch gestrichen. Es war nie die Meinung, dass sich die bundesgerichtliche Praxis ändern solle. Aber weil der Gesetzestext nicht mehr gleich lautete, wurden in der Wissenschaft teilweise Zweifel laut, ob die bisherige Praxis unbesehen weitergeführt werden könne. Die Bundessteuerrekurskommission des Kantons Zürich schloss sich dieser Auffassung an. Ein Entscheid wurde an das Bundesgericht weitergezogen; in der Zwischenzeit, am 8. Januar, hat das Bundesgericht seine bisherige Praxis ganz klar bestätigt.

Hätten wir diesen Entscheid schon früher gehabt, wäre vielleicht die ganze Diskussion so nicht ins Rollen gekommen. Weil aber diese Unsicherheit bestand – das ist der erste Grund –, wollten wir hier klarer definieren, worum es sich handelt.

2. Ein weiterer Grund – es gibt gewisse Mehreinnahmen mit der vorgeschlagenen Formulierung – ist, dass die Situation jetzt unschön ist: Je nach Kanton wird die gleiche Frage unterschiedlich beurteilt. Hier könnte man durch die klarere Formulierung die Einheitlichkeit der Beurteilung – für die direkte Bundessteuer und für die kantonalen Steuern – verbessern. Das kann man nur über das Steuerharmonisierungsgesetz tun.

Wir wollten klarstellen, dass die gewerbsmässig erzielten privaten Kapitalgewinne nach wie vor – wie seit vielen Jahren und genau gemäss der Praxis des Bundesgerichtes – der Besteuerung unterliegen sollen. Wenn Sie davon abweichen und zurückgehen – was der Nationalrat getan hat –, tun Sie das Gegenteil von dem, was wir dem Volk versprochen haben: Sie öffnen Löcher, Sie ermöglichen stossende Lücken. Ich glaube nicht, dass dies für das Volk unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit akzeptabel ist.

Die Kriterien hier drin sind überhaupt nicht zufällig, wie Sie gesagt haben, Herr Schüle. Es ist der Versuch, aus den Bundesgerichtsurteilen nun einzelne Kriterien herauszulösen. Der Lösungsansatz ist dieser Artikel 18, der die selbständige Erwerbstätigkeit regelt. Er ist vom Bundesrat ergänzt worden – ich mache jetzt bewusst auch wegen der Materialien etwas in Historie, um dann auf die Lösung zu kommen, die Ihre Kommission vorschlägt: Als selbständige Erwerbstätigkeit soll auch die Veräusserung von Vermögenswerten gelten, namentlich jene von Wertschriften und Liegenschaften, soweit die Veräusserung nicht im Rahmen der blossen Verwaltung eigenen Vermögens erfolge. Es handelt sich also um eine Negativformulierung.

Diese ist fast wörtlich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entnommen. Damit ist zum Ausdruck gebracht, dass das, was gewerbsmässig ist – man spricht in der Fachsprache von Quasi-Liegenschaftshandel, Quasi-Gewerbsmässigkeit –, aufgrund von Kriterien des Bundesgerichtes weiter besteuert werden kann.

Ich habe Verständnis dafür, dass eine solche Negativformulierung aus Sicht des Gesetzgebers etwas stört. Es gibt im Steuerrecht sehr viele Bereiche, die Sie – weil sie sich ständig verändern – nicht immer ganz klar einfangen können. Deshalb hat der Nationalrat versucht, einen positiv formulierten Katalog der Voraussetzungen für diese Gewerbsmässigkeit zu finden und zu begründen. Das hat er nur im Bereich des Wertschriftenhandels realisiert. Er ist damit von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abgewichen. Gemäss Beschluss des Nationalrates müssen für diese steuerbare, quasigewerbsmässige Tätigkeit drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: Häufigkeit der Transaktionen, kurze Besitzdauer, erhebliche Fremdfinanzierung.

Auch diese Formulierung hat eine gewisse Scheinpräzision. Es sind ganz klar drei Kriterien, kumulativ – völlig eindeutig. Aber dann kommen die Fragen, die Sie aufgeworfen haben: Was ist häufig, was ist kurz, was ist erheblich? Sie sehen, Sie kommen auch bei dieser Formulierung in den Bereich des Ermessens, und Sie kommen wahrscheinlich nicht um Begriffe herum, die unter Würdigung aller Umstände im Einzelfall gerichtlich beurteilt werden müssen. Dies, weil sich alles verändert, weil man wahrscheinlich heute eine Anlagepolitik als normal bezeichnen muss, die aggressiver ist als vor dreissig Jahren. Hier muss sich die Rechtsprechung mit entwickeln.

Es ist so, dass die Formulierung des Nationalrates mit dem kumulativen Erfordernis ganz eindeutige, ganz stossende Fälle ausschliessen würde – ich habe immer einen ganz grossen stossenden Einzelfall vor mir, wo es um viele Millionen Franken geht und den ich hier nicht schildern kann –, die nach der Rechtspraxis eindeutig steuerbar wären. Ich glaube, das wäre ein krasser Rückschritt, und ich könnte bei der nationalrätlichen Formulierung nicht vor das Volk stehen und sagen, wir hätten versucht, ein Steuerloch zu schliessen. Der Kommissionssprecher und alle in der Kommission haben immer heilig beteuert, sie wollten nichts anderes als die bundesgerichtliche Praxis, aber sie haben etwas anderes formuliert – das ist das Problem. Übrigens habe ich das auch im Nationalrat gesagt. Ich habe gesagt: Gott sei Dank wollen Sie dasselbe wie der Bundesrat, aber im Ständerat muss ich mir vorbehalten, dass er auf diese Formulierung zurückkommt. Sonst wäre mir gar keine Formulierung lieber – dies zusammen mit der klaren Erklärung, es bleibe bei der alten Bundesgerichtspraxis.

Sie fahren aber sicherer mit einer Formulierung, wie sie die Kommission des Ständerates jetzt vorschlägt – eine Formulierung, die immerhin gewisse Leitplanken setzt –, als wenn Sie die bundesgerichtliche Praxis völlig frei sich entwickeln lassen. Das ist auch klar. Es ist nichts anderes als der Versuch, die heutige Praxis festzuschreiben. Deshalb war ich sehr froh, dass Ihre Kommission die Formulierung wieder ein wenig ausgeweitet hat. Natürlich hätte ich am liebsten eine völlig offene Formulierung gehabt, aber wir können durchaus mit einer etwas leitplankenorientierteren Formulierung leben, weil wir ja nicht irgendwo eine Hintertüre sehen.

Nun, Sie haben positive Kriterien formuliert. Wenn zwei der vier Kriterien erfüllt sind, ist die selbständige Erwerbstätigkeit nicht gegeben, sondern sie wird vermutet. Diese Vermutung dient der Rechtssicherheit, macht aber die Sache nicht so starr, dass unter Umständen ungerechte Entscheide resultieren könnten.

Ich will jetzt nicht so weit gehen wie der amerikanische Oberste Richter – die Geschichte ist belegt –, der Pornographie beurteilen sollte. Als jemand sagte: «Aber Sie haben ja gar keine Kriterien dafür, was Pornographie ist; wo fängt sie an, wo hört sie auf?», antwortete er: «Das ist ganz einfach: I know it when I see it!»

So weit wollen wir hier nicht gehen, aber bei einer ganz harten Formulierung, «nur in diesen Fällen», sind zwei Arten von Ungerechtigkeiten möglich: Das müssen Sie sich gut überlegen: Aus Angst, Sie könnten vom Fiskus übers Ohr gehauen werden, denken Sie alle immer an die Ungerechtigkeit, jemand könnte besteuert werden, obschon diese Steuer bei einer weiteren, gerechteren Betrachtung eigentlich unangemessen wäre. Aber das Umgekehrte ist eben auch möglich: Die zu starre Formulierung bietet Schlupflöcher zur gerechten und zur ungerechten Seite hin, durch Besteuerung oder Nichtbesteuerung. Deshalb glaube ich, dass das Bundesgericht in diesem Bereich – Sie wählen die Richter ja selber – beileibe Gewähr bieten sollte, dass mit diesem vielleicht noch bestehenden Ermessensspielraum nicht Schindluder getrieben wird. Ich glaube, diesen Spielraum muss es geben. Damit geben Sie dem Bundesgericht eine klare Denkrichtung an, aber Sie binden es nicht so ein, dass es im stossenden Einzelfall, sei es durch Besteuerung oder durch Nichtbesteuerung, nicht ein gewisses Ermessen hätte.

Mit der Lösung, die die Kommission vorschlägt, wird für den Liegenschaftenhandel und die übrigen Vermögenswerte die bisherige Bundesgerichtspraxis ebenfalls fortgeschrieben – wie gesagt hat das Bundesgericht dies kürzlich wieder bestätigt. Ich glaube, dass es zuhänden des Bundesgerichtes auch eine zusätzliche Leitplanke in den Materialien ist, wenn wir uns hier alle einig sind und ausdrücken, dass wir das und nichts anderes wollen.

Damit komme ich zum Antrag Respini: Ich war gestern überrascht, zu sehen, was man alles aus dieser Formulierung herauslesen kann und Ängste verursacht. Ich war wirklich überrascht! Es wäre selbstverständlich ein unmögliches Vorgehen, wenn man nach dieser Debatte die Kapitalgewinnsteuer durch die Hintertüre einführen würde. Das wäre ja un-

geheuerlich, mich beleidigt beinahe schon diese Unterscheidung! Nein, sie beleidigt mich nicht, sie betrübt mich! Ich weiss: Sie wollen ja nur das Beste. Aber ich glaube, ein solches Vorhaben kann man wirklich nicht aus der Formulierung herauslesen.

Bei den Banken hatte man Angst wegen der Professionalität und befürchtete, dass der Direktor, der sein eigenes «Vermögen» in seiner Bank nach den üblichen Kriterien bewirtschaften lässt – vielleicht von einem Prokuristen, oder er macht es selber – plötzlich als gewerbsmässig beurteilt werden könnte. Deshalb hat die Kommission in Absatz 1 folgenden Satz hineingenommen: «Die Verwaltung eigenen Vermögens nach den für die entsprechenden Vermögenswerte anerkannten Grundsätzen vermag für sich allein selbst dann keine selbständige Erwerbstätigkeit zu begründen, wenn der Eigentümer oder der beauftragte Vermögensverwalter sachkundig ist.»

Damit ist ganz klar – die Kommission hat sich an eine Formulierung der Schweizerischen Bankiervereinigung angelehnt –: Wenn Sie Ihr Vermögen einem hochprofessionellen Banker zur Verwaltung geben oder wenn Sie das selber machen, dann ist das nicht professionell in diesem Sinn. Das sind alles Sicherheiten – wir wollten Ängste vermeiden –, zu denen wir durchaus stehen. Wir glauben, dass wir damit mehr Rechtssicherheit einbringen, aber trotzdem mit dem Vermutungstatbestand dem Gericht in stossenden Fällen ein Ermessen ermöglichen. Vor allem hat das einen Vorteil für den Steuerpflichtigen: Es steht ihm immer die Möglichkeit des Gegenbeweises offen. Sie stünde ihm bei einer abschliessenden Formulierung nicht offen.

Zu den Begriffen selber: Auch sie müssen natürlich in der Praxis immer wieder beurteilt werden: Es ist also in diesem Sinn – das darf ich Herrn Respini versichern – keine Hintertüre, es ist kein Rückschritt gegenüber heute in bezug auf die Rechtssicherheit; es ist im Gegenteil ein Schritt in Richtung mehr Rechtssicherheit. Wir können zugleich die unbefriedigende Situation etwas entschärfen, die darin besteht, dass diese Sache heute in den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt wird.

Sie können die Frage zurückweisen, Sie können sie noch einmal anschauen – ich glaube nicht, dass wir zu wesentlich neuen Erkenntnissen kommen. Selbstverständlich wird die WAK-NR, die ein anderes Konzept wollte, Ihre Formulierung kritisch anschauen – das weiss ich, ich habe die Diskussionen miterlebt –; es ist auch ihr Recht, darum haben wir ja Differenzvereinbarungen. Wenn noch etwas Gescheiteres herauskommen sollte, sind wir die letzten, die sich dagegen wehren.

Noch zur Frage, die Herr Schüle vorher aufgrund der Bemerkung aufgeworfen hat, wenn einer einmal als Quasi-Händler erfasst worden sei, dann bleibe er es für ewig. Das ist in jenen Fällen so, wo einer eine Tätigkeit immer wieder – in gleichartiger Weise – ausübt. Im Liegenschaftenhandel sind es beispielsweise – Herr Bisig weiss das – die Architekten, die noch nebenbei Liegenschaftenhandel betreiben; wenn sie das machen, werden sie natürlich Selbständigerwerbende bleiben.

Man bezahlt die Steuer, kann dann natürlich auch Zinsen oder Verluste abziehen, das ist klar. Der Fiskus kann nicht durchwegs das verlangen, was für ihn das Beste ist; er muss sich an die anerkannten Kriterien halten. Aber es gibt natürlich ebenso Einzelatbestände, bei denen ein einmaliges Ereignis als quasiprofessionell beurteilt wird, und das wiederholt ja niemand. Da kann man nicht von einem Fortbestand des gewerbsmässigen Handels ausgehen, das ist auch selbstverständlich.

In diesem Sinne möchte ich doch versuchen, Ihnen die Bedenken zu nehmen, es handle sich hier um einen Unterzug, um einen Hintergedanken der Steuerverwaltung, mit dem man etwas ganz anderes beabsichtigt, als das Bundesgericht bis jetzt entschieden hat. Wir wollen im Gegenteil nur das, was ich ausgeführt habe. Eine Rückweisung ändert nichts an der Situation.

Ich ersuche Sie deshalb, die Bestimmung so zu belassen. Ob sie dann aus der Differenzvereinbarung ganz gleichlautend

zurückkommt, weiss ich nicht. Aber auch in einer Fachkommission, im Rahmen einer totalen Steuergesetzreform oder von irgend etwas anderem werden nicht sehr viel mehr Varianten, als schon zur Diskussion gestanden sind, gefunden werden können. Irgendeinmal müssen wir uns für eine Variante entscheiden. Unsere Lieblingsvariante ist diejenige, die in der Botschaft enthalten ist, aber der Bundesrat kann auch mit der Variante Ihrer Kommission leben, die aus Sicht der Ängstlichen etwas mehr Sicherheit bietet.

In diesem Sinne kann ich Ihnen durchaus empfehlen, diese Formulierung so zu beschliessen.

Präsident: Wir stimmen zuerst über den Rückweisungsantrag Respini ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Respini
Dagegen

13 Stimmen
26 Stimmen

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: A l'article 18 alinéa 2, le Conseil national a introduit la disposition que nous avons reprise en commission, pour permettre au détenteur d'une participation dans une société anonyme, une société coopérative ou autre société de capitaux, de devenir réellement un détenteur de fortune commerciale et de déduire de la sorte les intérêts passifs qui résulteraient d'un emprunt destiné à l'achat des titres. Nous sommes d'avis, avec le Conseil national, que cette solution permet de résoudre le cas essentiellement de sociétés de famille où, par exemple, l'un des héritiers, ou plusieurs d'entre eux doivent s'endetter d'une façon relativement importante pour acheter des parts de société des cohéritiers. Dès le moment où les actions en question sont imposées comme fortune commerciale, cela entraîne deux effets: tout d'abord, la déduction est illimitée en ce qui concerne les intérêts passifs; ensuite, il y a une imposition de la plus-value sur les participations si celles-ci devaient être réalisées.

J'ajoute que votre commission a complété la formulation adoptée par le Conseil national, tout à la fin de l'alinéa 2, en disant que le détenteur devait déclarer comme fortune commerciale les titres en question «au moment de leur acquisition». C'est une adjonction qui nous a été proposée par l'administration. Elle fait l'objet de la proposition Cottier et nous aurons l'occasion d'y revenir tout à l'heure, après qu'il aura développé sa proposition.

Nous avons également une proposition Spoerry tendant à biffer purement et simplement l'alinéa 2. Je comprends tout à fait le dessein de Mme Spoerry en ce qui concerne la suppression de l'alinéa 2: je ne veux certes pas développer pour elle sa proposition, mais elle pense que cet alinéa n'est tout d'abord pas nécessaire, et qu'ensuite il comporte un danger, en ouvrant la porte à la taxation des participations.

Je reviendrai à la fin du débat sur les réponses aux interventions de Mme Spoerry et de M. Cottier.

Cottier Anton (C, FR): En effet, comme le président de la commission vient de le dire, il y a, sur le fond, accord entre la proposition de la commission et la mienne. La différence consiste en ceci: le moment de la déclaration de la fortune commerciale doit, selon ma proposition, être reporté.

Le président de la commission a parlé tout à l'heure des entreprises de famille qui pourraient bénéficier de cette solution. Or, si nous maintenons la version de la commission en ce qui concerne le moment de cette déclaration commerciale, j'estime que ce sont surtout les entreprises de famille ou les entreprises reprises par les cadres, par les employés, qui en pâtissent et qui sont punis. Je m'explique.

Tout d'abord, en ce qui concerne le problème de l'entreprise de famille: un enfant qui collabore à l'entreprise reçoit une partie du capital comme avance d'hoirie, et ceci est de la fortune privée. S'il veut racheter de ses cohéritiers, dans une deuxième étape, le solde du capital social, il va emprunter des fonds pour payer ces actions, et ce sera de la fortune commerciale. Donc, la première acquisition est de la fortune privée et la deuxième est de la fortune commerciale. Il y a

donc deux sorts différents au sein du même capital social et le but de ma proposition vise à rétablir la situation. Il doit y avoir un même sort et un même régime fiscal pour l'ensemble du capital, ce qui n'est pas le cas selon la proposition de la commission. Ce but – même sort et même régime fiscal pour l'ensemble du capital de l'entreprise de famille – peut être atteint si le moment de la déclaration de la fortune commerciale est reporté.

Cela vaut aussi pour les entreprises qui sont reprises par les cadres qui pourraient, comme employés, acquérir du capital des actions, comme salaire par exemple, ou qui en achètent, comme fortune privée, et qui, lors de l'acquisition du «management buy out» obtiennent de la fortune commerciale. C'est exactement la même situation. Cette différence dans la nature du capital doit disparaître. Elle peut disparaître en reportant le moment de la déclaration de la fortune commerciale, comme je le propose.

Je vous invite dès lors à soutenir ma proposition en créant un même régime fiscal pour l'ensemble du capital, pour en faire du capital commercial uniquement. C'est surtout bénéfique pour les entreprises familiales ou les entreprises reprises par les cadres.

Spoerry Vreni (R, ZH): Ich beantrage Ihnen, Artikel 18 Absatz 2 DBG zu streichen. Ich begründe dies in sieben Punkten:

1. Artikel 18 Absatz 2 hatte der Bundesrat im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes nicht vorgesehen; es war auch kein Thema am «runden Tisch». Die Streichung von Absatz 2 tangiert also den gefundenen Kompromiss in keiner Weise.

2. Die Tatsache, dass die nationalrätliche Kommission Absatz 2 eingefügt hat, geht auf das grundsätzlich unterstützungswürdige Anliegen zurück, den Erwerb von grösseren Beteiligungen aus dem Privatvermögen auch unter Aufnahme von Fremdgeld zu ermöglichen. Solange es keine Limitierung des Schuldzinsenabzuges gegeben hat, stand diese Möglichkeit zur Verfügung. Sie war aber schon bislang fiskalisch überhaupt nicht attraktiv und wurde denn auch kaum benutzt. Die Beschränkung des Schuldzinsenabzuges für private Personen stellt jedoch in der Tat ein weiteres Hindernis für den Kauf oder die Übernahme einer grösseren Beteiligung aus dem Privatvermögen dar.

3. Das Anliegen der nationalrätlichen Kommission ist somit prima vista verständlich. Die Form seiner Umsetzung allerdings, wie sie im Stabilisierungsprogramm Eingang gefunden hat, ist schlicht unnötig. Wie die Eidgenössische Steuerverwaltung in einem Bericht vom 2. November 1998 zuhanden der vorberatenden Kommission selbst festgehalten hat, stehen einer Privatperson in der Praxis bei der Übernahme einer Beteiligung ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung, um die Beschränkung des Schuldzinsenabzuges zu vermeiden. Die Privatperson kann die Beteiligung indirekt über eine Holding erwerben oder direkt über eine Einzelfirma, in welcher die Beteiligung automatisch zum Geschäftsvermögen wird. Der dritte, jetzt vorgeschlagene Weg, die sogenannte freiwillige Bezeichnung einer Beteiligung als Geschäftsvermögen, d. h. die Verankerung eines gewillkürten Geschäftsvermögens im DBG, entspricht überhaupt keiner praxisrelevanten Notwendigkeit.

4. In der nationalrätlichen Kommission diente der Vorschlag der Verwaltung vor allem dazu, das dort von einigen Mitgliedern der Kommission beim Schuldzinsenabzug favorisierte Genfer Modell zu verhindern. Beim Genfer Modell können bekanntlich die Schuldzinsen im Umfang der Hälfte des Einkommens abgesetzt werden. Das wollten die Verwaltung und der Bundesrat auf keinen Fall zulassen. Dieses Genfer Modell ist nun aber definitiv vom Tisch. Der Nationalrat hat sich für eine betragsmässige Begrenzung des Schuldzinsenabzuges entschieden; unsere Kommission beantragt dasselbe. Das wird hier nicht bestritten. Somit braucht es Artikel 18 Absatz 2 endgültig nicht mehr. Die Bestimmung ist unnötig, schon aus diesem Grund ist darauf zu verzichten.

5. Es ist falsch zu glauben, wenn eine Vorschrift nichts nütze, könne sie auch nicht schaden. Der Absatz kreiert einen Systembruch bei der eingespielten Trennung zwischen Privat-

und Geschäftsvermögen. Ein Systembruch beinhaltet aber immer die Gefahr von Missbräuchen. Es ist völlig verkehrt, im Rahmen der versuchten Schliessung von Steuerlücken eine neue Möglichkeit einer Steuerlücke zu schaffen, die dann früher oder später auch wieder gestopft werden muss.

6. Wie könnte eine zukünftige Schliessung dieser Lücke aussehen? Ganz einfach: Man müsste lediglich die mit Absatz 2 eingefügte Wahlmöglichkeit streichen. Das jetzt noch gewillkürte Geschäftsvermögen innerhalb des Privatvermögens würde damit zwingend zu Geschäftsvermögen. Die private Beteiligungsgewinnsteuer wäre eingeführt.

7. Man kann sich zu einer Beteiligungsgewinnsteuer stellen wie man will. Sicher ist, dass sie nicht im Rahmen dieses Stabilisierungsprogrammes thematisiert werden kann. Sie wurde am «runden Tisch» ausdrücklich ausgeschlossen. Dies ist auch richtig, weil ein solcher Schritt eine umfassende Überprüfung des gesamten Steuerrechtes voraussetzen würde.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, auf Absatz 2 zu verzichten. Sie weichen damit nicht von den Absichten des «runden Tisches» ab, im Gegenteil, Absatz 2 bedeutet ja eine Erweiterung in Richtung von möglichen Steuerersparnissen. Sie schaden mit der Streichung der Bereitstellung von privatem Risikokapital in keiner Weise, sie verhindern aber eine heute schwer absehbare fiskalische Weiterung, zu der man im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes nicht Hand bieten sollte.

Eine Schlussbemerkung: Sollten Sie meinem Antrag zustimmen, würde dies bedeuten, dass auch Artikel 8 StHG gestrichen werden müsste. Artikel 27 DBG und Artikel 10 StHG müssten in der bereits geltenden Form belassen werden.

Gemperli Paul (C, SG): Ich habe gestern festgehalten, dass wir im schweizerischen Steuerrecht grundsätzlich zwischen zwei Vermögenskomplexen unterscheiden: zwischen dem Geschäfts- und dem Privatvermögen. Die Zuteilung zu diesen entsprechenden Bereichen geschieht nach materiellen, sachlichen Kriterien. Sie sind allerdings in der Praxis nicht immer einfach festzulegen. Wenn wir jetzt hingehen und eine neue Kategorie, die gewillkürten Geschäftsvermögen, schaffen, gehen wir steuersystematisch in eine Richtung, die fragwürdig ist und nicht ganz durchdacht wurde. Wir schaffen neben dem Geschäftsvermögen und dem Privatvermögen nach sachlichen Kriterien einen neuen Bereich: das gewillkürte Geschäftsvermögen. Schon das scheint mir problematisch und fragwürdig zu sein.

Ein zweiter Punkt: Bei der Liquidation einer Aktiengesellschaft wird im Privatbereich nach schweizerischem Recht die Differenz zwischen dem Nennwert der Aktie und der Liquidationsdividende erfasst. Der Gestehungswert, also der Wert, zu dem ich die Aktie gekauft habe, spielt keine Rolle. Die ganze Differenz wird beim letzten Besitzer erfasst, nach dem Grundsatz – wie man gelegentlich sagt –: Den Letzten beissen die Hunde. Wenn wir nun gewillkürtes Geschäftsvermögen schaffen, wird dieser Grundsatz in einem bestimmten Bereich durchbrochen, nämlich bei dem Vermögen, das gewillkürtes Geschäftsvermögen ist: In dem Fall besteht ein Wert, zu dem diese Aktien gekauft wurden, und am Schluss wird nur noch die Differenz zwischen den Gestehungskosten und der Liquidationsdividende erfasst. Hier haben wir mit dem gewillkürten Geschäftsvermögen einen grundsätzlichen Einbruch in das System. Das ist problematisch. Es ist nicht näher untersucht worden, weil es ein Antrag im Nationalrat war, der überraschend angenommen wurde.

Die neue Bestimmung würde nach meinem Verständnis auch Ungleichheiten schaffen. Wer beispielsweise Aktien neu kauft, der könnte – wenn es sich um eine Beteiligung handelt – zwischen Geschäfts- und Privatvermögen wählen, der Altbesitzer nicht.

Der Altbesitzer, also wer schon jetzt eine Beteiligung hat, kann nicht mehr wählen, auch wenn die Schuldzinsen die im Gesetz vorgesehene Grenze überschreiten. Auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit ist eine gewisse Problematik vorhanden. Wir müssen weiter auch sagen, dass das Institut des gewillkürten Geschäftsvermögens sicher nicht dringend

ist. Es gibt heute Möglichkeiten – Frau Spoerry hat das angedeutet –, die Probleme über eine Holding zu lösen. Dann brauchen Sie dieses Institut nicht mehr.

Ich habe mich in der Kommission dem Beschluss des Nationalrates angeschlossen. Ich habe die grundsätzlichen Fragen vielleicht etwas zu wenig bedacht und mich dann, aufgrund des Antrages Spoerry, noch etwas stärker in die Problematik vertieft.

Ich beantrage Ihnen, dem Antrag Spoerry zuzustimmen, auch deswegen, weil im Stabilisierungsprogramm keine Ausfälle entstehen. Im Gegenteil, es kann sogar sein, dass die Steuereinnahmen weniger stark zurückgehen.

Übrigens ist auch der Antrag Cottier ein Hinweis darauf, dass noch eine Problematik bestehen kann. Wenn beispielsweise jemand zuerst Aktien durch einen Erbvorbezug erhält und nachher noch Aktien dazukauf, welches ist dann der Zeitpunkt, in dem er sich erklären muss? Es kann dann wieder ein Privileg entstehen, weil sich der eine bereits beim Erwerb über die Zuordnung entscheiden muss und der andere – in Fällen, wie sie Herr Cottier angeführt hat – erst zum späteren Zeitpunkt, wenn er noch einen Teil der Beteiligung dazukauf. Auch das ist für mich eine Frage, die genauer angesehen werden muss. Aber wenn Sie dem Streichungsantrag zustimmen, erübrigt sich der Antrag Cottier.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Dans le développement de sa proposition, Mme Spoerry part du principe que la disposition de l'article 18 alinéa 2 n'est pas nécessaire pour permettre la déduction des intérêts passifs, car on peut arriver au même résultat par d'autres solutions, par exemple en créant une société holding, en superposant deux sociétés anonymes ou par la détention des actions d'une société anonyme par une entreprise individuelle taxée du point de vue fiscal comme telle. Je lui donne acte que son raisonnement est tout à fait correct et que sa construction juridique et fiscale est cohérente. Il est donc vrai que l'article 18 alinéa 2 introduit par le Conseil national n'est pas absolument nécessaire, et je déclare qu'on peut vivre sans lui.

Je voudrais tout de même formuler un argument qui plaide en faveur de cette disposition, qui n'est pas totalement inutile, comme on a voulu le dire. Il reste en effet, dans la réalité économique, des petites sociétés familiales qui vont très probablement en recourant à recourir à une construction juridique et fiscale particulière et parfois, il faut le dire, un peu sophistiquée. Si on biffe l'article 18 alinéa 2, on ne peut pas exclure qu'il demeure une certaine inégalité de traitement entre ceux qui recourent à une solution compliquée du point de vue fiscal et juridique et ceux qui n'y recourraient pas. Cependant, je donne acte très volontiers que si le Conseil devait décider de soutenir la proposition Spoerry, on n'en tirerait aucune acrimonie, parce qu'il est possible de renoncer à l'article 18 alinéa 2.

Je précise aussi que la proposition Cottier, qui veut modifier légèrement le moment où il faudrait déclarer la fortune commerciale, est subordonnée au sort qui sera fait à la proposition Spoerry. Si cette dernière devait être, adoptée, la proposition Cottier n'aurait plus lieu d'être parce que l'article entier serait supprimé.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Entschuldigen Sie, wenn wir lachen. Ich habe Herrn Cottier gerade gesagt, wenn Frau Spoerry mit ihrem Antrag durchkomme, würde ich nachher seinem Antrag zustimmen. (*Heiterkeit*)

Ich gehe zuerst auf das Grundsätzliche ein. Frau Spoerry hat zu Recht gesagt, dass das Problem durch die Begrenzung des Schuldzinsenabzuges entstanden ist. Es gibt Unternehmer, die sich verschulden müssen, um ein Unternehmen aufbauen zu können, und die es sich vielleicht nicht leisten können, das Unternehmen zu halten, wenn sie die Schuldzinsen nicht mehr abziehen können. Wir haben uns in der Tat nicht für das Genfer Modell entschieden. Wir kommen noch darauf zurück, aber eine grundsätzliche Diskussion wird es nicht mehr geben. Beim Genfer Modell kann man nicht nur Zinsen im Umfang der Vermögenserträge abziehen, sondern auch noch bis zur Hälfte des Einkommens.

Es gibt eigentlich kein Land, wo man es so macht. Zwar gibt es zwischen Schuldzinsen und Vermögenserträgen einen inneren Zusammenhang: Ich verschulde mich, um vielleicht etwas erreichen zu können, aber es gibt keinen Zusammenhang zwischen dem anderen Einkommen und den Schuldzinsen. Das Gegenteil ist der Fall: Je mehr Einkommen einer hat, desto mehr kann er noch abziehen. Das ist eigentlich komisch. Dieses System greift auch nicht; in den meisten Fällen ist die Begrenzung des Schuldzinsenabzuges hypothetisch. Sie werden im Zusammenhang mit dem Schuldzinsenabzug bei Artikel 33 DBG noch darüber befinden, welchen «Freibetrag» Sie zusätzlich geben wollen, einfach deshalb, weil Leute auch aus einer Notlage heraus einen Kredit brauchen, ohne Vermögenserträge zu haben, oder damit Hausbesitzer, je nach Eigenmietwert, genügend Freiraum haben, um trotzdem ihre Hypothekarzinsen abziehen zu können.

Nun wurde im Nationalrat die Frage aufgeworfen, ob das Problem für den betroffenen Unternehmer noch lösbar ist oder nicht. Die Argumentation von Frau Spoerry ist an sich zutreffend, Sie können aber unterschiedliche Schlüsse daraus ziehen. Die erste Bemerkung ist richtig, es hat mit dem «runden Tisch» nichts zu tun. Sie sind also völlig frei. Es geht darum, ob Sie potentiellen Unternehmern ein zusätzliches Instrument geben wollen oder nicht. Es trifft auch zu, dass es über eine Holding oder eine Einzelfirma machbar ist.

Ich habe für Absatz 2 ein gewisses Verständnis und habe mich deshalb nicht dagegen gewehrt. Die Steuerverwaltung hat aufgrund der Diskussion diesen Vorschlag gemacht, aber der Anstoss kam ursprünglich von der Kommission des Nationalrates. Es ist richtig, dass jemand in kleinen Verhältnissen vielleicht nicht unbedingt Lust auf eine Rechtsformänderung hat – z. B. eine Holding zu gründen –, oder darauf, sich beraten zu lassen usw. Mit der vorgeschlagenen Lösung ist dem Unternehmer eine relativ formlose Möglichkeit gegeben, das Problem zu lösen.

Natürlich zahlt der Steuerpflichtige einen Preis. Aber das ist auch gerecht, deshalb hat Frau Spoerry gesagt, es sei nicht einmal immer so attraktiv. Er kann zwar die Schuldzinsen abziehen und damit Steuern sparen, aber den aufgelaufenen Mehrwert muss er bei einer Veräusserung versteuern. Das ist korrekt, sonst würde der Fiskus einen Firmenaufbau subventionieren.

Nun ist auch der Überlegung von Frau Spoerry zu ihrem Punkt 5 zuzustimmen: Ein Systembruch zwischen privatem und geschäftlichem Vermögen – Herr Gemperli hat darauf hingewiesen – eröffnet natürlich immer auch das Problem von Lücken. Das ist der Grund, warum ich, trotz aller Sympathie für das Anliegen, nein zum Antrag Cottier sage. Ich komme später im Detail darauf zurück, denn es ist ein etwas kompliziertes Problem. Es ist vielleicht etwas weniger gravierend, als es auf den ersten Blick scheint – das Problem, das er geschildert hat, ist nicht ohne Belang, das sehe ich durchaus. Wenn Sie diese Lösung wollen, stellen Sie den Unternehmern ein Instrument zur Verfügung; sie können es wählen oder nicht bzw. freiwillig einsetzen.

Wenn Sie das Instrument gemäss Absatz 2 nicht wollen, haben Sie damit die Steuerverwaltung wahrscheinlich nicht zu Tode betrübt. Die Herren von der Steuerverwaltung sind wahrscheinlich sogar froh, wenn Sie durchkommen, Frau Spoerry. Mein ehemaliges Unternehmerherz hat immerhin so viel Verständnis für das Anliegen, dass ich glaube, so völlig unzumutbar wäre es nicht. Aber Sie entscheiden; mir ist es wichtig, dass die Differenz so bald wie möglich verschwindet.

Ihre letzten Argumentationen hingegen muss ich, ähnlich wie das Anliegen von Herrn Respini, ganz klar zurückweisen. Man kann nicht «einfach so» eine Beteiligungsgewinnsteuer einführen. Natürlich können Sie vielleicht nur einen Satz streichen. Aber diesen Satz zu streichen bedingt immerhin ein Vernehmlassungsverfahren, bedingt die Beratung in zwei Kammern und eine breite Debatte. Das heisst, das kann gar nicht passieren – auch wenn es nur ein Satzteil nach dem Komma wäre –, es ist auch nicht die Absicht.

Zur Beteiligungsgewinnsteuer generell: Mein Vorgänger im Finanzdepartement hat sie einmal vorgeschlagen. Ich selber bin der Meinung, wir sollten im Rahmen der Unternehmens-

besteuerung in Zukunft die Beteiligungsgewinnsteuer vertieft prüfen, weil ich glaube, dass das heutige System, das Ausschüttungen praktisch doppelt, thesaurierte Gewinne aber nicht besteuert, ökonomisch zu einem nichtrationalen Gebaren führt: Man plant Steuern. Wenn ein Firmeninhaber nie viel ausgeschüttet hat, um Steuern zu sparen, die Firma möglichst mit Darlehen statt mit Aktienkapital finanziert und einen möglichst hohen Lohn gezogen hat, dann hat er am Schluss eine kleine Firma, die sehr viel Geld, aber auch eine hohe, latente Steuerlast hat. Das gibt Probleme beim Verkaufen – vielleicht kann dann wegen dieser latenten Steuerlast nur ein Grosser kaufen, was eigentlich nicht gut ist.

Aber jetzt beruhige ich Sie wieder, falls Sie erschrocken sind, als ich von einer Beteiligungsgewinnsteuer geredet habe: Es müsste natürlich in Richtung des holländischen Modells gehen. Man müsste einen Grenzbetrag definieren und eine solche Steuer wahrscheinlich ertragsneutral einführen, also in diesen Fällen gleichzeitig die Doppelbesteuerung mildern. Zum Beispiel würden – theoretisch – thesaurierte Gewinne und Ausschüttungen steuerlich einigermaßen gleich behandelt. Früher oder später käme einer einfach zum «Handkuss». Das kann man mit einem normalen Dividendenabzug und dem gleichen Steuersatz oder einem Vorzugssatz für eine solche Dividende bei der Einkommenssteuer – wie auch für die Beteiligungsgewinne – erreichen. Selbstverständlich würden wir das mit den Vertretern der Wirtschaft vertiefen.

Ich glaube, es wäre sinnvoll und, wenn man es richtig macht, für den Wirtschaftsstandort und für die KMU kein Nachteil. Aber damit ein «Geschäft machen» möchte ich nicht, weil wir – ich stehe dazu – zwar einige Steuern einführen müssten, nun aber die Steuerquote langsam stabilisieren sollten. Zum Antrag Cottier: Es tut mir leid, es ist komplex, ich muss rasch ins Detail gehen. Wegen Fehlens der Kapitalgewinnsteuer – das hat der alte Profi und Fuchs Gemperli zutreffend geschildert – haben wir beim Privatvermögen das sogenannte Nennwertprinzip. Dadurch soll sichergestellt werden – es ist ein altes Prinzip –, dass bei einer Liquidation der Kapitalgesellschaft irgendeinmal derjenige Teil des Liquidationserlöses, der den «Nennwert» des Stamm- oder Grundkapitals übersteigt, steuerbares Einkommen darstellt. Bei einer Firma wird diese latente Steuer immer mitgeschleppt; sie kommt nur im Liquidationsfall zum Tragen. Es handelt sich um den sogenannten Liquidationsüberschuss.

Kapitalgewinne auf Beteiligungen am Geschäftsvermögen unterliegen aber dem sogenannten Buchwertprinzip, d. h., es wird nur jener Teil des Verkaufs- oder Liquidationserlöses besteuert, der den Buchwert übersteigt. Der Buchwert entspricht im Zeitpunkt des Erwerbs den Anschaffungskosten; auch wenn ich wechsele, passiert das. Bei einer späteren Veräusserung der Beteiligung oder der Liquidation unterliegt nur der Wertzuwachs während der Besitzdauer – der Kapitalgewinn –, unbeachtlich des Entstehungsgrundes, dieser Besteuerung.

Ein Wechsel vom Nennwert- zum Buchwertprinzip führt bei einem Verkaufspreis, der über dem Nennwert, also über dem eingesetzten Kapital liegt, dazu, dass die latente Steuerlast auf dem künftigen Liquidationsüberschuss verschwindet. Der Fiskus verliert damit latentes Steuersubstrat. Das muss man halt hinnehmen, wenn eine Beteiligung von einer Privatperson an eine juristische Person oder an eine «Personenunternehmung» verkauft wird. Aber dieses Wegfallen der latenten Steuerlast dürfen wir innerhalb des Vermögens ein und derselben natürlichen Person nicht zulassen, weil sonst der Steuerplanung Tür und Tor geöffnet wird.

Das würde nun nach dem Antrag Cottier neu ermöglicht. Er würde in diesem Sinne ein Steuerschlupfloch erster Güte schaffen, denn seine Formulierung besagt nicht nur, dass ich diese Umwandlung vornehmen kann, wenn ich etwas zukaufe. Ich könnte vielmehr jederzeit die Beteiligung «umqualifizieren», und dann – schwupp! – ist diese latente Steuerlast verschwunden. Ich nehme vielleicht kurz vor der Liquidation noch einen Kredit auf; ich kann also damit «schummeln». Deshalb kann man diese Lösung so nicht einführen.

Zum Problem selber: Jemand hat geerbt; dieses Erbe fällt damit für eine spätere Umwandlung ausser Betracht. Ich nehme

an, er erbt einen Anteil von 10 Prozent oder kauft einen Anteil von 10 Prozent ohne Verschuldung und lässt es dabei bewenden, nimmt den Wechsel nicht vor. Wenn er später eine zusätzliche Beteiligung erwirbt, sei es, um die Erbschaft zu ergänzen, oder weil er das Geld schon hatte, dann kann er diesen Teil des Kaufes als Geschäftsvermögen deklarieren und die Schulden dort von der Steuer abziehen. Er hat dann zwei verschiedene Vermögensteile. Aber das Steuerschlupfloch sollten wir so nicht öffnen. Das ist auch der Grund, warum wir festgeschrieben haben – das war ein Mangel bei der ersten Formulierung –, dass es nur einmal geschehen könne, beim Erwerb, nachher nicht mehr; das ist das Problem.

Weil es bei Personen, die eine Beteiligung schon haben, auch später zu Härten kommen könnte, haben wir hinten noch eine Härteklausele eingefügt; diese hat Frau Spoerry, glaube ich, nicht zur Streichung empfohlen. Man müsste dann in der Differenzbereinigung schauen, ob man die Härteklausele streichen müsste oder ob sie noch einen anderen Sinn hat. Es kann ja sein, dass einer z. B. seine Firma sonst sofort wieder verkaufen müsste.

Dieses Problem entsteht natürlich auch, wenn Sie den Antrag ablehnen, weil die Schuldzinsen eben plötzlich nicht mehr abgezogen werden können. Es tut mir leid, dass das alles etwas kompliziert ist. Aber ich habe in diesem Sinne Sympathie für die Möglichkeit des gewillkürten Geschäftsvermögens.

Ich gebe Ihnen aber gerne Stimmfreigabe. Beurteilen Sie das nach Ihrem Gewissen, ich finde es nicht so schlecht. Sollten Sie sich gegen den Antrag Spoerry entscheiden, bitte ich Sie, auch den Antrag Cottier abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

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

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	18 Stimmen
Für den Antrag Spoerry	16 Stimmen

Ziff. 5 Art. 20

Antrag der Kommission

Abs. 1

....

a. das vor Vollendung des 66. Altersjahres begründet

Antrag Reimann

Abs. 1

....

a. das vor Vollendung des 70. Altersjahres begründet

Ch. 5 art. 20

Proposition de la commission

Al. 1

....

a. avant l'accomplissement de la 66e année

Proposition Reimann

Al. 1

a. avant l'accomplissement de la 70e année

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Nous avons introduit à l'article 20 une modification par rapport à la version du Conseil national, en ce sens que nous voulons autoriser la conclusion d'assurances-vie versées sous la forme de prime unique jusqu'à l'accomplissement de la 66e année, et non de la 65e année comme le voulait le Conseil national. L'idée de notre commission n'est pas ici de vouloir gagner une année pour les contribuables qui concluent des assurances-vie à prime unique. Mais l'intention est de tenir compte, dans une volonté d'être cohérent en matière de prévoyance professionnelle et de vieillesse, du fait qu'il y a de nombreux salariés dans notre pays qui reçoivent un montant en capital lors

de l'accomplissement de la 65e année. Généralement, ce capital leur est versé après leur anniversaire de 65 ans, de telle sorte qu'il faut leur laisser un délai pour réorganiser leur prévoyance vieillesse. C'est simplement cette raison qui nous a fait passer de 65 à 66 ans.

Nous pensons qu'il est logique, dans la volonté de privilégier l'organisation de la prévoyance vieillesse, lorsqu'un salarié a cotisé et que son entreprise a participé à la création d'un capital, de lui permettre d'investir ce capital, lorsqu'il commence sa retraite, dans des assurances-vie à prime unique, si c'est là sa volonté. Mais cela ne doit plus être le cas après la 66e année, parce qu'il a pu prendre ses dispositions. Nous voulons éviter que des personnes âgées de 70 ou de 80 ans profitent encore des assurances à prime unique, simplement pour bénéficier de l'exonération fiscale qui est liée à ce type d'assurances, sous certaines conditions.

C'est pour cela que nous vous prions d'accepter la modification selon la proposition de la commission et de refuser la proposition Reimann qui veut repousser encore le délai jusqu'à l'âge de 70 ans.

Reimann Maximilian (V, AG): Nach den Abstimmungen von gestern und heute kämpfe vermutlich auch ich mit meinem Antrag auf ziemlich verlorenem Posten, aber es entspräche nicht meiner politischen Verantwortung, das Ansinnen des Bundesrates wie teilweise auch dasjenige der Kommission bei dieser nicht unwichtigen Frage der Vorsorge stillschweigend hinzunehmen.

Ich erachte es als Affront der älteren Generation gegenüber, ihnen ab dem 65. oder 66. Altersjahr die private Vorsorgefähigkeit im Sinne dieses Artikels abzusprechen. Die Schweizer werden – die Statistik beweist es – immer älter; wenn ich mich nicht täusche, hat ein 65jähriger Mann noch eine statistische Lebenserwartung von 14 Jahren; bei den Frauen ist sie noch wesentlich höher. Da kommt man doch wirklich nicht um den Gedanken einer Diskriminierung herum, wenn diese ältere Generation plötzlich von der steuerprivilegierten Altersvorsorge im Rahmen der dritten Säule ausgeschlossen werden soll – und das erst noch unter dem Aspekt der Schliessung von Steuerlücken!

Der älteren Generation unterstellen zu wollen, der Abschluss einer Kapitalversicherung auf der Basis einer Einmalprämie nach Vollendung des 65. oder 66. Altersjahres sei primär ein Steuertrick, ist sowohl diskriminierend als auch paradox – diskriminierend, weil wegen ein paar schwarzen Schafen, die mit anderen Mitteln in den Griff zu bekommen sind, eine ganze Altersgruppe schlechter gestellt wird, und paradox, weil der Versicherungsnehmer ohnehin bereit ist, a priori eine Stempelabgabe von 2,5 Prozent zu entrichten. So viel kostet der Abschluss einer solchen Versicherung seit einem Jahr. Der Bundesfiskus sollte also nachgerade daran interessiert sein, dass Alterskapitalien in der Schweiz noch möglichst lange in Einmalprämienversicherungen investiert werden, statt dass sie in Seniorenresidenzen nach Spanien oder anderswohin ins Ausland fließen. Die Fixierung auf das 65. Altersjahr ist völlig abwegig. Die von der Kommission vorgenommene Korrektur auf das 66. Altersjahr weist in die richtige Richtung und entspricht zumindest einer – wenn auch bescheidenen – Verbesserung.

Ordnungspolitisch richtig, sozialpolitisch fair und nicht diskriminierend wäre hingegen der gänzliche Verzicht auf eine Alterslimite. Wenn ich mich auf das 70. Altersjahr festgelegt habe, so deshalb, weil dies dann mit der Zeitdauer beim Aufschub des AHV-Rentenbezuges kongruent ist.

Viele Erwerbstätige im privaten Wirtschaftsbereich – namentlich Gewerbetreibende und andere Selbständigerwerbende – arbeiten ja oft weit über das 65. Altersjahr hinaus. In dieser Zeit sollten diese Leute doch mindestens noch eine private Altersvorsorge im Sinne dieses Artikels betreiben können. Aber auch den anderen, die bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen sind, sollte nicht stracks mit dem 65. oder 66. Altersjahr ein Riegel vorgeschoben werden; private Vorsorgebedürfnisse bestehen im Lichte der eingangs geschilderten Demographie noch weit über das ordentliche Pensionsalter hinaus.

Kommen wir diesen Wünschen vieler älterer Menschen vor allem aus dem Mittelstand etwas entgegen und gewähren wir ihnen bis zum 70. Altersjahr die Möglichkeit, eine Lebensversicherung auf der Basis der Einmalprämie abzuschliessen! Der Bundesfiskus kassiert seine 2,5 Prozent Stempelsteuer. Damit tun wir wahrhaft auch etwas für die Stabilisierung der Bundesfinanzen!

Damit ich nicht zweimal das Wort ergreifen muss, möchte ich hier gleich noch etwas anfügen. Herr Bundesrat, Sie werden mir wahrscheinlich entgegenen, Sie hätten mit dieser Altersbeschränkung hauptsächlich die grossen Fische im Visier. Da muss ich Ihnen sagen: Die grossen Fische erwischen Sie mit dieser Einschränkung ohnehin nicht; die weichen mit allen Mitteln der Legalität oder sogar der Illegalität ins Ausland oder in andere Anlagekategorien aus. Sie aber «bestrafen» einen grossen Teil von fleissigen, sparsamen Mitmenschen, die nichts anderes im Sinne haben, als auch nach Erreichen des Rentenalters noch etwas für ihre private Vorsorge zu tun.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Zuerst eine oder zwei allgemeine Vorbemerkungen: Die Altersvorsorge beruht bei uns auf den bekannten drei Säulen. Das ist ein ausserordentlich gutes und bewährtes System, um das wir auch beneidet werden. Man hat uns vorgeworfen, wir würden mit diesen relativ restriktiven Vorschlägen in diesem Bereich die zweite und dritte Säule aushöhlen, aber das war nicht die Absicht; das wäre auch nicht passiert.

In der Bundesverfassung steht, dass man die gewohnte Lebenshaltung angemessen weiterführen sollte, aber der Gesetzgeber hat nie genau definiert, was darunter zu verstehen ist. Wir haben uns gesagt, dass eine angemessene Fortsetzung der Lebenshaltung wahrscheinlich nicht eine luxuriöse Lebenshaltung auf Kosten aller Steuerzahler, also eine subventionierte Lebenshaltung, sein kann. Wir sollten nicht versuchen, dort, wo es vorsorgemässig nicht begründet werden kann, noch «Steuer geschenke» – es gibt immer Graubereiche – zu machen. Aber es darf nicht wahr sein, dass das gesamte Volk quasi mehr Steuern bezahlen muss, mit denen man dann Leute in höheren Einkommensklassen begünstigt, damit sie ihre Lebenshaltung fortsetzen können. Denn man dürfte davon ausgehen, dass diese auch ohne steuerliche Vergünstigungen Ersparnisse anhäufen können und vielleicht vom Vermögen leben können, auch wenn es nicht steuerlich begünstigt ist. Es gibt ja auch noch die steuerfreien Kapitalgewinne an der Börse usw. Der Staat muss nicht auch noch überall mithelfen. Das widerspricht sogar der Philosophie der bürgerlichen Seite, wo man sagt, der Staat muss dort helfen, wo Not am Mann ist und nicht anderswo. Dass wir das nicht kleinkariert machen wollen, ist selbstverständlich, denn es ist ein gutes System. Es entlastet die AHV. So gesehen wollten wir nur dort Grenzen setzen, wo es relativ krass ist.

Die Finanzminister haben die Kaapitalversicherung mit Einmalprämie nicht so gerne. Das haben Sie gespürt. Sie haben zu Recht auf die «Stempelgeschichte» hingewiesen. Das war eine politische Frage. Wir haben damit aber immerhin eine sehr gute Unternehmenssteuerreform durchgesetzt, die jetzt dem Wirtschaftsstandort Schweiz hilft. Es wäre mir auch lieber gewesen, man hätte das nicht noch flankieren müssen. Aber hin und wieder gibt es das in der Politik.

Aber die Einmalprämie ist ein etwas problematisches Instrument, das muss man klar sagen. Wir wollten vor allem auch eine Grenze setzen, weil die Kapitalversicherung mit Einmalprämie steuerlich dann am günstigsten ist, wenn man sie mit einer Kapitaleistung aus der Vorsorge finanziert, die ihrerseits eine Vorzugsbesteuerung geniesst, und mit dem Bezug noch einige Jahre wartet, ohne Steuern zu bezahlen. Es ist ein Instrument, bei dem man sich wirklich fragen kann, ob es gerecht ist. Wer kann sich das letztlich leisten? Häufig sind es nur Leute, die zusätzlich Geld dafür übrig haben.

Ich habe auch eine kleine Einmalprämienversicherung; ich habe mich auch einmal überreden lassen, das gebe ich gerne zu. Aber nötig für meinen Lebensabend wäre es wahrscheinlich nicht gewesen. Es ist so wenig, dass ich es als Finanzminister vertreten kann, und ich tat es auch, bevor ich

je geglaubt hätte, dieses Amt zu bekommen. Es hat mir immerhin gezeigt, dass dieses Instrument Leute gibt, die es nicht brauchen, aber trotzdem nutzen.

Nun stellt sich die Frage: Wo zieht man eine Grenze? Und es stellt sich die zweite Frage, Herr Reimann: Bis zu welchem Alter soll man Altersvorsorge betreiben können? Altersvorsorge betreibt man eigentlich, während man arbeitstätig ist, und geniesst sie dann im Alter. Altersvorsorge betreibt man nicht, wenn man schon alt ist. Es ist eine Ermessensfrage, das gebe ich zu.

Wir wollten die Grenze bei 60 Jahren ziehen, dann könnte die Versicherungsleistung immer noch erst mit 70 oder 75 Jahren oder wann auch immer ausbezahlt werden. Ich glaube nicht, dass man mit 70 oder 80 Jahren eine solche Versicherung abschliessen können soll, deren Ertrag man dann mit 90 oder 100 Jahren bekommt. Solche Dinge werden zudem in Millionenhöhe gemacht. Da ist es wirklich nicht mehr vertretbar zu sagen, das sei Altersvorsorge.

Der Bundesrat sagt 60, der Nationalrat 65 und Ihre Kommission 66 Jahre. Das können wir akzeptieren, denn es ist eine Ermessensfrage. Die Idee der 66 Jahre kam, glaube ich, vom Kommissionspräsidenten. Seine Überlegung war, dass einer vielleicht – es ist zwar ein Wahnsinnsprivileg, diese doppelte Steuerbegünstigung – mit 65 Jahren zu arbeiten aufhört und mit 65,2 Jahren noch eine solche Versicherung abschliessen will. Das hat durchaus etwas für sich. Deshalb haben wir uns gegen die Altersgrenze von 66 Jahren nicht gewehrt.

Ich möchte Sie aber bitten, diese Grenze nicht weiter aufzuweichen. Ich glaube, 66 Jahre ist ein Alter, in dem einer noch etwas für die Altersvorsorge machen kann; das kann man noch vertreten. Wenn einer erst mit 70 Jahren aufhört zu arbeiten, konnte er diese Einmalprämienversicherung ja trotzdem mit 66 Jahren abschliessen. Das kann er ja mit seiner dritten Säule.

Ich bin mir bewusst: Die Differenz ist nicht gewaltig, und die Fälle mit 90 oder 85 Jahren sind ohnehin abgefangen. Trotzdem finde ich: Wir sollten es jetzt bei 66 Jahren bewenden lassen – harmonisiert und für ein normales Arbeitsende in einem normalen Leben.

Präsident: Es zeigt hier die unpräzise Art der deutschen Sprache, weil wir nicht wissen, ob mit «Altersvorsorge» die Vorsorge des Alters oder die Vorsorge für das Alter gemeint ist.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	26 Stimmen
Für den Antrag Reimann	8 Stimmen

Ziff. 5 Art. 27

Antrag Spoerry

Abs. 2 Bst. d

Unverändert

Ch. 5 art. 27

Proposition Spoerry

Al. 2 let. d

Inchangé

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Sauf erreur, dans l'état de mon information, je pense que la proposition Spoerry dépend du vote que nous avons eu précédemment à l'article 18 alinéa 2. Par conséquent, la décision est prise sur ce point.

Präsident: Der Antrag Spoerry entfällt, nachdem Sie den Antrag Spoerry zu Artikel 18 Absatz 2 abgelehnt haben.

Ziff. 5 Art. 33

Antrag der Kommission

Abs. 1 Bst. a

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Gentil, Delalay, Onken, Saudan)

a. 30 000 Franken

Abs. 1 Bst. abis

Private Schuldzinsen, die nach Buchstabe a nicht abziehbar sind, können ausnahmsweise abgezogen werden, wenn die Verweigerung des Abzuges zu einer Notlage im Sinne von Artikel 167 Absatz 1 führen würde.

Ch. 5 art. 33*Proposition de la commission**Al. 1 let. a**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Gentil, Delalay, Onken, Saudan)

a. 30 000 francs

Al. 1 let. abis

Les intérêts passifs privés, qui ne sont pas déductibles en vertu de la lettre a, peuvent être déduits exceptionnellement si le refus de la déduction entraînerait des conséquences très dures pour le contribuable au sens de l'article 167 alinéa 1er.

Abs. 1 Bst. a – Al. 1 let. a

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Le principe de la limitation de la déduction des intérêts passifs n'a pas été contesté en commission. L'introduction d'une limitation des intérêts passifs permet d'éviter des abus, comme par exemple le financement, par des emprunts, de primes uniques d'assurance-vie relativement importantes dont le revenu est exonéré. Elle permet aussi d'éviter le financement de rachat, dans les caisses de retraite, par des fonds étrangers ou l'acquisition de titres de la fortune privée au moyen d'emprunts. Il est évident que les abus ne peuvent être qualifiés de la sorte que lorsqu'il s'agit de sommes très importantes. L'idée est donc de limiter la déduction des intérêts passifs au niveau du rendement de la fortune, augmenté d'une somme forfaitaire comme une sorte de marge de sécurité.

La majorité de notre commission, à l'instar du Conseil national, veut fixer ce montant forfaitaire à 50 000 francs. Une minorité, par contre, souhaite limiter le montant forfaitaire à 30 000 francs, pour se rapprocher du projet initial du Conseil fédéral. Il s'agit ici d'une question d'appréciation, le Conseil fédéral – je n'ai pas à parler en son nom, mais il l'a déclaré en commission – étant d'avis qu'il peut vivre avec la solution retenue par le Conseil national. Le problème qui se pose principalement dans l'appréciation du montant forfaitaire déductible au-delà du rendement de la fortune est celui de contribuables engagés fortement dans des entreprises immobilières relativement peu rentables, sur lesquels pèsent de lourdes charges hypothécaires – on a aujourd'hui de nombreux exemples.

Il se pourrait qu'avec un montant forfaitaire de 30 000 francs en plus du revenu de la fortune, tous les intérêts ne puissent être déduits, alors même que la valeur des immeubles est en chute, et cela aussi nous pouvons l'observer aujourd'hui.

Notre commission a aussi introduit à l'article 33 alinéa 1er lettre abis de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et à l'article 9 alinéa 2 lettre abis de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes une clause selon laquelle le fisc peut, dans des cas de rigueur, et cela tout à fait exceptionnellement, admettre la déduction intégrale des intérêts privés. La proposition a été faite dans notre commission, parce qu'il se pourrait que le fait de limiter la déduction des intérêts entraîne des cas particulièrement douloureux pour des contribuables, et cette disposition nouvelle que nous avons introduite permet de tenir compte de situations exceptionnellement défavorables pour les contribuables.

Je vous invite, sur ce dernier point, à soutenir la proposition de la commission.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): Si l'on fait abstraction des propositions individuelles qui ont été déposées à propos du texte que nous examinons, il s'agit du seul point de l'ensemble du dispositif sur lequel nous sommes divisés au sein de la com-

mission, et le seul point pour lequel nous présentons des propositions de majorité et de minorité. C'est dire que ce problème a retenu notre attention de manière assez longue, parce qu'il y a derrière cet élément un aspect à la fois financier, mais surtout psychologique.

L'aspect financier est difficile à cerner dans la mesure où l'administration n'a pas pu chiffrer la différence de recettes qu'impliquerait le choix de la majorité ou de la minorité de la commission. Nous n'avons pas pu obtenir, à cet égard, des éléments précis.

Mais il y a un autre point de vue, et c'est celui que j'aimerais m'attacher à défendre en soutenant la proposition de minorité: c'est le point de vue de l'impact psychologique d'une telle mesure. Beaucoup d'intervenants l'ont dit, hier et aujourd'hui: ce paquet de mesures nécessite la préservation d'un certain équilibre. Il convient en l'occurrence de considérer qu'une augmentation à 50 000 francs du projet initial du Conseil fédéral, qui s'élevait à 20 000 francs, est excessive. On touche un domaine très sensible, dans la mesure où, M. Villiger, conseiller fédéral, y faisait allusion tout à l'heure, des affaires fiscales ont défrayé la chronique il n'y a pas si longtemps et ont donné l'impression à l'opinion publique que certains contribuables importants pouvaient se soustraire à l'impôt en montant des systèmes financiers astucieux. Ce contexte devrait nous donner, du point de vue de la minorité, l'occasion de pratiquer de manière restrictive.

La proposition qui consiste à accepter la proposition de la minorité en la couplant avec la lettre abis nous paraît tout à fait raisonnable. Il s'agirait, dans un premier temps, de revenir sur la décision du Conseil national en portant la limite à 30 000 francs, parce qu'à 50 000 francs, elle paraît excessive, mais en prévoyant un alinéa qui permette au fisc de considérer les cas exceptionnels dans lesquels des difficultés objectives peuvent être démontrées.

Dans ces conditions et en couplant un montant maximum de 30 000 francs avec la proposition de déduction exceptionnelle, nous pouvons indiquer clairement que la proposition est équilibrée, qu'elle permet de tenir compte de faits objectifs et de déductions raisonnables, mais qu'elle ne permet pas des montages financiers qui conduisent un contribuable à soustraire des montants importants au fisc.

Dans ces conditions, je vous prie de soutenir la proposition de minorité, en considérant qu'elle contribue à l'équilibre général du paquet que nous sommes en train de discuter.

Saudan Françoise (R, GE): Je me suis associée à cette proposition qui, dans un premier temps, était une proposition de majorité et qui est devenue une proposition de minorité, pour les raisons qui ont été évoquées à la fois par M. Delalay et par M. Gentil. Mais surtout, je m'y suis associée en regard de décisions qui ont été prises par le Conseil national et qui touchent à l'article 38.

Si vous vous souvenez, dans le cadre de la «table ronde» et du paquet qui a été présenté par le Conseil fédéral, on avait prévu de modifier l'imposition du prélèvement en capital lorsqu'une personne choisissait, plutôt que d'être mise au bénéfice d'une rente, de prélever une partie de ses avoirs de prévoyance professionnelle sous forme de capital. Il est évident que ce genre de choix ne s'offre en majorité que pour les gens qui ont un important 2e pilier ou qui se sont constitué un 3e pilier d'une certaine importance.

Or, le Conseil national a décidé à l'article 38 de maintenir le droit en vigueur. Il en résulte, pour la caisse fédérale, une diminution de recettes de l'ordre de 49 millions de francs et, pour les cantons, une diminution de recettes de 21 millions de francs. Ce qui me dérange et ce qui fait que je vous recommande vivement de vous associer à la proposition de minorité, c'est qu'en définitive, dans le cadre de cet exercice qu'on a qualifié de «château de cartes», où chaque élément est extrêmement fragile, les seuls éléments qui ont été mis en évidence par la majorité de la commission ont été des éléments qui allégeaient le volet «recettes». Par ailleurs, en tant que Genevoise, je me suis ralliée à la solution du Conseil fédéral et à ses arguments plutôt que de défendre la solution genevoise qui, dans certains cas, était plus favorable aux fi-

nances fédérales, pour des raisons de clarté, et afin de différencier très clairement les revenus découlant de la fortune privée de ceux découlant d'une activité professionnelle. Sur le montant forfaitaire, je trouve qu'il serait judicieux de faire un pas en direction du Conseil fédéral.

Pour les raisons que je vous ai exposées, qui tiennent justement au fait que nous n'avons pas touché à la fiscalité appliquée en cas de prélèvement en capital, nous pourrions faire un pas en direction du Conseil fédéral en ce qui concerne cette disposition.

Gemperli Paul (C, SG): Nicht jeder, der hohe Schuldzinsen zu bezahlen hat, will an den Steuern vorbeischlüpfen. Im Leben – auch im privaten Bereich – gibt es hundert Gründe, die eine Verschuldung durchaus erklärlich erscheinen lassen, das ist sicher unbestritten. Nicht jeder, der Schulden hat, ist a priori ein liederlicher Mensch. Daher hat die Einschränkung der Abzugsmöglichkeit bei den Schuldzinsen schon grundsätzlich etwas Zufälliges, fast, so möchte ich sagen, etwas Willkürliches an sich und ist im Prinzip – jedenfalls dann, wenn wir der Besteuerung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zugrunde legen – eher problematisch.

Nun ist auch mir klar, und Beispiele dafür sind genügend angeführt worden, dass die Möglichkeit des exzessiven Schuldzinsenabzugs Probleme auf der anderen Seite schaffen kann: Leute können hohe Schulden machen und über die Zinsen ihr steuerliches Einkommen reduzieren. Was auf der anderen Seite als Ertrag fliesst, wird nicht oder erst später erfasst usw. Diese Probleme gibt es. Daher wehre ich mich auch nicht grundsätzlich dagegen, dass man die Abzugsfähigkeit für Schuldzinsen beschränkt, und ich sage ja zur Norm, wie sie heute vorliegt. Aber ich möchte Sie davor warnen, kleinlich vorzugehen und Einschränkungen vorzunehmen, die von der Sache her im Grunde genommen doch äusserst problematisch sind und kaum vertreten werden können – Sie schaffen mit kleinlichen Lösungen sofort neue Ungerechtigkeiten. Es werden dann Fälle kommen, wo Sie sagen müssen, die Schuldzinsen sollten doch abgezogen werden können. Es ist aber nicht möglich, weil eine strikte Norm des Gesetzes besteht. Missbräuche bekämpfen und andererseits unbillige Härten schaffen – ich glaube, das kann nicht das Ziel sein, insbesondere nicht im Rahmen eines Stabilisierungsprogrammes.

Daher möchte ich Sie bitten, der grosszügigen Lösung der Kommission zum Durchbruch zu verhelfen, und beantrage Ihnen, der Kommission zuzustimmen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich habe schon in einem früheren Votum kurz darauf hingewiesen, wie das entstanden ist. Wir haben das Genfer Modell studiert und sind zum Schluss gekommen, dass wir ein anderes Modell möchten. Wir haben uns weiter gesagt, dass es ein Modell sein müsste, bei dem wir zulassen, dass die legitimen Bedürfnisse – wenn z. B. jemand aus einer Notlage heraus Schulden hat – nicht tangiert werden.

Auf der anderen Seite ist dieser Schuldzinsenabzug doch eine Möglichkeit, um steuerfreie Kapitalgewinne mit Krediten zu generieren, bei denen man durch Schuldzinsenabzug Steuern sparen kann. Wenn es gut gemacht wird, kann man also mit Steuerersparnissen etwas generieren, wofür man nachher steuerfreie Gewinne einheimst. Etwas vereinfacht gesagt – es wurde gestern von jemandem angedeutet –: Jemand erhält ein Darlehen von der Firma, bei welchem die Schuldzinsen etwa der Grössenordnung seines Salärs entsprechen. Das wird dann miteinander verrechnet, und er verdient null Franken Einkommen. Wenn er es gut gemacht hat, hat er am Schluss ziemlich viel Geld verdient und nach vielleicht zehn Jahren ein beachtliches Vermögen angehäuft, ohne dass er je Einkommenssteuern bezahlt hat – Vermögenssteuern natürlich schon. So gesehen ist das etwas Stossendes.

Wo ist nun die Grenze zwischen dem legitimen Abzug und dem Instrument für die «grossen Fische», um das Wort doch noch zu gebrauchen, von dem Herr Reimann vermutet hat, dass ich es in einem Zusammenhang brauche, in dem ich es

nicht gebraucht habe? Diese Grenze ist eine Ermessensfrage. Als die Steuerverwaltung das Modell auf der Basis von 20 000 Franken ausgearbeitet hat, sind wir der Meinung gewesen, mit diesem Betrag plus dem, was an Vermögenserträgen hinzukommt, seien die normalen Bedürfnisse der Hypothekarschuldner und derjenigen, die wegen vielleicht unglücklicher Lebensumstände einen Kredit aufnehmen müssen, abgedeckt.

Auch 30 000 Franken wären aber möglich. Letztlich kann man die Grenze durchaus, wie Herr Gentil das begründet hat, etwas tiefer ansetzen, weil man hier diese Notfallklausel – Buchstabe abis – für die Fälle hat, in denen es existentiell wird. 30 000 Franken sind 50 Prozent mehr als vom Bundesrat vorgeschlagen, ich finde das eine gute Zahl, der ich zustimmen könnte.

Ich muss Ihnen jedoch sagen, dass es hier letztlich ein gewisses Ermessen gibt. Was den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben ausmacht, ist fast nicht zu schätzen. Wenn Sie 50 000 Franken gemäss Antrag der Mehrheit nehmen, werden Sie die ganz stossenden «grossen Fische» trotzdem erwischen, weil es immer noch eine Grenze gibt. 50 000 Franken sind aber etwas viel, wie ich zugeben muss. Ich neige zum Minderheitsantrag, finde aber nicht, dass es die Schicksalsfrage der Vorlage ist.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	6 Stimmen

Abs. 1 Bst. abis – Al. 1 let. abis

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: A l'article 33 alinéa 1er, j'ai dit tout à l'heure que nous avons introduit la lettre abis pour permettre de tenir compte d'une situation exceptionnellement défavorable au contribuable, dans les cas où il serait nettement lésé par l'application de la limite que nous avons fixée. Evidemment, avec une limite à 50 000 francs, ça sera moins facilement le cas que ça n'aurait pu l'être avec une limite à 30 000 francs.

Je voudrais préciser que, pour le texte allemand, il s'agit de la lettre a, et pas de la lettre 1.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): Je crois que, comme on le dit en français, on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. Il me semble que la décision prise par la majorité de notre Conseil de porter le montant à 50 000 francs devrait nous conduire à ne pas retenir cette lettre abis. Car aller dans le sens du Conseil national qui avait pris, lui-même, une décision extrêmement large, et ajouter encore à cette décision extrêmement large une lettre qui prévoit encore des situations exceptionnelles, ça fait véritablement beaucoup! Et cela conduit, de la part de notre Conseil, à manifester une compréhension exagérée pour ce mécanisme d'endettement que M. Villiger, conseiller fédéral, a décrit tout à l'heure. Il y a là véritablement une incitation à profiter du système, alors même que l'idée de chacun était de stopper des abus qui ont été dénoncés à juste titre les dernières années.

Dans la mesure où la majorité du Conseil a maintenu la barre à 50 000 francs, je m'oppose donc à l'introduction de la lettre abis.

Präsident: Herr Gentil stellt den Antrag, auf Buchstabe abis zu verzichten.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Wir sind nicht dagegen, dass man das aufrechterhält, weil der Konnex nicht so direkt ist, wie Herr Gentil das gesagt hat. Die Härteklausel kann auch beim höheren Abzug greifen, sie kommt dann aber wahrscheinlich sehr viel weniger zum Tragen. Aber wenn eine Härte vorliegt, besteht diese unabhängig von der Höhe; deshalb bleibt diese Klausel ein nützliches Instrument. Ich gehe aber davon aus, dass sie bei den 50 000 Franken, die Sie jetzt beschlossen haben, nicht sehr häufig zum Tragen kommt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Gentil

25 Stimmen
5 Stimmen

Ziff. 6 Art. 7*Antrag der Kommission**Abs. 1ter*

.... das vor Vollendung des 66. Altersjahres begründet wurde.
In diesem Fall

Ch. 6 art. 7*Proposition de la commission**Al. 1ter*

.... avant l'accomplissement de la 66e année. Dans ce cas

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Nous avons pris un certain nombre de décisions tout à l'heure en ce qui concerne la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct. A l'article 7 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, je vous propose de faire de même, cela également aux articles suivants.

Ziff. 6 Art. 8*Antrag der Kommission**Abs. 1*

.... die Anlagekosten übersteigt. Als selbständige Erwerbstätigkeit gilt auch die Veräusserung von Vermögenswerten, soweit die Veräusserung nicht im Rahmen der blossen Verwaltung eigenes Vermögen erfolgt. Die Verwaltung eigenen Vermögens nach den für die entsprechenden Vermögenswerte anerkannten Grundsätzen vermag für sich allein selbst dann keine selbständige Erwerbstätigkeit zu begründen, wenn der Eigentümer oder beauftragte Vermögensverwalter sachkundig ist. Artikel 12 Absatz 4 bleibt vorbehalten.

Abs. 1bis

Bei Veräusserung von Wertschriften und anderen Finanzanlagen ausserhalb einer allfälligen geschäftlichen Tätigkeit des Veräusserers wird selbständige Erwerbstätigkeit vermutet, wenn mindestens zwei der nachfolgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. eine unverhältnismässig hohe Anzahl von Transaktionen;
- b. die Inkaufnahme besonderer Risiken;
- c. der Einsatz bedeutender Fremdmittel im Verhältnis zum entsprechenden Vermögen;
- d. ein grosser Anteil kurzfristiger Anlagen.

Abs. 2

.... Eigentümer sie im Zeitpunkt des Erwerbs zum Geschäftsvermögens erklärt.

*Antrag Cottier**Abs. 2*

.... sofern der Eigentümer sie zum Geschäftsvermögen im Zeitpunkt des Erwerbs erklärt oder spätestens wenn er den Abzug der an den Kauf gebundenen Passivzinsen geltend macht.

*Antrag Spoerry**Abs. 2*

Streichen

Ch. 6 art. 8*Proposition de la commission**Al. 1*

.... la simple administration de fortune. Est également considérée comme une activité lucrative indépendante l'aliénation d'éléments de fortune, dans la mesure où l'aliénation n'a pas lieu dans le cadre de la simple gestion de la fortune. La gestion de la fortune conforme aux principes de la gestion reconnus ne suffit pas à elle seule à fonder une activité lucrative indépendante même si le propriétaire ou le gérant de fortune mandaté est un spécialiste. L'article 12 alinéa 4 est réservé.

Al. 1bis

Lors de l'aliénation de titres et d'autres placements financiers en dehors de l'activité commerciale de l'aliénateur, une acti-

vité lucrative indépendante est présumée lorsqu'au moins deux des conditions suivantes sont remplies:

- a. le nombre de transactions est disproportionné;
- b. des risques particuliers sont pris;
- c. le recours à des fonds de tiers est important par rapport à la fortune y relative;
- d. la part des placements à court terme est élevée.

Al. 2

.... commerciale au moment de leur acquisition.

*Proposition Cottier**Al. 2*

.... dans la mesure où le détenteur les déclare comme fortune commerciale au moment de leur acquisition ou au plus tard lorsqu'il fait valoir la déduction d'intérêts passifs liés à leur achat.

*Proposition Spoerry**Al. 2*

Biffer

Präsident: Die Anträge Cottier und Spoerry entfallen aufgrund der Abstimmung zu Ziffer 5 Artikel 18 Absatz 2.

Ziff. 6 Art. 9*Antrag der Kommission**Abs. 2 Bst. a**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Gentil, Delalay, Onken, Saudan)

- a. 30 000 Franken

Abs. 2 Bst. abis

Private Schuldzinsen, die nach Buchstabe a nicht abziehbar sind, können ausnahmsweise abgezogen werden, wenn die Verweigerung des Abzuges zu einer Notlage im Sinne von Artikel 167 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer führen würde.

Ch. 6 art. 9*Proposition de la commission**Al. 2 let. a**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Gentil, Delalay, Onken, Saudan)

- a. 30 000 francs

Al. 2 let. abis

Les intérêts passifs privés, qui ne sont pas déductibles en vertu de la lettre a, peuvent être déduits exceptionnellement si le refus de la déduction entraînerait des conséquences très dures pour le contribuable au sens de l'article 167 alinéa 1er de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct.

Abs. 2 Bst. a – Al. 2 let. a

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Je propose que nous prenions la même décision qu'au chiffre 5 article 33 alinéa 1er, c'est-à-dire 50 000 francs selon la proposition de majorité.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Ziff. 6 Art. 10***Antrag Spoerry**Abs. 1 Bst. e*

Unverändert

Ch. 6 art. 10*Proposition Spoerry**Al. 1 let. e*

Inchangé

Präsident: Der Antrag Spoerry entfällt aufgrund der Abstimmung zu Ziffer 5 Artikel 27.

Ziff. 11 Art. 79d

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Bestimmungen dieses Artikels gelten für alle Vorsorgeverhältnisse, unabhängig davon, ob die Vorsorgeeinrichtung im Register für die berufliche Vorsorge eingetragen ist oder nicht.

Abs. 2

Die Vorsorgeeinrichtung darf dem Versicherten den Einkauf in die reglementarischen Leistungen höchstens bis zum oberen Grenzbetrag nach Artikel 8 Absatz 1, multipliziert mit der Anzahl Jahre vom Eintritt in die Vorsorgeeinrichtung bis zum Erreichen des reglementarischen Rücktrittsalters, ermöglichen.

Abs. 3

Die nach Absatz 1 zulässige Einkaufssumme entspricht der möglichen Differenz zwischen der benötigten und der zur Verfügung stehenden Eintrittsleistung.

Abs. 4

Die Begrenzung nach Absatz 1 gilt für folgende Einkäufe:

- a. beim Eintritt des Versicherten in die Vorsorgeeinrichtung;
- b. in die reglementarischen Leistungen nach dem Eintritt des Versicherten in die Vorsorgeeinrichtung.

Antrag Cottier

Abs. 3

Die nach Absatz 2 zulässige

Abs. 4

Die Begrenzung nach Absatz 2 gilt für

Abs. 5

Von der Begrenzung nach Absatz 2 ausgenommen sind folgende Einkäufe:

- a. Eintrittsleistungen bei Stellenwechsel;
- b. Wiedereinkäufe im Falle der Ehescheidung nach Art. 22 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge;
- c. Einkäufe bei Rückzahlung eines Vorbezugs im Sinne der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge nach Art. 30d des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge.

Antrag Spoerry

Abs. 5

Von der Begrenzung nach Absatz 2 ausgenommen sind die Wiedereinkäufe im Falle der Ehescheidung nach Art. 22 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge.

Ch. 11 art. 79d

Proposition de la commission

Al. 1

Les dispositions de cet article s'appliquent à tous les rapports de prévoyance, que l'institution de prévoyance soit inscrite au registre de la prévoyance professionnelle ou non.

Al. 2

L'institution de prévoyance peut permettre à l'assuré de racheter les prestations réglementaires au plus jusqu'à la limite supérieure fixée à l'article 8 alinéa 1er, multipliée par le nombre d'années entre l'entrée dans l'institution de prévoyance et l'âge réglementaire de la retraite.

Al. 3

Le rachat autorisé selon l'alinéa 1er correspond à la différence entre la prestation d'entrée nécessaire et la prestation d'entrée disponible.

Al. 4

La limitation de l'alinéa 1er s'applique:

- a. au rachat au moment de l'entrée de l'assuré dans l'institution de prévoyance;
- b. au rachat des prestations réglementaires après l'entrée de l'assuré dans l'institution de prévoyance.

Proposition Cottier

Al. 3

Le rachat autorisé selon l'alinéa 2

Al. 4

La limitation de l'alinéa 2

Al. 5

Sont exemptés de la limitation selon l'alinéa 2 les rachats suivants:

- a. prestations d'entrée lors de changement d'emploi;
- b. rachats en cas de divorce d'après l'article 22 alinéa 3 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage;
- c. rachats lors de remboursement d'un versement anticipé au titre de l'encouragement de la propriété avec les moyens de la prévoyance professionnelle tel que prévu par l'article 30d de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

Proposition Spoerry

Al. 5

Sont exemptés de la limitation selon l'alinéa 2 les rachats en cas de divorce selon l'article 22 alinéa 3 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Je voudrais m'exprimer, en une petite introduction, sur l'ensemble des dispositions prises dans la modification de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). Le Conseil fédéral voulait, à l'origine, limiter le revenu assurable d'un indépendant à quatre fois le montant fixé à l'article 8 alinéa 1er et limiter également les prestations obligatoires et subobligatoires de la prévoyance à 70 pour cent du salaire ou du revenu imposable. Le Conseil national a biffé ces articles et a décidé, en l'espèce, de maintenir le droit en vigueur. Cela concerne les articles 79a, 79b et 79c.

En vue de renforcer le consensus sur l'ensemble du paquet qui nous est proposé, votre commission vous prie d'adhérer aux décisions du Conseil national. D'une manière générale, en ce qui concerne le rachat des années de cotisations, nous avons eu en commission une discussion très approfondie. La situation actuelle dans ce domaine n'est pas satisfaisante sur plusieurs points, en particulier en cas de divorce et dans les cas où des assurés changent de situation professionnelle en passant par exemple de la situation de salarié à celle d'indépendant.

Nous avons eu plusieurs propositions en commission, entre autres celles de Mmes Beerli et Saudan et de M. Loretan, qui impliquaient des changements relativement importants dans la conception du rachat d'années d'assurance. Après un échange de vue intense, nous en sommes arrivés à la conclusion que toute cette question du rachat d'années d'assurance était à revoir lors de la révision de la LPP et que nous ne pouvions pas, à l'occasion d'un programme d'économies, ou «de stabilisation» comme on l'appelle, entrer dans une modification de la conception complète du rachat des années d'assurance et de l'organisation de la prévoyance professionnelle.

Votre commission s'est donc limitée à vous proposer, en accord avec le Conseil fédéral et l'administration, d'introduire une adjonction de caractère formel selon laquelle les dispositions «s'appliquent à tous les rapports de prévoyance, que l'institution de prévoyance soit inscrite au registre de la prévoyance professionnelle ou non». Il s'agit de la proposition de la commission à l'article 79d.

Pour le surplus, je voudrais vous rendre attentifs au fait que nous avons reclassé les alinéas de l'article 79d dans un ordre respectant la logique, cela à la suite de notre adjonction. Il n'y a donc pas de modifications fondamentales à l'article 79d. A l'alinéa 1er, nous avons décidé qu'il fallait mentionner les institutions de prévoyance inscrites ou non au registre de la prévoyance professionnelle. Aux alinéas 2, 3 et 4, nous avons repris les dispositions décidées par le Conseil national.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich habe mich schon beim Eintreten kurz zu diesen Fragen geäussert. Es ist so, wie der

Kommissionspräsident gesagt hat. Der Bundesrat hätte gerne eine obere Begrenzung auch des versicherbaren Salärs für die zweite Säule. Das ist damit begründet – wie ich in einem anderen Zusammenhang gesagt habe –, dass man sich die Frage stellen muss, ob es von einem gewissen Einkommen an noch legitim ist, dieses steuerbegünstigt zu versichern. Sie können auch ein Salär von 2 Millionen Franken so versichern. Das sollte nicht subventioniert werden.

Das war die eine Begrenzung; der Nationalrat hat sie abgelehnt. Man hätte die Begrenzung auch sehr grosszügig machen können. Es kommt mir nicht darauf an, auf welcher Höhe. Das wäre richtig gewesen. Darauf hat der Nationalrat verzichtet. Dort stösst man auf Granit. Daher verzichte ich, hier einen Antrag zu stellen; das ist vom Tisch.

Hingegen bin ich froh, dass man in bezug auf die Begrenzung der Einkäufe immerhin etwas tut. Wir werden über die Bedingungen in Zusammenhang mit den Anträgen Spoerry und Cottier noch reden. Der Rückeinkauf ist natürlich eine jener Möglichkeiten, um steuerlich zu optimieren. Das ist unbegrenzt. Da gibt es viele Modelle, wo man eigens für kleine Gruppen Vorsorgeeinrichtungen macht, um das nutzen zu können. Für Jahre versteuert man nur noch wenig Lohn, bricht die Progression, profitiert x-mal, ohne dass es von der Vorsorge her gerechtfertigt wäre.

So gesehen müssen wir etwas tun. In welchem Umfang? Wir haben eine weniger umfangreiche Lösung getroffen. Das ist dann im Zusammenhang mit den beiden Anträgen von Belang. Wir sind jetzt mit dem sogenannten oberen Grenzbetrag als Maximaleinkaufsmöglichkeit – 72 000 Franken – sehr grosszügig. Das kann der Bundesrat auch akzeptieren, weil es hier darum geht, die wirklich stossenden grossen Fälle zu treffen; die trifft man damit. Aber die Lösung ist derart grosszügig, dass wir glauben, dass man nicht noch weitere Ausnahmen soll stipulieren müssen.

Es ist dem Ganzen auch «Unlogik» vorgeworfen worden: Es gehe beim Rückeinkauf ja darum, etwas einzukaufen, das einem entgangen ist und vorher nicht bilden konnte. Das sei rückwärts gerechnet, da könne man das nicht mit den künftigen Jahren multiplizieren. Diese Überlegung ist insofern unrichtig, als natürlich für die Höhe dessen, was man einkauft, rechnerisch das massgeblich ist, was fehlt. Das ist immer vergangenheitsorientiert. Im übrigen sind die Fälle, wo jemand nichts einbringt, immer seltener.

Jetzt haben wir die zweite und die dritte Säule; auch Selbständigerwerbende können, zusammen mit ihrem Personal, eine zweite Säule errichten, und sie können auch eine dritte Säule errichten. Es wird also kaum jemand gar nichts mitbringen, wenn er vom Selbständig- zum Unselbständigerwerbenden wird.

Es gibt ein berühmtes Beispiel: Eine Frau, die mit 57 Jahren aus dem Ausland kommt, kein Vorsorgeguthaben hat und jetzt beruflich ein solches aufbaut, wird immer noch während einigen Jahren, wenn sie bis zum Alter von 62 Jahren arbeitet, die Summe von 70 000 Franken einbringen können. Es kann aber nicht angehen, dass man erst gegen Ende des Lebens merkt, dass man noch etwas tun könnte. Man kann auch das, was man einbringt, etwas manipulieren; man kann z. B. ein Haus bauen und mit einem Vorbezug das Vorsorgeguthaben reduzieren usw. Es gibt x Möglichkeiten, diese Regelungen zu nutzen.

Nochmals grundsätzlich: Der Bundesrat kann sich mit der sehr grosszügigen Lösung der Kommission abfinden; aber er bittet Sie, diese nicht weiter zu verwässern. Es ist ein guter Schritt in die richtige Richtung – ich glaube, das hat auch Frau Saudan anhand von Beispielen gezeigt –; es ist ein grosszügiger Schritt. Das ist auch der Grund, warum ich Sie nachher noch einmal bitten werde, die beiden Anträge Cottier und Spoerry abzulehnen.

Cottier Anton (C, FR): Der Zweck der neuen Bestimmung in Artikel 79d ist – so wie dieser eben vorgestellt wurde – die Missbrauchsbekämpfung. Mit diesem Ziel kann ich mich noch einverstanden erklären. Für Tatbestände aber, bei denen von vornherein ein Missbrauch ausgeschlossen ist, dür-

fen diese neuen Beschränkungen gemäss Artikel 79d nicht gelten. Für diese Fälle muss weiterhin ein Einkauf in die reglementarischen Vorsorgeleistungen zugelassen werden – das will ich mit Absatz 5 erreichen.

Es geht um Stellenwechsel, Ehescheidung und Wohneigentumsförderung. Gerade bezüglich Ehescheidung und Wohneigentumsförderung wurden erst kürzlich neue Bestimmungen im Freizügigkeitsgesetz verankert. Beim Tatbestand des Stellenwechsels geht es mir darum, die Arbeitskräfte für ihre Bereitschaft zur Mobilität auf dem Arbeitsmarkt nicht zu bestrafen. Ich bin der Auffassung, dass mein Antrag nicht vom Stabilisierungsziel abweicht; die beantragten Änderungen haben höchstens geringe finanzielle Auswirkungen.

Und nun zu den drei Tatbeständen in Absatz 5:

1. Eintrittsleistungen beim Stellenwechsel: Wenn Arbeitnehmende ein neues Arbeitsverhältnis beginnen, können sie sich die Vorsorgeeinrichtung nicht auswählen. Sie haben der Vorsorgeeinrichtung beizutreten, die von ihrem Arbeitgeber ausgewählt und bestimmt wird. Je nach Ausgestaltung dieser Vorsorgeeinrichtung ist zum Erwerb der reglementarischen Leistungen ein mehr oder weniger grosser Einkauf notwendig. Vielfach können die Arbeitnehmenden nicht auswählen, ob sie die Stelle wechseln wollen oder nicht. Im Zeitalter von Firmenfusionen und -absplattungen ist ein Wechsel der Vorsorgeeinrichtung an der Tagesordnung. Im Zeitalter der wirtschaftlichen Verflechtung wird es immer wichtiger, auch im Ausland Erfahrungen zu sammeln und sich weiterzubilden – ich denke hier nicht nur an den Fall der 57jährigen Frau, die aus dem Ausland zurückkehrt. Es wäre stossend, wenn die Arbeitnehmenden für eine im Interesse aller liegende Flexibilität bestraft würden, indem man sie vom Einkauf in die Vorsorgeleistungen ausschliesse. Eine Einschränkung des Einkaufs, wie sie Artikel 79d neu vorsieht, würde so unfreiwillig dazu beitragen, die Mobilität zu behindern. Die Nachteile daraus wären ohnehin grösser als das, was der Bund über die Neuregelung an finanziellen Mitteln allenfalls gewinnen könnte. Wir verlangen mehr Mobilität auf dem Arbeitsmarkt und behindern sie gerade mit dieser neuen Bestimmung – ein Widerspruch.

2. Zu Litera b, den Wiedereinkäufen im Falle der Ehescheidung: Gemäss Freizügigkeitsgesetz kann der Richter bei Ehescheidung bestimmen, dass ein Teil der Vorsorgeleistung eines Ehegatten an die Vorsorgeeinrichtung des anderen übertragen wird. Gleichzeitig hat die Vorsorgeeinrichtung dem verpflichteten schuldigen Ehegatten danach die Möglichkeit zu gewähren, sich im Rahmen der übertragenen Vorsorgeleistung wieder einzukaufen. Das neue Scheidungsrecht sieht in jedem Fall zwingend eine häftige Aufteilung der Vorsorgeleistungen der Ehegatten vor. In diesen Fällen muss deshalb ein Einkauf in die vollen reglementarischen Leistungen wieder vorbehaltlos möglich sein. Das will ich mit meinem Antrag zu Artikel 79d Absatz 5 Buchstabe b erreichen.

3. Zu Buchstabe c, Einkäufe bei Rückzahlung eines Vorbezuges im Sinne der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge: Hat ein Versicherter z. B. vor einigen Jahren einen Vorbezug für den Erwerb eines Eigenheimes aus Mitteln der beruflichen Vorsorge getätigt und bezahlt er diesen gleichen Betrag zu einem späteren Zeitpunkt wieder ein, entsteht ein Ungleichgewicht, eine Lücke in seinen Vorsorgeleistungen. Es muss weiterhin zulässig sein, zur Deckung dieser Lücke einen Einkauf in die reglementarischen Leistungen tätigen zu können. Gerade im Zusammenhang mit der Kampagne gegen die Initiative zur Förderung des Wohneigentums ist immer wieder darauf hingewiesen worden, dass man zwar gegen diese Initiative sei, nicht aber gegen die Wohneigentumsförderung an sich. Hier besteht nun die Möglichkeit, diesem Willen Nachachtung zu verschaffen, und dies, ohne dass Mehrkosten entstehen.

In allen diesen Fällen kann nicht von Missbräuchen für die steuerliche Optimierung gesprochen werden. Niemand wird aus steuerlichen Gründen, weil ein Steuerschlupfloch besteht, seine Ehe scheiden oder seinen Arbeitsplatz auf Zeit ins Ausland verlegen. Missbräuche sind da ausgeschlossen. Deshalb beantrage ich Ihnen, Absatz 5 einzuführen.

Spoerry Vreni (R, ZH): Von den Tatbeständen, die Kollege Cottier eben erwähnt hat und deren Integration ins Stabilisierungsprogramm keine Freude auslösen kann, ist für mich der Fall der Ehescheidung der gravierendste. Aus meiner Sicht muss zumindest in diesem Bereich eine Korrektur vorgenommen werden, kann doch hier nicht ernsthaft von einem Missbrauch oder von einer Steuerlücke gesprochen werden. Warum?

Die Regelung, wie sie mit der Begrenzung des Wiedereinkaufes in Artikel 79d vorgesehen ist, ändert im Bereich der Scheidung ein Gesetz ab, das noch nicht einmal in Kraft getreten ist. Das neue Scheidungsrecht tritt am 1. Januar 2000 in Kraft. Eine der zentralen Neuerungen in diesem Scheidungsrecht ist die Vorschrift, dass bei der finanziellen Auseinandersetzung jeder Ehegatte Anspruch auf die Hälfte der nach dem Freizügigkeitsgesetz (FZG) zu ermittelnden Austrittsleistung des anderen Ehegatten hat. Das ist eine sehr wichtige, zentrale Bestimmung im neuen Scheidungsrecht, die sich zurzeit – und wahrscheinlich noch länger – vor allem zugunsten der Frauen auswirken wird.

Es ist aber auch eine Bestimmung, die wehtun kann. Nicht zuletzt deshalb ist zusammen mit dem Scheidungsrecht auch das FZG abgeändert worden. Zusammen mit dem Scheidungsrecht tritt am 1. Januar 2000 eine neue Vorschrift im FZG in Kraft. Es handelt sich um den neuen Artikel 22c, den ich zitieren möchte: «Die Vorsorgeeinrichtung hat nach der Ehescheidung dem verpflichteten Ehegatten die Möglichkeit zu gewähren, sich im Rahmen der übertragenen Austrittsleistung wieder einzukaufen.»

Dies liegt im berechtigten Interesse der Vorsorge, und dieses berechnete Interesse im Vorsorgebereich anerkennt ja auch Herr Bundesrat Villiger.

Die Zusicherung, wonach der volle Wiedereinkauf in die Vorsorgeeinrichtung fiskalisch begünstigt möglich und zugelassen sein soll, hat die im Rahmen der Diskussion um das neue Scheidungsrecht zum Teil vorhandene Skepsis gegenüber der Teilung der Austrittsleistung im Scheidungsfall sicher gemildert. Nun gehen wir hin und nehmen diese Zusicherung im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes teilweise wieder zurück, bevor das neue Scheidungsrecht und die entsprechende Änderung des FZG auch nur in Kraft getreten sind.

Das stört mich; das stört mich sehr! Es stört mich aus Gründen der Rechtssicherheit. Es stört mich aber auch, weil man beim Wiedereinkauf im Rahmen von Scheidungen nun wirklich nicht vom Ausnutzen von Steuerlücken sprechen kann. Scheidungen werden wohl kaum als Massnahmen der Steuerplanung und Steueroptimierung vorgenommen. Zu betonen ist zudem, dass die neue Einschränkung im Stabilisierungsprogramm bei weitem nicht nur Ehepaare mit sehr hohen Einkommen betreffen wird. Auch bei mittelständischen Einkommen kann die neue Beschränkung des Wiedereinkaufs Probleme schaffen. Dies trifft jedenfalls bei jenen Ehepaaren zu, die sich im fortgeschrittenen Alter scheiden lassen. Da neu nur noch die bevorstehenden Jahre eingekauft werden können, die zurückliegenden aber nicht, kann die abgetretene Austrittsleistung in bestimmten Fällen nicht mehr voll eingekauft werden, obwohl wir das – wie ich gesagt habe – ja gerade voll zugesichert haben.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, meinem Antrag bzw. zumindest der Litera b gemäss dem Antrag Cottier zuzustimmen und auf die Begrenzung des Wiedereinkaufes im Scheidungsfall zu verzichten.

Erinnern Sie sich bitte daran, dass wir vor wenigen Sessoren hier in diesem Rat die Pflicht zur Teilung der Vorsorgeleistung im Scheidungsfall eingeführt, gleichzeitig aber auch die Möglichkeit des vollen, fiskalisch begünstigten Wiedereinkaufes zugesichert haben. Davon abzuweichen ist aus meiner Sicht mit den Regeln der Gesetzgebung und dem Respekt vor der notwendigen Rechtssicherheit nicht zu vereinbaren. Wir können nicht im Rahmen eines Gesetzgebungs-Multipakets, wie es das Stabilisierungsprogramm darstellt, ein verabschiedetes Gesetz, das noch nicht in Kraft getreten ist, schon wieder abändern.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, meinem Antrag zu Artikel

79d Absatz 5 oder der Litera b gemäss dem Antrag Cottier zuzustimmen.

Saudan Françoise (R, GE): Les deux propositions dont nous sommes saisis montrent à l'évidence à quel point ce dossier était difficile, et difficile d'abord au point de vue technique. Je comprends le souci qui anime à la fois M. Cottier et Mme Spoerry. Mais si nous entrons en matière sur ces propositions, que je vais essayer de prendre l'une après l'autre, pour ne pas mélanger les problèmes – le problème du divorce est en effet un problème extrêmement particulier –, nous risquons de vider totalement de son sens – en tout cas si nous suivons la proposition Cottier – la disposition adoptée par le Conseil national. Car c'est bien évident: j'ai tenté hier d'expliquer à quel point le problème était complexe, parce que nous sommes dans une société où, il est vrai, la flexibilité et la mobilité sont de plus en plus grandes; mais nous devons raisonner dans le cadre à la fois interne, le cadre global de notre prévoyance professionnelle, et le cadre international, où les systèmes sont totalement différents.

Or, les cas évoqués par M. Cottier ne font pas du tout référence aux prestations que l'on peut acquérir à l'étranger parce qu'elles sont obligatoires dans le cadre du 2e pilier, ou en cas de changement de statut; ils ne font pas référence non plus aux fonds que nous pouvons accumuler en Suisse aussi, particulièrement du 3e pilier, pilier lié, ou, si l'on passe d'un statut de salarié à un statut d'indépendant – et c'est de plus en plus fréquent –, au prélèvement des fonds accumulés au sein du 2e pilier pour créer, par exemple, une entreprise. On ne s'occupe jamais de ce qui a été accumulé au titre des assurances sociales, pour ne s'occuper que des lacunes éventuelles ou des situations difficiles dans lesquelles les gens pourraient se trouver. C'est pour cela que j'avais personnellement renoncé à mes propositions: car, face à la complexité des problèmes, il faut vraiment réfléchir à ces questions à tête reposée.

Je reprends l'exemple du divorce parce qu'à mes yeux, il est parfaitement éclairant des problèmes qui se posent. Et d'ailleurs, je fais référence à un article que j'ai lu dans un mensuel économique que je ne citerai pas, concernant un important responsable de banque que je ne citerai pas non plus, qui, paraît-il, face aux conséquences de son divorce concernant sa propre prévoyance professionnelle, hésitait à divorcer! C'est une anecdote, mais elle met bien en évidence le fait que, réellement, les modifications fondamentales que nous avons adoptées étaient non seulement nécessaires, en majorité pour les femmes, mais pouvaient poser des problèmes.

Alors pourquoi, malgré la pertinence de la proposition Spoerry, je ne vais pas la soutenir? Je ne vais pas la soutenir pour deux raisons.

D'abord, il est évident qu'en cas de divorce on crée une situation particulière. Mais on oublie d'envisager le cas – et on ne peut pas le faire – où la plupart des gens divorcent quand même pour se remarier, et où le partenaire va apporter, lui également, une part, c'est-à-dire la moitié, du 2e pilier qu'il aura accumulé. C'est la première raison.

Je me demande où nous devons fixer la limite d'une assurance sociale qui est là pour pallier aux aléas de la vie, mais quand même pas pour permettre d'aménager sa vie le mieux possible. Car ce qui me dérange dans ce genre de proposition, c'est l'importance des déductions fiscales. Le Conseil national a ouvert largement la porte: 72 320 francs par année, les moyens revenus, Madame Spoerry, ne peuvent se permettre de tels rachats! Il faut cesser de rêver, ou alors ils défiscalisent leur fortune privée – et cela pose un autre genre de problème. Non, ce ne sont pas les moyens revenus qui sont concernés: dites-moi – je reprends l'exemple que je vous ai cité hier – comment, avec un revenu annuel de 120 000 francs, vous pouvez vous permettre de racheter 72 320 francs par année de cotisations qui vous manquent dans une caisse de retraite, d'assurer vos cotisations sociales courantes et de vivre encore!

Je répète que la prévoyance professionnelle doit être constituée au moyen des revenus professionnels, c'est un point ab-

solument central. Les propositions Cottier et Spoerry qui, en définitive, sont peut-être justifiées par un certain souci me gênent. Les allègements fiscaux se font au détriment de l'ensemble de la société et des tâches que l'Etat doit remplir.

Où met-on la limite, à un certain moment, de ce qu'on doit accorder en matière fiscale à la prévoyance professionnelle? Admettons que quelqu'un divorce à quarante ans, on lui permet de reconstituer sa prévoyance professionnelle entièrement; la même personne divorce à cinquante ans – je connais des cas semblables dans mon entourage – et reconstitue une troisième fois son 2e pilier. On défiscalise ainsi des montants que j'ai calculés hier – j'en ai fait la démonstration devant vous et elle n'a pas été contestée par le Conseil fédéral – qui n'ont plus rien à voir avec la prévoyance professionnelle. C'est ce qui me dérange dans ces deux propositions: on ne peut pas – pardonnez-moi l'expression, parce que je ne veux pas qu'elle soit blessante – bricoler des mesures sans prendre la peine, d'abord, d'entendre des spécialistes de caisses de pensions, de chiffrer dans toutes leurs implications leurs conséquences et de savoir si elles sont justifiées ou pas.

Malgré la pertinence des questions posées, je trouve que l'équilibre dans ce domaine-là est extrêmement précaire. Nous sommes incapables de dire, à l'heure actuelle, si nous adoptons les propositions Cottier et Spoerry, combien elles vont coûter. Cela me dérange profondément, parce que nous sommes dans un équilibre si délicat que créer une divergence majeure avec le Conseil national, qui a largement pris en compte ces questions-là, me semble absolument inopportun.

Wicki Franz (C, LU): Tatsächlich vermisse ich in der Botschaft einen Bezug zum neuen Scheidungsrecht. Ich habe mich bei den Beratungen in der Kommission und im Rat im Rahmen des neuen Scheidungsrechtes für diese Problematik sehr eingesetzt, welche Herr Cottier und Frau Spoerry angeführt haben. Die Probleme bestehen tatsächlich; ich möchte nicht wiederholen, was Frau Spoerry gesagt hat. Hier muss eine Lösung gefunden werden.

Beim Scheidungsrecht verlangen wir, dass die Altersvorsorge aufgeteilt wird. Der Richter muss sich mit diesem Problem von Amtes wegen befassen, allenfalls muss sogar das Versicherungsgericht eingeschaltet werden. Nun kommen wir und sagen ohne Bezug auf das neue Scheidungsrecht, wie es nun gehen soll. Wir müssen hier eine Differenz schaffen, zumindest damit die Verwaltung für die Differenzbereinigung allenfalls eine Lösung finden kann.

Ich persönlich könnte mich durchaus den Anträgen Cottier bzw. Spoerry anschliessen. Es ist mir aber ein wichtiges Anliegen, dass ein Bezug zum neuen Scheidungsrecht geschaffen wird.

Gemperli Paul (C, SG): Der Antrag Cottier verlangt Ausnahmen von der Begrenzung des Einkaufs im Scheidungsfall, beim Stellenwechsel und im Rahmen der Wohneigentumsförderung. Er stellt also drei Begehren.

Zuerst einmal zum letzten: Vorbezogene Altersguthaben im Rahmen der Wohneigentumsförderung berechtigen schon heute nicht zu einem Einkauf. Wir würden also über die bestehende Regelung hinausgehen, wenn wir dem Antrag Cottier zustimmen würden. Das kann nicht der Sinn dieser Übung sein. Artikel 83a BVG sieht vor, dass bei der Rückzahlung solcher Vorbezüge die seinerzeit bezahlten Steuern zurückverlangt werden können. Wenn man das Haus verkauft und das Geld wieder in die Pensionskasse fliesst, kann man die seinerzeit bei der Entnahme geschuldeten Steuern zurückverlangen. Ein Einkauf anstelle dieser Rückzahlung ist nicht möglich. Man kann nur zurückzahlen, aber man kann nicht zusätzlich einkaufen.

Dieser Punkt im Antrag Cottier würde somit nach meiner Auffassung der Regelung des BVG widersprechen. Zudem könnte eine solche Einkaufsmöglichkeit zu vorsorgetechnischen Überdeckungen führen, da die Vorsorge dann zweifach bestünde: einmal in der Form von Wohneigentum und ein zweites Mal in Form einer Anwartschaft gegenüber der

Vorsorgeeinrichtung. Es wird Geld aus der Vorsorgeeinrichtung für die Wohneigentumsförderung freigegeben, weil man sagt: Damit sorgt jemand mit Wohneigentum selber für sein Alter vor; er darf daher diesen Teil aus seinem Altersguthaben dafür einsetzen. Wenn aber nachher dieser seinerzeit bezogene Betrag in die Pensionskasse eingekauft werden könnte und nach dem Liegenschaftsverkauf das Geld nochmals einfliesst, dann hätte er ja letztlich eine versicherungstechnische Überdeckung; das kann sicher nicht der Sinn dieser Regelung sein.

Zum zweiten Begehren von Herrn Cottier: Auch bei Stellenwechsel ist meines Erachtens nicht einzusehen, weshalb es eine Ausnahmeregelung geben soll. Ein Stellenwechsel unterscheidet sich technisch gesehen in keiner Weise von einem beruflichen Aufstieg beim gleichen Arbeitgeber. Zudem ist im Falle des Stellenwechsels die Freizügigkeitsleistung, die ein Arbeitnehmer erhält, zwingend in die neue Vorsorgeeinrichtung einzulegen; der Vorsorgebedarf kann mit der Regelung, die vorgeschlagen ist, meines Erachtens abgedeckt werden.

Nehmen Sie als Beispiel einen 40jährigen Arbeitnehmer, der seine Stelle wechselt: Er nimmt das bisherige Altersguthaben mit, und das muss er zwingend einlegen. Nun kann er sich, weil er 40 Jahre alt ist, noch für 25 Jahre einkaufen, also bis zum 65. Altersjahr. Das gibt einen ganz erklecklichen Betrag: 25mal gut 70 000 Franken, das ergibt nahezu 2 Millionen Franken, und damit kann er sich eine Altersvorsorge aufbauen, die im Alter sicher genügt. Wenn er die Stelle nachher wieder wechselt, kommt wieder die Freizügigkeitsleistung bei der Einkaufsregelung zum Tragen. Wenn er mit 50 Jahren wieder wechselt, darf er noch 15mal die 70 000 Franken einzahlen. Das gibt nach meiner Rechnung auch wieder mehr als eine Million, mit der er sich in die maximalen Leistungen einkaufen kann. Nach meinem Verständnis besteht kein Grund, eine zusätzliche Regelung zu schaffen; das Ganze würde kompliziert, und es würden Ungleichheiten zwischen denjenigen geschaffen, die beim gleichen Arbeitgeber bleiben, und denjenigen, die die Stelle wechseln. Ich glaube, das dürfen wir nicht einfach so übers Knie brechen.

Am ehesten habe ich Verständnis für die Einkaufsmöglichkeit im Fall der Scheidung. Wir müssen sehen, dass solche Probleme durch das neue Scheidungsrecht entstehen können. Wenn Sie die Regelung der Kommission ansehen und interpretieren, dann stellen Sie fest, dass auch bei einer Scheidung das fehlende Altersguthaben in den allermeisten Fällen eingekauft werden kann. In den allermeisten Fällen ist das möglich. Eine Begrenzung des Einkaufs bei Scheidung greift nach meinem Empfinden nur bei sehr hohen Erwerbseinkommen. Ich glaube, diese Fälle können nicht zum Anlass, aber auch nicht zum Massstab genommen werden, um hier auf diesem Weg noch zusätzliche Möglichkeiten zu schaffen. Ich gebe aber Herrn Wicki recht, der darauf hingewiesen hat, dass wir diese Problematik noch vertieft ansehen müssen.

Aber für den Augenblick geht es meines Erachtens darum, dass wir Missbräuche vermeiden. Die Regelung, die wir hier haben, verhindert wenigstens die ärgsten Missbräuche und gibt andererseits die Möglichkeit, auch in diesen Spezialfällen eine vernünftige Altersvorsorge zu betreiben.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Anträge Spoerry und Cottier abzulehnen.

Spoerry Vreni (R, ZH): Ich möchte vor allen Dingen in zwei Punkten auf das fulminante Votum von Frau Saudan eingehen.

1. Frau Saudan, ich stimme Ihnen zu, dass der jährliche Betrag, der wieder eingekauft werden kann, grosszügig ist. Aber ich habe es gesagt: Weil nur noch die zukünftigen Jahre eingekauft werden können, kann eben die mögliche Wiedereinkaufssumme recht beschränkt sein. Nehmen Sie als Beispiel einen Mann, der sich im Alter von 60 Jahren scheiden lässt, die Hälfte seiner Vorsorgeleistung abtreten muss und Zeit seines Lebens ein mittelständisches, rechtes Einkommen hatte. Dann sind das rund 350 000 Franken, die er wieder einkaufen kann. Da können Sie doch nicht sagen, das be-

treffe nur die Grossverdiener, das betrifft in diesen Fällen – es mögen nicht allzu viele sein – den Mittelstand.

2. Frau Saudan, hätten Sie Ihre Bedenken vor wenigen Sessionen hier bei der Behandlung des Scheidungsrechtes vorgebracht, dann hätte man allenfalls darüber sprechen können. Dann hätten wir vielleicht eine andere Lösung getroffen. Aber wir haben die Pflicht zur Teilung der Vorsorgeleistung verankert, und wir haben ebenfalls das Recht zum Wiedereinkauf ohne Wenn und Aber zugesichert. Diese beiden Vorschriften sind noch nicht einmal in Kraft, und ich wehre mich dagegen, dass wir dieses Gesetz bereits wieder abändern. Wir haben gesagt, dass man in Zukunft die Vorsorgeleistung in jedem Alter teilen muss – auch mit 58 und 60 oder 62 Jahren. Dies ist nicht überall auf Begeisterung gestossen. Es war eine Vorschrift, die recht umstritten war. Gleichzeitig aber haben wir die Möglichkeit des vollen Wiedereinkaufs zugesichert. Ich bin nicht bereit, diese Zusicherung im Rahmen eines Gesetzgebungs-Multipakets, gegen das man nicht wegen diesem einen Punkt das Referendum ergreifen kann, abzuändern, noch bevor das andere Gesetz in Kraft ist. Hätten wir beim Scheidungsrecht gesagt, dass man zwar teilen muss, der Wiedereinkauf in der Regel, aber nicht immer möglich ist, dann hätte man das diskutieren können. Aber jetzt ist es zu spät. Jetzt geht es um die Rechtssicherheit und um die Zusicherung, die wir im Rahmen einer Gesetzgebung gemacht haben, die noch nicht einmal in Kraft ist.

Saudan Françoise (R, GE): Je suis pleine d'indulgence pour les membres du Conseil qui n'ont pas assisté au débat de la commission, parce que pour maîtriser ces problèmes, cela m'a pris vraiment plusieurs jours de travail. Or, vous assistez là à un genre de ping-pong entre deux parlementaires du même parti, et j'ai beaucoup de sympathie pour vous qui vous efforcez de suivre ce débat.

Je reviens au coeur du problème. Suivre la proposition Spoerry, c'est vider totalement de son sens une des limites que le Conseil fédéral a voulu introduire, à savoir la possibilité de racheter la totalité des cotisations manquantes, en une seule ou plusieurs fois. Il ne faut pas oublier l'objectif de la loi quand même, qui était de limiter ces possibilités de rachat. Je vous donne raison, Madame Spoerry, sur le fait que les nouvelles dispositions n'entreront en vigueur qu'au 1er janvier de l'an 2000. Cette même année, en l'an 2000 donc – si j'en crois les promesses qui nous été faites par Mme la présidente de la Confédération –, on sera saisi également de la révision de la LPP. J'estime que ces problèmes sont tellement complexes, qu'il a été tellement difficile de mettre sur pied cet accord, que créer là une divergence avec le Conseil national, en pensant qu'on pourra la résoudre, me semble hors de propos. Je préfère réellement prendre acte du problème que vous avez soulevé, qui avait d'ailleurs été discuté en commission par Mme Beerli. Ce problème ne nous avait pas échappé, Madame Spoerry. Mme Beerli était revenue à plusieurs reprises sur ce sujet, mais nous avons estimé qu'il était beaucoup plus judicieux, compte tenu de la complexité des problèmes – il faudra même que je vérifie certains points que vous venez de soulever, parce que je ne suis pas une spécialiste de la loi –, d'aborder ces problèmes à tête reposée dans le cadre de la 1ère révision de la LPP.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Les questions qui ont été soulevées par Mme Spoerry et M. Cottier sont des cas réels dont la solution actuelle ne donne pas satisfaction – nous l'admettons d'une façon tout à fait claire. En particulier, c'est le cas du divorce qui a effectivement nourri la discussion au sein de la commission, à la suite de propositions qui avaient été présentées.

Je vais être très bref parce que les membres de la commission qui se sont exprimés ici l'ont fait d'une manière tout à fait bien documentée, particulièrement Mme Saudan qui parle également dans ma langue. J'aimerais surtout insister sur un élément important qui est la conclusion de la commission, et qui consiste à dire que ce problème est très délicat, qu'on ne peut pas le régler lors d'une séance où l'on veut simplement

améliorer les finances fédérales, mais qu'il doit être réglé d'une façon beaucoup plus approfondie avec la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

A cet égard, je voudrais vous rendre attentifs au document qui nous été présenté et qui s'intitule «Die Ziele des Bundesrates im Jahr 1999». Je cite le Conseil fédéral:

«Auch die berufliche Vorsorge benötigt Massnahmen zur Anpassung an die demographische Entwicklung.» Et plus loin: «Im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse wird der Bundesrat in der ersten Jahreshälfte 1999 zu entscheiden haben, ob und wie diese Revisionspostulate in der 1. BVG-Revision weiterverfolgt werden sollen.»

Nous avons la garantie que le Conseil fédéral veut nous donner durant cette année le message sur la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, «BVG-Revision». L'ensemble de ces dispositions concernant le rachat, le règlement du problème du divorce, le changement de profession doit être réglé dans une discussion très approfondie, à l'occasion de cette modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

On entre ici, ce matin, dans un débat de commission et je vous promets que nous ne sommes pas sortis de la discussion, si nous introduisons les modifications qui nous sont proposées par Mme Spoerry et M. Cottier. Lors de l'élimination des divergences, nous allons encore avoir de très longues discussions si nous nous aventurons sur ce terrain difficile. Les intervenants ont raison, la législation mérite d'être modifiée, mais nous ne pouvons pas le faire dans le cadre de ce programme de stabilisation des finances fédérales.

Je vous prie d'en rester aux propositions de la commission.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Noch einmal meine Bitte: Vergewöhnen Sie sich, wieviel jährlich 72 000 Franken sind; das ist relativ viel Geld, das ist eine grosszügige Lösung. Ich habe nun eine Überschlagsrechnung gemacht. Es gibt viele Menschen in diesem Land, die verdienen nicht soviel wie wir maximal zum Abzug zulassen.

Nehmen Sie jemanden, der 200 000 Franken verdient. Ich gehe davon aus, dass er etwa einen Drittel dieses Betrages an Steuern zu zahlen hat und etwa 15 Prozent an die AHV und an die Vorsorge – man spricht ja von guten Kassen, die auch etwas kosten –, also 5,5 Prozent AHV und noch vielleicht 10 Prozent. Von 200 000 Franken bleiben ihm dann noch 110 000 Franken. Man kann sagen, er hat vielleicht Vermögen; aber er kann nicht noch 72 000 Franken abziehen und noch Miete zahlen, eine Familie ernähren und andere Lebenskosten tragen – und er hat doch ein gutes Salär!

Aber es gibt 72 000 Franken. Wenn wir die etwas kleinliche bundesrätliche Lösung mit einem Drittel dieses Grenzbetrages gehabt hätten, wären wahrscheinlich viel mehr solcher Fälle aufgetaucht! Wenn jemand sehr viel älter ist, kann er dies nur aus dem Vermögen nehmen – Frau Spoerry hat das gesagt. Aber in den Fällen, wo Vermögen da ist, kann man sich auch fragen, ob für die Altersvorsorge nicht auch etwas vom Vermögen genommen werden kann. Ich wehre mich einfach gegen die Tatsache, dass diejenigen in den höchsten Salärklassen auch noch alles steuerfrei haben sollen. Wer, wenn nicht diejenigen, die viel verdienen, soll denn privatwirtschaftlich noch sparen, ohne dass der Staat und alle Steuerzahler etwas dazu beitragen?

Das schwierigste Problem ist wahrscheinlich jenes, welches Frau Spoerry aufgeworfen hat. Meine Fachleute sind der Meinung, es sei nicht ganz so kontrovers; es sind ja drei Gesetze, die zusammenspielen. Wir sind überzeugt, dass es praktisch nur wenige Fälle überhaupt treffen würde.

Man kann vielleicht doch ein paar Dinge dazu sagen: Nach dem Scheidungsrecht – Artikel 122 ZGB – hat jeder Ehepartner Anspruch auf die Hälfte des Vorsorgeguthabens des anderen, aber laut Artikel 123 ZGB ist das nicht absolut: Der eine Ehepartner kann ganz oder teilweise verzichten, wenn die Altersvorsorge auf andere Weise gewährleistet werden kann. Auch ein Gericht kann die Teilung verweigern, wenn

sie unbillig wäre. Man kann die Altersvorsorge also durchaus auch auf andere Weise sicherstellen. Das ist dort der Fall – und sehr häufig möglich –, wo Vermögen da ist. Zudem sage ich immer: Wenn man es aufteilt, leben eben beide mit der Hälfte; wären sie zusammengeblieben, würden beide mit dem Ganzen leben.

Gut, wenn beide arbeiten, ist es seltener der Fall, weil dann nur die Differenz geteilt wird. Aber es trifft eben doch tendenziell jene Fälle, wo vielleicht auch andere Lösungen möglich sind. Die Rechnungen von Frau Saudan sind natürlich richtig, das kann ich bestätigen. Überschlagsrechnungen haben gezeigt, dass das Problem in den allermeisten Fällen mit diesen hohen Beträgen, die wir zulassen, lösbar sein sollte. Sollten Sie im Sinne von Frau Spoerry entscheiden, könnte man das durchaus in der Differenzbereinigung vertieft anschauen, das ist selbstverständlich. Wir sind der Meinung, es sei nicht so ein grosses Problem.

Hingegen sind wir bei den Buchstaben a und c des Antrages Cottier voll überzeugt, dass kein Problem besteht, weil diese Fälle gelöst sind – wenn ich das so sagen darf; Herr Gemperli hat es ausführlich gesagt. Wenn ich das vorgezogene Altersguthaben für die Wohneigentumsförderung rausnehme, dann habe ich diesen Vorzugssteuersatz von bis zu 2,3 Prozent. Das berechtigt schon heute nicht zu einem Wiedereinkauf. Wenn es nämlich zurückbezahlt wird, ist es nicht abzugsberechtigt, auch heute nicht. Aber die seinerzeit bezahlten Steuern, diese 2 bis 2,3 Prozent, werden rückerstattet.

Gemäss Buchstabe c des Antrages Cottier könnte man dann neu – neu wäre nicht Status quo – zum normalen abzugsfähigen Tarif rückerkaufen. Das wäre bei hohen Einkommen ein Grenzsteuersatz von 13,2 Prozent. Es würde sich also sehr lohnen, immer wieder eine Hypothek aufzunehmen und diesen Deal zu machen; die Differenz könnte man beziehen. So gesehen würden wir ein neues Steueroptimierungsinstrument schaffen. Da kann man es durchaus beim heutigen Rechtszustand belassen.

Zwei Bemerkungen zu Buchstabe a des Antrages Cottier, zum Stellenwechsel: Es wäre eine Bevorzugung des Stellenwechselnden gegenüber den anderen. Es ist deshalb kein Problem, weil er die Freizügigkeitsleistung jetzt ja mitnehmen kann. Ohne Freizügigkeitsgesetz, mit der damaligen «goldenen Fessel», war das alles viel problematischer als heute. Auch wird die Übergangsgeneration zahlenmässig immer kleiner. Dann ist es so, wie Herr Gemperli gesagt hat: Wer zwei-, dreimal die Stelle wechselt, kann diese Einkaufsmöglichkeit jedesmal nutzen und sich wieder in die neue Vorsorgeeinrichtung einkaufen. So gesehen besteht hier unseres Erachtens das Problem nicht.

Wo ein Zweifel auftauchen könnte, wäre es höchstens im Bereich der Scheidungen.

Ich darf noch zusätzlich sagen – Ihr Kommissionspräsident hat schon darauf hingewiesen: Erstmals ist eine Reform des BVG vorgesehen; sie ist in der Vernehmlassung. Im Entwurf hatten wir ursprünglich – Sie sehen jetzt die Problematik – vorgesehen, diese obere Begrenzung des Salärs überhaupt hineinzunehmen. Dann haben wir das herausgekippt, weil wir das Problem hier lösen wollten. Die Frage stellt sich, ob es bei der BVG-Revision wieder hineinkommt. Aber der Aufschrei war derart gewaltig, dass ich sehr daran zweifle. Sicher aber werden im Zusammenhang mit der BVG-Revision all diese Probleme noch einmal angeschaut werden können.

So gesehen muss ich Sie dringend bitten, den Antrag Cottier abzulehnen. Ich glaube, er ist nicht gerechtfertigt. Der Antrag Spoerry spricht ein Problem an, das möglicherweise eine vertiefte Diskussion verdienen würde. Ich würde es aber vorziehen, wenn Sie auch den Antrag Spoerry ablehnen würden. Andernfalls würden wir das in der Differenzbereinigung noch einmal anschauen.

Abs. 3, 4 – Al. 3, 4

*Angenommen gemäss Antrag Cottier
Adopté selon la proposition Cottier*

Abs. 5 Bst. a – Al. 5 let. a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Cottier 4 Stimmen
Dagegen 24 Stimmen

Abs. 5 Bst. b – Al. 5 let. b

Präsident: Der Antrag Spoerry zu Absatz 5 und der Antrag Cottier zu Absatz 5 Buchstabe b sind inhaltlich identisch.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Spoerry/Cottier 19 Stimmen
Dagegen 15 Stimmen

Abs. 5 Bst. c – Al. 5 let. c

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Cottier 6 Stimmen
Dagegen 25 Stimmen

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

98.3524

**Motion Nationalrat
(Kommission-NR 98.059)
Rentenanpassungen der AHV-Renten
Motion Conseil national
(Commission-CN 98.059)
Adaptation des rentes de l'AVS**

Wortlaut der Motion vom 2. Dezember 1998

Der Bundesrat wird beauftragt, die Anpassung der AHV-Renten an die Lohn- und Preisentwicklung im Rahmen der 11. AHV-Revision unter Berücksichtigung der finanziellen Lage der AHV-Versicherung zu regeln.

Texte de la motion du 2 décembre 1998

Le Conseil fédéral est chargé de régler l'adaptation des rentes AVS à l'évolution des salaires et du coût de la vie, dans le cadre de la 11e révision de l'AVS, en tenant compte de la situation financière de cette assurance.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: La commission vous propose de transmettre la motion 98.3524 en tant que telle.

Überwiesen – Transmis

98.059

Stabilisierungsprogramm 1998 Programme de stabilisation 1998

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 45 hiervoor – Voir page 45 ci-devant

*A. Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998
(Fortsetzung)*

A. Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 (suite)

Entlastungen im Bereich der Sozialversicherungen Allègements dans le domaine des assurances sociales

Ziff. 10

Antrag der Kommission

Unverändert

Ch. 10

Proposition de la commission

Inchangé

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: La commission a traité cet objet de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité et nous avons opté pour une proposition selon laquelle ce texte est biffé. La décision a été prise par la commission par 5 voix contre 4 – donc, une décision relativement étroite –, mais elle a été prise dans le sens de biffer tout ce chapitre de la loi No 10.

Actuellement, chaque office AI dispose d'au moins un médecin; c'est une sorte de solution cantonale, et dans chaque office AI de petite taille, les médecins sont engagés à temps partiel et exercent également une activité indépendante. En l'occurrence, leur taux d'occupation dans le cadre de l'assurance-invalidité oscille souvent entre 5 et 10 pour cent. Les médecins des offices AI font partie du personnel de ces offices et, à l'heure qu'il est, les offices de l'assurance-invalidité ont toute latitude pour sélectionner et engager les médecins. Les offices AI sont soumis à la surveillance de la Confédération, qui est exercée par l'OFAS.

Dans la nouvelle réglementation qui était prévue par le Conseil fédéral, il a été fixé le cadre suivant pour la teneur des nouvelles dispositions: introduction de la compétence des médecins de procéder à des examens, pas de solution cantonale, influence accrue de l'OFAS, pas de gonflement de l'infrastructure, financement par le biais de l'assurance-invalidité. Le présent projet de mise en oeuvre prévoit une solution régionale, un service médical étant créé dans chaque région. L'OFAS exercerait la surveillance matérielle avec les compétences suivantes: compétence d'édicter des directives générales, si nécessaire des directives pour les cas d'espèce, y compris dans le domaine médical, examen des prestations des services médicaux régionaux, responsabilité de la formation du personnel spécialisé des services médicaux régionaux, contrôle périodique de la gestion des services médicaux régionaux et établissement d'un rapport annuel par les services médicaux régionaux.

La commission a décidé de vous proposer de biffer ce chapitre, c'est-à-dire de maintenir le droit en vigueur, par crainte d'une sorte de centralisation, par certaine crainte au niveau de l'emploi; mais elle a surtout retenu finalement comme argument le fait que la loi fédérale sur l'assurance-invalidité fait l'objet actuellement d'un référendum. Il est vrai que ce référendum ne porte pas sur cette disposition à proprement parler, mais essentiellement sur le quart de rente. Après la discussion que nous avons eue en commission, nous avons estimé qu'il n'était pas très démocratique de faire entrer une disposition par la petite porte, si je puis dire, lors du traitement d'une autre loi, alors que la même disposition se trouve dans une loi actuellement soumise au référendum.

Pour ces raisons, au nom de la commission, je vous prie de biffer cette disposition du projet, donc de maintenir le droit en vigueur.

Au chiffre 13, la commission n'a apporté aucune modification à la décision du Conseil national, ce qui ne veut pas dire que nous avons passé rapidement sur ce texte. Au contraire, la discussion a été assez large. Nous avons entendu les représentants de l'administration à ce sujet, qui nous ont donné de nombreuses explications, surtout en ce qui concerne la statistique en matière de chômage. Par conséquent, à la suite de ces explications, nous n'avons apporté aucune modification à la disposition votée par le Conseil national.

B. Bundesbeschluss über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

B. Arrêté fédéral sur le financement de l'assurance-chômage

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

30 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

98.3525

Motion Nationalrat (Kommission-NR 98.059) Sanierung der Arbeitslosenversicherung

Motion Conseil national (Commission-CN 98.059) Assainissement de l'assurance-chômage

Wortlaut der Motion vom 2. Dezember 1998

Der Bundesrat legt bis zum Winter 2000 eine Revisionsvorlage der ALV vor mit dem Ziel, dass nur noch 2 Lohnprozente für die ALV erhoben werden müssen und weder die Kantone noch der Bund Zahlungen an die ALV zu leisten haben.

Texte de la motion du 2 décembre 1998

Le Conseil fédéral présente jusqu'à l'hiver 2000 un projet de révision pour assainir l'assurance-chômage, de sorte qu'il ne soit plus possible de prélever que 2 pour cent de cotisation salariale et que les cantons et la Confédération ne doivent plus fournir des paiements au titre de l'assurance-chômage.

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: En ce qui concerne la motion 98.3525 «Assainissement de l'assurance-chômage», le Conseil fédéral recommandait à l'origine sa transformation en postulat. Votre commission a montré assez peu d'enthousiasme à la transmettre en tant que telle, en raison du caractère essentiellement déclamatoire de son texte. Malgré tout, à la fin de la discussion, avec l'argument principal qu'il ne

fallait pas affaiblir l'ensemble du paquet et que, même si ce texte fixait des objectifs difficilement réalisables, votre commission a décidé, par 8 voix contre 4, de vous recommander de transmettre la motion précitée.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Bei der nachfolgenden Motion, «Reduktion der Verwaltungskosten der Arbeitslosenversicherung» (98.3526), ist der Bundesrat bereit, diese als Motion entgegenzunehmen.

Bei der Motion 98.3525, «Sanierung der Arbeitslosenversicherung», ist der Bundesrat mit der Formulierung über weite Strecken einverstanden.

Ich habe Ihnen gestern den Zeitplan dargelegt, wir können ihn einhalten. Es ist natürlich auch das Ziel, mit weniger Beiträgen durchzukommen. Warum der Bundesrat beantragt hat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, ist sehr einfach: Es ist natürlich nicht sicher, ob es mit zwei Lohnprozents wirklich geht. Das hängt auch davon ab, wie die Arbeitslosigkeit dannzumal sein wird. Vielleicht gibt es ja modernere Denkansätze, die sagen, die Beiträge könnten auch von der Arbeitslosigkeit selbst abhängig sein; man hätte hier also variable Ansätze. Wir haben ja jetzt auch das dritte Lohnprozent relativ spontan einführen müssen, um überhaupt die Versicherung zu sichern. Es wird also – so nehme ich zumindest an – eine ziemlich grundlegende Veränderung der Versicherung geben müssen, aber das wird alles sehr durchdacht sein müssen. Das ist der Grund.

Ich habe im Zusammenhang mit der Ausgewogenheit der ganzen Vorlage trotzdem dafür Verständnis, dass die Kommission auf der Motion beharrt hat, weil es natürlich im Rahmen dieses Pakets einigen politischen Kreisen sehr schwer gefallen ist, sich damit abzufinden, dass ein drittes Lohnprozent perpetuiert wird und dass ein zweites deplafoniert wird, wodurch die Versicherung natürlich – wie das ein Votant gesagt hat – ein bisschen den Charakter einer Versicherung verliert. Denn bei einem grossen Teil der Finanzierung ist auch Solidarität mit dabei. Das ist in bezug auf die Verfassungsmässigkeit ein bisschen eine Gratwanderung, man kann das wollen, aber es ist ein bisschen eine Gratwanderung. Soviel zur Erläuterung der politischen Situation. Der Bundesrat beantragt Ihnen, die Motion 98.3525 in ein Postulat umzuwandeln.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion	24 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

98.3526

**Motion Nationalrat
(Kommission-NR 98.059)
Reduktion der Verwaltungskosten
der Arbeitslosenversicherung
Motion Conseil national
(Commission-CN 98.059)
Réduction des frais administratifs
de l'assurance-chômage**

Wortlaut der Motion vom 2. Dezember 1998

Der Bundesrat wird eingeladen, die im Sinne einer Rationalisierung und Kosteneinsparung eingeleiteten Revisionsarbeiten so zu beschleunigen, dass Einsparungen bereits während der Dauer des Stabilisierungsprogrammes (1999–2001) eintreten.

Texte de la motion du 2 décembre 1998

Le Conseil fédéral est invité à accélérer les travaux de révision entrepris en vue de rationaliser et d'économiser des frais

de façon à ce que ces économies soient réalisées déjà durant la mise en oeuvre du programme de stabilisation (1999–2001).

Überwiesen – Transmis

98.059

Stabilisierungsprogramm 1998 Programme de stabilisation 1998

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 63 hiervor – Voir page 63 ci-devant

A. Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998 (Fortsetzung)

A. Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998 (suite)

Ziff. II

Antrag der Kommission

Abs. 3

Folgende Bestimmungen gelten rückwirkend ab dem 1. Januar jenes Jahres, in dem dieses Gesetz in Kraft gesetzt wird:

a. Artikel 4 Absatz 1, Artikel 16a und Artikel 21 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (Ziff. I/1);

....

Ch. II

Proposition de la commission

Al. 3

Les dispositions suivantes s'appliquent avec effet rétroactif à partir du 1er janvier de l'année où la présente loi est mise en vigueur:

a. l'article 4 alinéa 1er, l'article 16a et l'article 21 alinéa 1er de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (ch. I/1);

....

Präsident: Wir kommen zur Gesamt Abstimmung über Entwurf A.

Gesamt abstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	33 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

98.077

**Dringliche Massnahmen
im Bereich
der Umsatzabgabe**
**Mesures urgentes
dans le domaine
du droit de timbre de négociation**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 14. Dezember 1998 (BBI 1999 1025)
Message et projet d'arrêté du 14 décembre 1998 (FF 1999 899)

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Unsere Kommission hat sich an zwei Tagen in Zürich mit verschiedenen Fragen in Zusammenhang mit dem Finanz- und Börsenplatz Schweiz auseinandergesetzt und dabei auch verschiedene Geschäfte behandelt, die in dieser Session diskutiert werden. Es betrifft dies die Währungsverfassung, die wir in zwei Wochen behandeln werden, die jetzt zu behandelnde Umsatzabgabe sowie eine Motion zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Börsenplatzes Schweiz, welche die Kommission eingereicht hat.

Gestatten Sie mir zu den beiden Vorlagen folgende einleitende Bemerkungen: Das Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel, das 1995 eingeführt wurde, bestimmt, dass ausländische Effekthändler, welche in der Schweiz weder ihren Sitz noch eine Zweitniederlassung haben, sich der Schweizer Börse (SWX) als sogenannte «remote members» anschliessen können und nicht abgabepflichtig sind. Ziel dieser Bestimmung war es, zu erreichen, dass bestimmte Börsengeschäfte nicht abwandern.

In der Zwischenzeit haben sich die Finanz- und Börsenplätze weiterentwickelt und teilweise grundlegend verändert. Der Euro wurde – mit noch unabsehbaren Folgen für den europäischen Markt – eingeführt. Die Schweizer Börse hat sich erfreulicherweise auf einem immer schwierigeren Markt als Pionier entpuppt: 1989 wurde die erste vollelektronische Börse für den Derivathandel gestartet. Die Swiss Exchange (SWX), die erste vollelektronische Börse, an der Aktien, Obligationen, Fonds und Warrants vollelektronisch gehandelt und «gecleart» werden, wurde gestartet. Die Weiterentwicklung ist in vollem Gange; Börsenplätze, die vor wenigen Jahren noch kaum Chancen hatten, bieten heute, zumindest in Teilbereichen, bessere Rahmenbedingungen an als die Schweiz. Mitte 1997 forderten die Schweizerische Bankiervereinigung und die SWX im Hinblick auf den intensiveren Wettbewerb die Abschaffung der Umsatzabgabe.

Nach Gesprächen mit der SWX und der Bankiervereinigung setzte der Bund eine gemischte Arbeitsgruppe ein. Diese hatte den Auftrag, den Handlungsbedarf zu eruieren und Vorschläge für Kompensationsmassnahmen zu erarbeiten, sofern die Umsatzabgabe reduziert werden müsste. Dabei geht es je nach Art der Reduktion um Hunderte von Millionen Franken, im schlimmsten Fall für den Finanzminister sogar um 1 bis 2 Milliarden Franken. Dem stehen selbstverständlich die Arbeitsplätze, die ganze Wirtschaft, die politische Bedeutung dieses Börsenplatzes gegenüber. Das gilt es dann jeweils abzuwägen.

An zehn Sitzungen hat diese Arbeitsgruppe Varianten diskutiert und auch Kompensationslösungen gesucht; leider ohne definitives Ergebnis. Die Arbeiten müssen fortgesetzt und auch rasch umgesetzt werden. Unsere Motion weist in diese Richtung.

Heute geht es um eine beschränkte Übergangslösung, die kurzfristige nachteilige Folgen der heutigen Aufgabenregelung zumindest mildern soll. Es geht dabei um drei Massnahmen: Die erste Massnahme betrifft die ausländischen Effekthändler, welche sich als sogenannte «remote members» der Schweizer Börse anschliessen wollen. Diese «remote members» sollen gemäss dem Entwurf des Bundesrates gleich wie die inländischen Effekthändler zur Entrichtung der Umsatzabgabe verpflichtet werden. Für ihre Handelsbestände

sollen sie die gleiche Entlastung beanspruchen können wie die inländischen Mitglieder der Schweizer Börse. Die von den «remote members» geschuldete Umsatzabgabe soll von der Schweizer Börse abgeliefert werden.

Bei der zweiten Massnahme geht es um die Entlastung des Handels mit Eurobonds. Nach dem Entwurf des Bundesrates soll für die ausländischen Kunden der inländischen Banken generell keine Umsatzabgabe mehr erhoben werden. Man erhofft sich, dadurch Geschäfte, die abgewandert sind, wieder in die Schweiz zurückzubringen.

Mit der dritten Massnahme soll verhindert werden, dass eine Zusatzbelastung anfällt, wenn inländische Banken bei der Ausübung von Optionen oder Futures inländische Wertpapiere an der neuen Optionsbörse Eurex erwerben. Die mit der bundesrätlichen Vorlage verbundenen Ausfälle sind relativ bescheiden, sie machen rund 20 Millionen Franken pro Jahr aus. Unsere Kommission hat sich, wie bereits erwähnt, sehr eingehend mit dem Geschäft befasst. Wir haben am 7. Januar 1999 mit den Spitzen der Schweizerischen Nationalbank, der Schweizer Börse und der Grossbanken Hearings durchgeführt, wobei wir uns über die Bedeutung des Finanzplatzes sowie über die Auswirkungen des Börsengesetzes und über die Zukunft der Stempelsteuer eingehend orientieren liessen. Die erwähnten Hearings haben ergeben, dass die Vermögensverwaltung von ihrem Stellenwert her für den Finanzplatz Schweiz ein sehr bedeutender Faktor ist. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt der Schweiz betrug 1997 der Anteil der Bruttowertschöpfung der Banken mit Einschluss des Zinsdifferenzgeschäftes rund 12 Prozent. Der Anteil des Vermögensverwaltungsgeschäftes der Privatkunden an der Bruttowertschöpfung der Banken beträgt gemäss Nationalbankstatistik rund 14 Milliarden Franken. Gemessen an der Gesamtwertschöpfung der Volkswirtschaft entspricht dies schätzungsweise 3,8 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Die Vorlage des Bundesrates wird sowohl von den Banken als auch von der Schweizer Börse explizit unterstützt. Bei dem zur Diskussion stehenden dringlichen Bundesbeschluss kann es sich aber aus Sicht der Kommission nur um eine Zwischenlösung handeln. Es ist für die Kommission ein grosses Anliegen, dass der Bundesrat rechtzeitig eine Anschlusslösung vorbereitet, die mit einem möglichst geringen Einnahmefall die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes im Bereich der Umsatzabgabe sicherstellt.

Die entsprechende Gesetzesänderung muss so rasch als möglich erfolgen, mit dem Ziel, dass sie spätestens am 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt werden kann. Die Anschlusslösung wird sich allerdings auf das Unerlässliche beschränken müssen. Heute geht es noch nicht um eine definitive Lösung. Was den vom Bundesrat vorgelegten dringlichen Bundesbeschluss betrifft, teilt die Kommission die Auffassung, wonach rasches Handeln geboten ist. Die Vorlage des Bundesrates schafft für die inländischen und ausländischen Mitglieder der Schweizer Börse gleiche Wettbewerbsbedingungen.

Namens der Kommission bitte ich Sie deshalb, auf die Vorlage einzutreten.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich habe den erschöpfenden Ausführungen Ihres Präsidenten nichts beizufügen. Er hat in allen Teilen recht.

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

Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe

Arrêté fédéral concernant des mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation

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

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Ich werde natürlich auch bei den folgenden Ausführungen «recht haben». Ich muss wegen der Materialien etwas ausholen und werde diese Artikel kurz erläutern sowie zusammenfassend darlegen, welche Änderungen wir vorgenommen haben.

Ich beginne mit Artikel 13 und dem Thema der ausländischen Effekthändler, die sich als sogenannte «remote members» der Schweizer Börse anschliessen. Kernstück ist Absatz 3 Buchstabe e, welcher bewirkt, dass die an einer Schweizer Börse angeschlossenen «remote members» gleich wie die inländischen Börsenmitglieder umsatzabgabepflichtig sind, soweit sie mit inländischen Titeln handeln. Damit wird insbesondere verhindert, dass sich «remote members» schweizerische Titel auf dem schweizerischen Heimmarkt beschaffen können, um sie anschliessend steuerfrei an ihre Kunden zu veräussern. Hinsichtlich des Handelns mit ausländischen Titeln weise ich darauf hin, dass die ausländischen Banken- und Börsenagenten hier nach dem geltenden Artikel 19 von der Umsatzabgabe ausgenommen sind.

Die Kommission hat bei der Prüfung der Vorlage festgestellt, dass sich bei der Erfassung der «remote members» ein Problem ergeben könnte, wenn ein über die Schweizer Börse getätigtes Geschäft zwischen zwei «remote members» abgeschlossen wird. In diesem Fall könnte gegen die Umsatzabgabepflicht eingewendet werden, dass die vom geltenden Artikel 13 Absatz 1 vorausgesetzte Mitwirkung eines inländischen Effekthändlers nicht gegeben ist. Gestützt auf den entsprechenden Vorschlag der Verwaltung beantragen wir, Artikel 13 Absatz 1 in diesem Sinne zu ändern, dass neu von einem «Effekthändler gemäss Absatz 3» gesprochen wird. Gleichzeitig beantragen wir, in Artikel 13 Absatz 3 sowohl unter Buchstabe c als auch unter Buchstabe d das Adjektiv «inländisch» einzufügen und damit klarzustellen, dass ausländische Anlagefonds und ausländische Holdinggesellschaften wie bis anhin nicht zum Kreis der Steuerpflichtigen gehören.

Artikel 17 Absatz 4 trägt dem Umstand Rechnung, dass die «remote members» keine im Inland ansässigen Steuerpflichtigen sind, bei denen die Umsatzabgabe kontrolliert werden könnte. Das Problem lässt sich dadurch lösen, dass die schweizerische Börse, an welche das «remote member» angeschlossen ist, für dieses Börsenmitglied in die Deklarations- und Ablieferungspflicht eintritt. Soweit die «remote members» bei der Umsatzabgabe den inländischen Effekthändlern gleichgestellt werden, ist es richtig, auch ihnen das Halten eines abgabenfreien Handelsbestandes zu konzederen. Mit dem neuen Artikel 19 Absatz 2 wird dieses Anliegen berücksichtigt, indem die «remote members» die auf sie entfallende halbe Abgabe nicht tragen müssen, sofern sie auf eigene Rechnung handeln.

Die zweite Massnahme betrifft den Handel mit Eurobonds. Nach geltendem Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe h greift die Befreiung von der Umsatzabgabe beim Handel mit ausländischen Titeln nur dann, wenn eine schweizerische Bank als Vermittlerin zwischen zwei ausländischen Vertragsparteien tätig ist. Die Befreiung ist dann nicht vorgesehen, wenn eine inländische Bank ein Geschäft zwischen einem inländischen und einem ausländischen Kunden vermittelt. Dasselbe gilt, wenn eine inländische Bank Eurobonds aus ihrem Anlage- oder Handelsbestand an einen ausländischen Kunden verkauft. Der geänderte Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe h befreit nicht nur die Vermittlung, sondern auch den Kauf oder Verkauf von ausländischen Obligationen von der Umsatzabgabe, soweit sie für eine ausländische Vertragspartei erfolgen. Es soll zu Lasten der ausländischen Kunden mit anderen Worten keine Umsatzabgabe mehr erhoben werden.

Die dritte Massnahme betrifft Geschäfte mit der neuen Optionenbörse Eurex. Es geht hier darum, eine zusätzliche Abgabenbelastung zu vermeiden, wenn die Ausübung von Optionen oder von Futures zu einer Lieferung von Wertschriften führt. Die in Artikel 19 Absatz 1 geregelte Entlastung soll da-

her auf Geschäfte mit als Gegenpartei auftretenden Börsen ausgedehnt werden.

Namens der Kommission bitte ich Sie, den geänderten Bestimmungen zuzustimmen.

Die in Ziffer II aufgeführte Dringlichkeitsklausel sieht vor, dass der Bundesbeschluss längstens bis zum 31. Dezember 2002 gelten soll. Die Kommission hält dafür, dass rasches Handeln notwendig ist. Die Schweizer Börse kann aufgrund eines Urteils der unabhängigen Beschwerdeinstanz mit der Zulassung von «remote members» nicht mehr zuwarten. Den Handel mit Eurobonds hat die Schweizer Börse bereits im Sommer 1998 in ihr System aufgenommen. Der Derivathandel an der Eurex ist im Herbst 1998 neu gestartet worden. Dies zeigt, dass Dringlichkeit gegeben ist.

Ich bitte Sie daher, auch der Ziffer II gemäss dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen. Ich kann Ihnen mitteilen, dass die WAK des Nationalrates im Plenum im gleichen Sinne Antrag stellen wird.

*Angenommen – Adopté***Art. 13***Antrag der Kommission**Abs. 1*

.... Effekthändler gemäss Absatz 3 ist.

Abs. 3

....

c. inländische Fondsleitungen von Anlagefonds;

d. fallenden inländischen Aktiengesellschaften

....

Art. 13*Proposition de la commission**Al. 1*

.... de titres selon l'alinéa 3.

Al. 3

....

c. Les directions suisses de fonds

d. les sociétés coopératives suisses qui

....

Präsident: Auf der Fahne sollte es in Buchstabe c «inländische Fondsleitungen» heissen.

*Angenommen – Adopté***Art. 14 Abs. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 14 al. 1*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 17 Abs. 4***Antrag der Kommission*

.... durch die betreffende schweizerische Börse entrichtet.

Art. 17 al. 4*Proposition de la commission*

.... par la bourse suisse concernée.

*Angenommen – Adopté***Art. 19 Abs. 1, 2; Ziff. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19 al. 1, 2; ch. II*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes

30 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Minorité
(Plattner, Onken)
Transmettre comme postulat

An den Nationalrat – Au Conseil national

99.3008

Motion WAK-SR (98.077)
Anschlusslösung
an die dringlichen Massnahmen
im Bereich der Umsatzabgabe
Motion CER-CE (98.077)
Solution faisant suite
aux mesures urgentes dans le domaine
du droit de timbre de négociation

Wortlaut der Motion vom 2. Februar 1999

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Anschlusslösung an die dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe vorzubereiten, die mit einem möglichst geringen Einnahmefall die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizerischen Finanzplatzes (Börse und Banken) im Bereich des Umsatzstempels sicherstellt.

Die entsprechende Änderung des Stempelsteuergesetzes hat so rasch als nötig zu erfolgen, mit dem Ziel, dass sie spätestens am 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt werden kann.

Texte de la motion du 2 février 1999

Le Conseil fédéral est chargé de préparer une solution faisant suite aux mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation, qui garantira la compétitivité de la place financière suisse (bourse et banques) en matière de droit de timbre de négociation au prix d'une perte de recettes aussi faible que possible.

La modification correspondante de la loi fédérale sur les droits de timbre se fera dès que nécessaire avec comme but qu'elle puisse entrer en vigueur au plus tard le 1er janvier 2003.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

vom 1. März 1999

Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

du 1er mars 1999

Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion.

Antrag der Kommission

Mehrheit

Überweisen der Motion

Minderheit

(Plattner, Onken)

Überweisen als Postulat

Proposition de la commission

Majorité

Transmettre la motion

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Nachdem der Bundesrat den Vorstoss als Motion entgegennehmen will, erübrigen sich weitere Ausführungen. Ich möchte dem Bundesrat danken, dass er diesem Geschäft diese Bedeutung und auch diese Dringlichkeit beimisst. Wir sind in völliger Übereinstimmung.

Onken Thomas (S, TG): Herr Plattner und ich waren der Auffassung, ein Postulat täte es eigentlich auch. Wir gelangten auch zu dieser Auffassung, um die Position des Bundesrates zu stützen, der sich zunächst etwas bedeckt gehalten und, wie so oft, ausgeführt hatte: Lasst uns die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit in der Umsetzung; das Problem ist erkannt, wir nehmen es ernst; wir werden es termingerecht lösen; wir werden den Räten einen Vorschlag unterbreiten; bindet uns nicht die Hände.

Ein Postulat genügt, es bedarf nicht einer verbindlichen Motion, wie sie die Kommission vorgesehen hat, zumal mit dieser Motion bereits wieder ein Einnahmefall in Kauf genommen werden soll. Über dessen Höhe ist zwar nicht gesprochen worden. Aber angesichts der angeschlagenen Bundesfinanzen und vor dem Hintergrund des Stabilisierungsprogrammes sollte nun bei den Einnahmen des Bundes nicht wieder ein Ausfall vorgesehen werden. Deshalb sind wir der Überzeugung: Ein Postulat ist die richtige Form.

Ich bin jetzt allerdings etwas überrascht, dass der Bundesrat bereit ist, sogar die Motion in Kauf zu nehmen, und vergiesse deshalb nicht mein Herzblut für diesen Antrag, der vom Bundesrat unterlaufen wird. Aber ich halte ihn aufrecht, auch weil Herr Plattner nicht da ist.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Wir haben noch einmal – das als Antwort an Herrn Onken – die Frage geprüft, ob der Wortlaut zu zwingend sei. Es ist völlig unbestritten, dass wir eine Anschlusslösung brauchen, weil die dringlichen Massnahmen auslaufen. Die Anschlusslösung kann auch sein, dass diese dringlichen Massnahmen verlängert werden.

Wir werden selbstverständlich verfolgen, wie sich die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Börse entwickelt. Ich habe beim Eintreten das Wort nicht ergriffen. Aber Sie wissen, dass die Schweizer Börse wahrscheinlich in der Lage sein wird, eine gewisse steuerliche Benachteiligung durch ihre technische «performance» aufzufangen. Es ist eine ausgezeichnete hohe Leistung, die dort erbracht worden ist. Aber andere Länder werden natürlich aufholen; dann stellt sich die Frage: Wie steht es längerfristig mit der Wettbewerbsfähigkeit?

Es ist klar, dass Wettbewerbsfähigkeit und möglichst geringe Einnahmefälle ein Zielkonflikt sind. Wir haben auch diese Vorlagen mit möglichst geringen Ausfällen gemacht, nämlich mit 20 Millionen Franken. Sie können davon ausgehen, Herr Onken, dass es das Ziel ist: möglichst geringe Ausfälle. Aber wir fanden, die Formulierung sei sehr flexibel; wir müssten die Gesetzesänderung ohnehin vorschlagen, so dass die Entgegennahme als Motion vertretbar sei. Es ist natürlich, dass der Finanzminister bei allen Massnahmen auch an die Bundeskasse denkt. Aber auch der Finanzplatz Schweiz und die Wettbewerbsfähigkeit sind Aspekte, die langfristig wichtig sind.

Es ist eine Motion, die ähnlich flexibel ist wie ein Postulat. Wir wollen Ihnen die Anschlusslösung gut vorbereitet bringen.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung als Motion

25 Stimmen

Für Überweisung als Postulat

3 Stimmen

98.041

**Eidgenössische Finanzkontrolle.
Bundesgesetz. Revision****Contrôle fédéral des finances.
Loi fédérale. Révision**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 22. Juni 1998 (BBl 1998 4703)
Message et projet de loi du 22 juin 1998 (FF 1998 4101)

Beschluss des Nationalrates vom 14. Dezember 1998
Décision du Conseil national du 14 décembre 1998

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Diese Vorlage geht auf die Debatte um den PUK-Bericht zur Pensionskasse des Bundes zurück, in dem durch die Motion Nr. 3 auch eine grössere Unabhängigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) eingefordert wurde. Sie geht aber auch auf parlamentarische Vorstösse wie das Postulat Raggenbass und die parlamentarische Initiative Bühner zurück, die in der Stärkung der Finanzaufsichtskompetenz des Bundes sogar noch entschieden weiter gehen wollte.

Die Finanzkommission schliesst sich dem Bundesrat in der Grundüberzeugung an, dass die geltende Konzeption der Finanzaufsicht mit einer parlamentarischen Finanzdelegation und einem sowohl dem Parlament wie auch dem Bundesrat dienenden Fachorgan – eben der EFK – dem schweizerischen Regierungssystem auf Bundesebene eigentlich sehr gut entspricht und bisher – jedenfalls im grossen und ganzen – recht überzeugend funktioniert hat. Nicht wirklich funktioniert, nicht gegriffen haben hingegen die Umsetzung der Empfehlungen, das rasche Erfassen der Mängelrügen, der Hinweis auf Schwachstellen und die dezidierte Verwirklichung der Verbesserungsvorschläge der EFK. Aber selbst ein unabhängiger Rechnungshof vermöchte so lange nichts auszurichten, wie seine Beanstandungen ohne Widerhall blieben.

Es braucht also nicht unbedingt einen Systemwechsel, jedenfalls nicht kurzfristig, sondern der Hebel muss bei den Mechanismen zur Effizienzsteigerung des Bestehenden angesetzt werden. So kann auch das System selbst verbessert werden. Es sollen also, auch nach unserem Dafürhalten, die Vorteile dieser schweizerischen Lösung – etwa die Nähe zum Geprüften, die rasche Reaktionszeit, die mitschreitende, begleitende Kontrolle, das Weisungsrecht an die Dienststellen – erhalten werden. Diese Vorzüge aber müssen mit einer zügigen Reform in einigen Kernpunkten kombiniert werden, um damit die EFK in ihrer Stellung und in ihrer Wirkung zu stärken.

Dazu gibt es in dieser Vorlage eine ganze Reihe von Vorschlägen und Instrumenten. Erst einmal werden die Stellung und der Revisionsauftrag der EFK präzisiert. Die EFK soll institutionell die grösstmögliche Unabhängigkeit von der Verwaltung, aber zugleich auch vom Bundesrat und vom Parlament erhalten. Sie soll nur der Verfassung und den darauf beruhenden Gesetzen verpflichtet sein und auch an keine fachlichen Weisungen gebunden werden.

Der EFK wird sodann das Recht zuerkannt, ihre Jahresberichte und auch einzelne Prüfungsberichte selbstständig zu veröffentlichen. Sie wird die Ergebnisse gleichzeitig jeweils der Finanzdelegation zuleiten. Auch das stärkt natürlich ihren Einfluss auf die Verwaltung, denn die Berichte werden eine hohe politische Aufmerksamkeit erhalten. Bei schwerwiegenden Mängeln kann sie auch direkt an den Bundesrat gelangen und ihn auf besondere Vorkommnisse hinweisen – auch dies eine Stärkung. Dass die EFK administrativ weiterhin dem EFD beigeordnet bleibt, ist in keiner Art und Weise eine Einschränkung; das hat nur organisatorisch-formale Bedeutung, und eine Alternative dazu gibt es eigentlich nicht. Eine Änderung dieser Zuordnung könnte allenfalls im Rahmen der Staatsleitungsreform ins Auge gefasst werden.

Grundsätzliche Bedeutung erlangt hingegen die Wahl des Direktors oder der Direktorin. Die Direktion – dies ist auch un-

sere Auffassung – soll herausgehoben werden; sie muss eine klare, unbeeinflussbare und gefestigte Position haben. Heute ist es so, dass der Bundesrat den Direktor oder die Direktorin wählt und die Finanzdelegation diese Wahl bestätigt. Neu soll die Wahl – und auch die Wiederwahl, versteht sich – durch die Bundesversammlung bestätigt werden.

Durch einen solchen Akt der parlamentarischen Bestätigung wird natürlich die Legitimation der Direktion erhöht und ihre Stellung gestärkt. Die Kommission begrüsst diesen Modus; er verbindet die vertrauliche Auswahl unter streng professionellen Anforderungskriterien durch den Bundesrat und – nach einem Konsultationsverfahren – die Notwendigkeit der Bestätigung durch die Räte. Eine Wahl durch die Räte selbst würde wahrscheinlich noch zu einer viel stärkeren Politisierung führen als schon das jetzige Vorgehen und würde möglicherweise viele Kandidatinnen und Kandidaten abschrecken oder zumindest zögern lassen. So halten wir diesen Zwischenweg für ein taugliches, ja optimales Verfahren.

Die Unabhängigkeit der Direktion der EFK wird auch durch die Ernennungs- und Beförderungskompetenzen betont, denn nur die Direktorin oder der Direktor allein soll unbeschadet aller äusseren Einflüsse und Einwirkungen Wahlbehörde sein und so das gesamte Personal der EFK wählen können. In gleich unabhängiger Art und Weise soll die EFK auch ihre personellen und finanziellen Ressourcen dem Parlament beantragen können. Bisher wurden ihre Anträge in den ordentlichen verwaltungsinternen Budgetprozess eingespielen. Der Bundesrat wird nun neu gehalten sein, die Budgeteinzugabe der EFK unverändert in den Voranschlag zu integrieren und den Räten zuzuleiten, die dann darüber befinden.

Auch die Straffung des Verfahrens und die direkte Anfechtbarkeit der Beanstandungen der EFK beim Bundesrat selbst – und nicht zuvor noch beim EFD – werden eine Stärkung der EFK mit sich bringen.

Schliesslich haben wir den Aufsichtsbereich auf Unternehmungen mit mehr als 50prozentiger Bundesbeteiligung ausgedehnt. Das ist wichtig, wichtig vor allem für das Parlament, das hier sonst über keinerlei Instrumente mehr verfügen würde. Andere Länder gehen diesbezüglich doch sehr viel weiter. Der Bundesrat seinerseits hätte ja als Eigner – als Aktionär – noch andere Instrumente zur Verfügung.

Diese Ausweitung des Kontrollbereiches ist im Nationalrat nicht unumstritten gewesen; sie ist aber durchgekommen. Wir haben die Ausgestaltung nun aufgrund eines Antrages des Bundesrates noch etwas präzisiert und mildern dadurch die Bedenken, die gegen einen möglichen «Interventionismus» vorgetragen worden sind. Ich werde an Ort und Stelle – bei Artikel 8 Absatz 1bis – darauf zurückkommen. Schliesslich verspricht der Bundesrat im Gesetz, auch sich selber stärker in die Pflicht zu nehmen, die Beanstandungen und Empfehlungen ernst zu nehmen, umzusetzen und diese Umsetzung dann auch zu überwachen.

Zusammenfassend also: Das spezifisch schweizerische Konzept der EFK mit seinen unbestreitbaren Vorzügen bleibt erhalten, wird jedoch weiterentwickelt und optimiert. Die Unabhängigkeit der Stellung der EFK wird in einer rasch durchgeführten, zielgerichteten Reform gestärkt. Die EFK bleibt aber, wenngleich mit etwas mehr Distanz und mehr Autonomie, Dienerin zweier Herren, nämlich des Bundesrates und des Parlamentes. Die Schaffung eines eigentlichen Rechnungshofes ist mit dieser Reform nicht völlig vom Tisch. Sie sollte – und sie wird auch – weiterverfolgt werden; einige Mitglieder der Kommission – so die Kollegen Marty, Gemperli und andere – haben das in der Diskussion betont.

Einen Systemwechsel vorzubereiten, einen Systemwechsel, der dann wirklich sehr komplex und folgenreich wäre, bedarf aber einer vertieften Analyse; das braucht ungleich viel mehr Zeit. Wir tun hier mit einem raschen Schritt das Notwendige und führen somit in einer sehr pragmatischen Art und Weise rasch Verbesserungen herbei. Die gefestigte Stellung, die strafferen Abläufe, die griffigeren Instrumente – das ist allerdings immer nur das eine. Die EFK bekommt diese Instrumente nun; sie wird auch ihre eigenen Strukturen den neuen Möglichkeiten anzupassen haben. Doch das andere ist und bleibt natürlich der politische Wille, den es braucht, um diese

Gefässe dann auch wirklich zu füllen, im richtigen Moment mit aller Entschiedenheit politisch zuzupacken und umzusetzen.

«Denn nichts ist die Kontrolle ohne die Tat», wie Kollege Merz in der Kommission ausgeführt hat. Diese Tat braucht es auch in Zukunft – mögen wir die Abläufe noch so sehr optimieren. Hoffen wir also, dass der politische Wille dazu allzeit vorhanden ist, und leisten wir durch unsere parlamentarische Hartnäckigkeit auch weiterhin einen Beitrag dazu, dass er nicht erlahmt!

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen im Namen der einstimmigen Kommission Eintreten auf die Vorlage.

Reimann Maximilian (V, AG): Ich stehe voll und ganz hinter dieser Vorlage. Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist zu verstärken und von der Verwaltung unabhängiger zu machen. Ihr Wirkungsbereich ist zu erweitern und ihr Vorsitzender von der Bundesversammlung zu bestätigen. Ich schliesse mich also der Beurteilung unseres Kommissionspräsidenten voll und ganz an.

Wenn ich das Wort trotzdem ergreife, dann wegen der in Artikel 8 Absatz 1 Litera d umschriebenen Verpflichtung, dass der Finanzaufsicht auch «Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform» unterstehen, «denen durch Gesetz oder Regierungsbeschluss die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde».

Zu diesen Anstalten gehört nachgerade auch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG). Sie ist ein Verein privaten Rechts, ist mit einem öffentlichen Leistungsauftrag versehen und wird dafür de facto mit einem Gebührenmonopol ausgestattet, woraus ihr öffentliche Gelder in der Höhe einer vollen Milliarde Franken zufließen. Das ist ein Betrag, der höher liegt als die Budgets einer ganzen Reihe von Kantonen.

Gemäss spezialgesetzlicher Regelung ist die SRG aber von jeglicher Finanzaufsicht durch die öffentliche Hand ausgenommen.

In Zusammenhang mit dieser Gesetzesvorlage stellt sich nun aber die Frage, ob diese Ausnahmeregelung noch zeitgemäss ist. Wir haben in der Kommission auf meine Anregung hin über diese Frage eingehend diskutiert. In einer konsultativen Abstimmung hat sich die halbe Kommission dafür ausgesprochen, dass diese Frage vom Bundesrat zumindest einer eingehenden Neubeurteilung unterzogen werden sollte. In diesem Sinne werde ich in der laufenden Session noch einen Vorstoss einreichen, denn der Gründe für eine positive Neubeurteilung gibt es viele; auch die SRG selbst sollte an einer Neubeurteilung dieser Ausnahmeregelung ein grosses Interesse haben. Sie steht vor einer markanten Gebührenerhöhung in der Höhe von rund 10 Prozent – das sind weitere 100 Millionen Franken –, und sie ist deswegen bereits in die Schusslinie der öffentlichen Kritik geraten. Da käme ihr eine echte, unabhängige Finanzaufsicht, wie wir sie mit dieser Gesetzesrevision nun gestalten, sehr entgegen. Die Spiesse des Preisüberwachers, der bei Gebührenerhöhungen pro forma beigezogen wird, scheinen doch etwas kurz zu sein. Auch im benachbarten Ausland unterstehen die öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehgesellschaften der Aufsicht der staatlichen Rechnungshöfe.

Auch die Gebührenzahler sollen die Gewissheit haben, dass im SRG-Finanzhaushalt die Kriterien der Wirtschaftlichkeit voll und ganz eingehalten werden. Über ein Gebührenvolumen von 1 Milliarde soll meines Erachtens nicht ohne Not ausserhalb der ordentlichen Finanzaufsicht disponiert werden können. Denn bei den Empfangsgebühren handelt es sich um nichts anderes als um eine Art von Verbrauchssteuern auf dem Konsum von Radio- und Fernsehsendungen.

Schliesslich soll auch die private Konkurrenz, die sich ja weitgehend selber finanzieren muss, die Gewähr haben, dass auf dem elektronischen Medienmarkt die privilegierte SRG nach den staatlich anerkannten Kriterien der Wirtschaftlichkeit haushaltet. Das Thema wird somit pendent bleiben und uns spätestens im Zuge der von unserem Rat bereits früher angebehrten Revision des Radio- und Fernsehgesetzes wieder beschäftigen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich danke, dass Sie das Gesetz zum grossen Teil stillschweigend und ohne Rückweisungsanträge akzeptieren. Ich will es sehr kurz machen.

Ich kann bestätigen, was der Kommissionspräsident namens der Kommission gesagt hat. Wir beurteilen im Bundesrat die Sache gleich. Rein nach den Theorien der Gewaltenteilung sind wir vielleicht nicht ganz lupenrein, wäre ein völlig unabhängiger Rechnungshof lupenreiner. Wir haben eine doppelte Mischform. Einerseits kann der Bundesrat die Finanzkontrolle für seine Aufsicht nutzen, andererseits kann auch das Parlament, d. h. die Finanzdelegation, sie als Instrument der Oberaufsicht nutzen. Zudem ist die Grenze zwischen interner und externer Revision nicht messerscharf. Aber: In den vergangenen Jahren hat sich diese spezifisch helvetische Art der Finanzkontrolle sehr gut bewährt, und sie hat zu guten Resultaten geführt.

Ich teile auch die Meinung, dass alle Probleme, die aufgetaucht sind und hier zu reden gegeben haben – von der EVK bis zu anderen –, letztlich nicht darauf zurückzuführen sind, dass die Finanzkontrolle nicht frühzeitig auf sie aufmerksam gemacht hätte, sondern dass es um Fragen der Umsetzung nachher ging.

Der Bundesrat ist mit Ihnen der Meinung, man müsse dieses Instrument verstärken, man müsse vor allem seine Unabhängigkeit stärken. Für den Bundesrat bedeutet Unabhängigkeit natürlich Unabhängigkeit von der Verwaltung – das sowieso –, aber auch Unabhängigkeit vom Bundesrat und Unabhängigkeit vor politischer Einflussnahme durch das Parlament. Auch hier muss die Finanzkontrolle einen gewissen Schutzpanzer haben. Sie muss ihren Auftrag völlig objektiv, soweit das überhaupt möglich ist, erfüllen können. Es gibt denkbare Missbrauchsmöglichkeiten von beiden Seiten.

Ich glaube, die Revision entspricht auch den Intosai-Richtlinien, diesen internationalen Richtlinien für die Unabhängigkeit, die wir wollen. Die einzelnen Instrumente muss ich nicht aufzählen: von der Wahl des Direktors über die Autonomie der Ressourcen bis hin zu den Kompetenzen im Personalbereich. All diese Dinge dienen dazu, dass z. B. der Finanzminister nicht Druck auf das Budget der Finanzkontrolle ausüben kann.

Wir haben vorgeschlagen, der Direktion, also dem Direktor oder der Direktorin, einen etwas stärkeren Status zu geben. Deshalb die Bestätigung durch das Parlament. Andererseits bin ich sehr froh, dass auch Ihre Kommission und der Nationalrat einverstanden sind, dass es nicht eine Wahl durch das Parlament sein soll. Das würde die Ernennung der Direktion doch etwas politisieren und könnte gute Fachleute davon abhalten, sich zu melden.

So kann man ein professionelles Auswahlverfahren kombinieren mit Ihrer Genehmigung, und der Bundesrat kann sich eine Nichtbestätigung dieses Direktors oder dieser Direktorin durch das Parlament nicht leisten. Das heisst, er muss sich sehr minutiös mit dieser Frage befassen und vielleicht sogar mit der Finanzdirektion in den Dialog treten. Das haben wir auch dieses Mal gemacht. Bei der Bestimmung des neuen Direktors letztes Mal war die Zusammenarbeit recht gut. In diesem Sinne ist dies ein guter Kompromiss.

Ich habe gesagt, die Probleme seien nicht vornehmlich im Zusammenhang mit den Diagnosen der Finanzkontrolle entstanden, sondern mit der Umsetzung. Hier haben wir einige Elemente hineingenommen, welche die Umsetzung verstärken sollten, auch im Bundesrat. Ich bin selbstverständlich auch daran, mir zu überlegen, wie man diese Umsetzung im Bundesrat selber mit einer Art Controlling besser verfolgen könnte.

Durch die Möglichkeit der eigenständigen Publikation von Berichten erhält die Finanzkontrolle auch ein ziemlich starkes Druckmittel gegenüber der Verwaltung, indem sie sagen kann: Wir publizieren das, damit die Augen der Öffentlichkeit auf den Missstand gelenkt wird. Das verstärkt natürlich den Willen und den Drang, diesen Missstand zu beheben. Wir wollen aus diesen Dingen, die hier geschehen sind, lernen und vor allem den Umsetzungsprozess, den Reinigungsprozess, der in der Verwaltung vor sich gehen muss, verstärken. Zur Problematik, die Herr Reimann aufgeworfen hat, will ich

jetzt nichts sagen. Ich habe Verständnis für seine Überlegungen. Wir warten jetzt seinen Vorstoss ab und werden dann eingehend dazu Stellung nehmen.

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

**Bundesgesetz über die Eidgenössische
Finanzkontrolle
Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances**

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

*Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

Titre et préambule, ch. I introduction

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

Angenommen – Adopté

Art. 1

*Antrag der Kommission
Abs. 1, 3
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

Art. 1

*Proposition de la commission
Al. 1, 3
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Ich äussere mich nicht zu Absatz 1, sondern nur zu Absatz 2, wo wir eine Änderung vorgenommen und uns dem Bundesrat angeschlossen haben. Der Nationalrat hat diesen eingeschobenen Satz «Sie (d. h. die EFK) kann die Übernahme von Sonderaufträgen ablehnen, wenn diese die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden» gestrichen, und zwar mit dem Hinweis, das sei überflüssig; es verstehe sich eigentlich von selbst und ergebe sich zwingend aus Absatz 1. Denn wenn die EFK nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet sei, könne sie natürlich auch nicht zu Sonderaufträgen gezwungen werden.

Auf Antrag des Bundesrates haben wir uns jedoch davon überzeugen lassen, dass es besser sei, die Präzisierung im Gesetz beizubehalten. Durch die Verdeutlichung wird immerhin klargelegt, dass die autonom von der Eidgenössischen Finanzkontrolle aufgestellten Revisionsprogramme einen absoluten Vorrang geniessen und weder durch den Bundesrat noch durch das Parlament mit Sonderaufträgen in Frage gestellt werden dürfen. Es ist gut, eine explizite Schranke im Gesetz zu haben. Auch dadurch wird die institutionelle Unabhängigkeit der EFK nochmals verstärkt.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Diese Schranke entspricht auch internationalen Gepflogenheiten, damit die Arbeit nicht durch eine Flut von Aufträgen von aussen beeinflusst werden kann. Das betrifft auch den Bundesrat, nicht nur das Parlament. Aber ich darf hier auch namens des Direktors sagen, ohne mich mit ihm abgesprochen zu haben, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle alles daran setzen wird, Aufträge, die die Finanzdelegation ihr überträgt, nach bestem Wissen und Gewissen auszuführen. Das kann ja höchstens eine Sicherung sein, von der ich annehme, dass man sie nie braucht.

Angenommen – Adopté

Art. 2

*Antrag der Kommission
Abs. 1
.... oder einer Direktorin geleitet. Er oder sie wählt das gesamte Personal
Abs. 2
.... durch die Bundesversammlung. Der Bundesrat kann mit Zustimmung
Abs. 3
.... dem Bundesrat ein. Dieser leitet ihn unverändert den eidgenössischen Räten zu.
Abs. 4
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

Antrag Schmid Carlo

*Abs. 2
.... durch die Bundesversammlung. Der Bundesrat kann den Direktor oder die Direktorin bei schwerwiegender Amtspflichtverletzung vor Ablauf der Amtsdauer abberufen. Vorbehalten bleibt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.*

Art. 2

*Proposition de la commission
Al. 1
.... directeur. Celui-ci est l'autorité qui nomme
Al. 2
.... approuvée par les Chambres fédérales. Le Conseil fédéral peut
Al. 3
.... au Conseil fédéral. Celui-ci le transmet, sans le modifier, aux Chambres fédérales.
Al. 4
Adhérer à la décision du Conseil national*

Proposition Schmid Carlo

*Al. 2
.... approuvée par les Chambres fédérales. Le Conseil fédéral peut révoquer le directeur avant l'expiration de la période administrative, en cas de violation grave du devoir de fonction par celui-ci. Un recours de juridiction administrative au Tribunal fédéral reste sous réserve.*

Abs. 1 – Al. 1

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Hier haben wir eine kleine Änderung eher redaktionellen denn materiellen Charakters vorgenommen. Wir wollten den vielleicht zu Fragen Anlass gebenden Begriff der «Amtsleitung» vermeiden. Eine Amtsleitung im Sinne eines besonderen Organs oder eines eigentlichen Gremiums gibt es nämlich nicht; sie ist auch nicht vorgesehen. Es ist allein der Direktor oder die Direktorin, der oder die das Personal wählt und anstellt. Das wird durch unsere Formulierung noch deutlicher.

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: In den ersten beiden Sätzen lesen Sie zunächst, dass der Bundesrat die Direktorin oder den Direktor für eine Amtsdauer von sechs Jahren wählt und dass diese Wahl danach der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedarf. Mit 9 zu 2 Stimmen hat es die Kommission abgelehnt, die Bundesversammlung sogar zur Wahlbehörde zu machen. Wir glauben, dass damit die Angelegenheit noch stärker verpolitisiert werden könnte, als das auch durch eine Genehmigung möglich ist. Wir sind aber überzeugt, dass das zweistufige Verfahren für die diskretere Wahl nach streng fachlichen Kriterien durch den Bundesrat und die Genehmigung durch das Parlament eine optimale Lösung darstellt. Sie sehen sodann, dass der Bundesrat die Möglichkeit einer zweimaligen Wiederwahl vorgeschlagen hat. Das würde eine Amtsdauer von höchstens 18 Jahren bedeuten. Der Natio-

nalrat hat das geändert: Er sieht nur eine Wiederwahl vor und will damit eine Begrenzung vornehmen. Die Betonung liegt auf diesem «eine» Wiederwahl ist möglich. Je nachdem, wie man es liest, muss man allerdings schon wieder die Materialien zu Hilfe nehmen, um herauszufinden, was damit wirklich gemeint ist; es war aber eine Einschränkung gemeint.

In der Kommission sind wir dann jedoch zur Auffassung gelangt, weder der einen noch der anderen Lösung zu folgen, sondern diesen Satz schlicht zu streichen. Gute Leute sollen dem Bund bzw. der Verwaltung erhalten bleiben. Durch die Genehmigung der Wiederwahl alle sechs Jahre hat das Parlament durchaus die Möglichkeit, die gelbe oder rote Karte zu ziehen, aber eine eigentliche Beschränkung der Amtsdauer ist nach unserem Dafürhalten nicht erforderlich. Es gibt sie auch sonst in der Bundesverwaltung nirgends. Deshalb plädieren wir hier für die offenste und flexibelste Lösung und beantragen, die Frage der Amtszeitbeschränkung völlig aus dem Gesetz herauszustreichen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Zum Problem der Wiederwahl: Tatsächlich war die Meinung des Nationalrates eine einmalige Wiederwahl; wir im Bundesrat waren für eine zweimalige Wiederwahl. Letztlich ist das eine politische Ermessensfrage. Die Idee hinter der Begrenzung der Zahl der Wiederwahlen war einfach die, dass eine Person in einem solchen Amt nach einer gewissen Zeit – bei einer zweimaligen Wiederwahl wäre das nach dreimal sechs Jahren – vielleicht auch in Routine verfällt, dass man eine gewisse Erneuerung erreichen möchte. Das geschah auch im Einvernehmen mit dem jetzigen Direktor.

Wir waren für eine etwas längere Amtsdauer als nur vier Jahre, damit es auch eine institutionelle Sicherheit gibt. In diesem Sinne ist es natürlich klar: Wenn einer mit 32 Jahren Direktor wird, dann stellt sich die Frage – wenn es nur eine einmalige Wiederwahl gibt –, wie das nach zwölf Jahren, im Alter von 44 Jahren, aussieht. Das sind aber eher unwahrscheinliche Fälle.

Man kann im Prinzip der Meinung Ihrer Kommission zustimmen, wonach die Wiederwahl ja keine automatische ist. Sie muss noch einmal bestätigt werden; der Bundesrat muss sie noch einmal beantragen. Es gibt hier also gewisse Sicherungen.

Was neu dazugekommen ist – im Zusammenhang mit dem Antrag Schmid Carlo –, ist die Frage, ob der Direktor soll abberufen werden können oder nicht. Sie kennen das Prinzip der amerikanischen Richter. Diese können nicht abberufen werden, auch wenn sie über hundert Jahre alt sind. Das führt zu einer absoluten Unbeeinflussbarkeit. Sie können sich Dinge leisten, die sich andere nicht leisten können. Aber umgekehrt ist es so, dass es zum Problem werden kann, wenn sich einer aus irgendwelchen Gründen schwerwiegend verfehlt oder nicht mehr in der Lage ist, sein Amt auszuüben. Deshalb haben Sie immerhin vorgesehen, dass eine schwerwiegende Amtspflichtverletzung vorliegen muss, damit nicht eine Person, die unabhängig sein muss, aber unbequem ist, wegen irgendeiner Bagatelle abberufen werden kann. Es kann ja sein, dass sich eine solche Kontrollinstanz gerade durch Kompetenz unbeliebt macht. Dann soll man die Person nicht ablehnen dürfen.

Präsident: Der Bundesrat schliesst sich bezüglich der Frage der Wiederwahl der Finanzkommission an. Wir kommen nun zur zweiten Hälfte dieses Absatzes bezüglich der Frage der Abberufung.

Schmid Carlo (C, AI): Ich schlage Ihnen mit meinem Antrag im Kern vor, das Parlament aus der Verantwortung für die Abberufung des Direktors oder der Direktorin der Finanzkontrolle zu entlassen. Ich begründe das wie folgt:

An sich sieht Artikel 2 zu Recht vor, dass die Stellung des Direktors oder der Direktorin gegenüber heute verstärkt wird. Diese Verstärkung wird insbesondere dadurch erreicht, dass die Wahl durch die Bundesversammlung genehmigt wird. Damit erhält diese Persönlichkeit eine andere Stellung als vorher, auch gegenüber dem Bundesrat. Damit bin ich ein-

verstanden, auch wenn ich darauf hinweisen möchte, dass das eine völlig unikale Lösung ist. Wir haben das Amt der Bundesanwältin bzw. des Bundesanwaltes auch nicht so behandelt, sondern diese Funktion als normal durch den Bundesrat zu bestellende bezeichnet. Unsere eigene Spitzenbeamtin oder den eigenen Spitzenbeamten, die Generalsekretärin oder den Generalsekretär, wählen wir auch nicht durch die Bundesversammlung. Es ist also eine unikale Stellung, die wir hier schaffen wollen.

Damit wird natürlich auch rechtlich eine Frage aufgeworfen: Ist eine Person eine Magistratsperson, wenn sie von der Bundesversammlung in ihrer Wahl bestätigt wird? Diese Frage ist gestellt; sie kann natürlich nur normativ beantwortet werden. Die normativen Antworten sind nicht ganz so einfach. Wenn nämlich Artikel 2 Absatz 2 besagt, dass der Direktor oder die Direktorin der Ruhegehaltsordnung für Bundesrichter untersteht, dann ist das wieder ein Hinweis auf die Magistratsstellung. Es stellt sich dann allerdings die Frage: Gilt auch das Garantiegesetz für diese Person – ja oder nein? Wir sind in einem Zustand, der etwas «flou» ist.

Diese Situation wird gerade mit der Abberufungsregelung noch etwas verstärkt. Wenn Sie bei der Abberufung noch einmal und zusätzlich auch die Bundesversammlung mit einschalten, dann wird natürlich die Magistratsstellung dieser Persönlichkeit verstärkt. Da stellt sich die Frage, ob man das will. Ich meine, das sei nicht notwendig, und möchte darauf verzichten.

Es kommt aber für mich noch ein zweiter Punkt dazu: Ich bin ganz klar der Auffassung, wir sollten nicht anhand eines einzelnen Beispiels die Rolle des Parlamentes bei Personalfragen in einem sensiblen Bereich derart verstärken. Sie müssen sich einmal vorstellen, was passiert, wenn jemand, der diese Stellung innehat, sich eine bestimmte Verletzung der Amtspflichten zuschulden kommen lässt. Dann muss der Bundesrat einen Antrag an die Bundesversammlung schreiben. Es gibt dann eine «Lex Grüter» – der Betreffende ist hier im Saal –, der Mann wird coram publico, vor dem ganzen Schweizervolk, «auseinandergenommen». Die Medien tun es ohnehin, aber überlassen wir das ihnen. Dass wir das selber tun, widerspricht meinem Rechtssinn. Es ist nicht Sache des Parlamentes, in solchen Exekutivangelegenheiten die Leute «auseinanderzunehmen». Da habe ich meine grossen Vorbehalte.

Wenn wir diesen Systemwechsel schon machen, dann stellt sich doch die Frage, ob das das richtige Objekt ist. Im Prinzip ist das, was wir hier einführen wollen, ähnlich wie das Impeachment im amerikanischen Recht. Es braucht eine zweistufige Veranstaltung, wobei nicht nur eine Kammer, sondern das gesamte Parlament das letzte Wort hat. Der Bundesrat stellt im Prinzip den Antrag, einen öffentlichen Bediensteten durch das Parlament seiner Amtsstellung zu entheben.

Bevor wir dann aber die Möglichkeit schaffen, Herrn Grüter des Amtes entheben, kann man noch an Bundesräte denken, an Bundesrichter oder an andere Persönlichkeiten. Ich sage das jetzt nicht personenbezogen, sondern es geht um den Grundsatz: Wollen wir etwas Ähnliches wie das Impeachment bei uns überhaupt einführen, ja oder nein? Wenn ja, dann ist es für mich nicht sicher, ob das die dringlichste und erste Stufe ist, mit der wir beginnen werden.

Ich bin der Auffassung, dass aus diesen Gründen das Parlament aus diesem Verfahren herauszuhalten ist. Was passiert, wenn die Zustimmung der Bundesversammlung nicht erforderlich ist? Wir liefern diese Persönlichkeit nicht der Willkür des Bundesrates aus, sondern dann wird der Bundesrat wieder in seine Pflicht gerufen, als einzige Instanz einen verantwortungsvollen Entscheid zu fällen. Dann kommt, das möchte ich mit dem zweiten Satz meines Antrages in Erinnerung rufen, das Bundesrechtspflegegesetz (OG) wieder zum Zug. Im OG steht in Artikel 98 Litera a, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist gegen Verfügungen «des Bundesrates auf dem Gebiete des Dienstverhältnisses von Bundespersonal, soweit das Bundesrecht vorsieht, dass der Bundesrat als Erstinstanz verfügt».

Nun kann man mir vorhalten, das sei an sich klar. Aber ich tue es absichtlich, das ist mein ausgedrückter Wille, aus fol-

gendem Grund: Wenn Sie nämlich die Bestätigung durch das Parlament beibehalten, schalten Sie Artikel 98 Buchstabe a OG aus, denn dann ist der Bundesrat nicht mehr einzige, erste Instanz gemäss Artikel 98 Buchstabe a OG; dann haben Sie einen Fall, der vom OG gar nicht vorgesehen ist. Dann ist dieser Mann oder diese Frau der Verfügung des Parlamentes ohne Rekursmöglichkeit ausgeliefert. Machen wir das nicht und stellen wir klar, dass ein Rechtsweg besteht!

Damit ist auch die allererste Frage wieder geklärt: Es handelt sich nicht um eine Magistratsperson. Wenn Sie meinem Antrag folgen, klären Sie die Stellung des Direktors respektive der Direktorin der Eidgenössischen Finanzkontrolle, ersparen sich selbst im Sinn der Gewaltenteilung Exekutivfunktionen, für die wir vorderhand sicher nicht geübt sind, behalten sich die Möglichkeit offen, wenn Sie einmal Impeachment-Verfahren einführen wollen, das am tauglichen Objekt zu tun, und sind damit im Bereich des OG, so wie wir es heute kennen.

Ich glaube, dass wir uns damit selbst einen Dienst erweisen, den Amtsinhabern aber auch. Wir haben damit die Möglichkeit, gute Amtsinhaber zu gewinnen, denn die Gefahr, einem sogenannten Impeachment ausgesetzt zu sein, ist nicht unbedingt eines guten, fachlich hervorragenden Schweizers bzw. einer fachlich guten Schweizerin Sache. Es genügt uns, in den Medien «herumgezogen» zu werden; wir müssen das nicht auch noch als Parlament tun.

Bitte stimmen Sie meinem Antrag zu.

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Zunächst möchte ich einmal festhalten, dass dieser Antrag in der Kommission nicht vorlag und dass die Kommission über diese Problematik auch nicht diskutiert hat. Wenn ich jetzt also ein paar Worte zum Antrag Schmid Carlo sage, dann spontan und im eigenen Namen und nicht für die gesamte Kommission.

Was Herr Schmid anspricht und ausleuchtet, dürfte ganz sicher nur einen sehr seltenen Fall betreffen. Aber immerhin wird er im Gesetz geregelt, immerhin ist er somit möglich und muss deshalb erwogen werden. Wir hatten, ohne das anzusprechen, wahrscheinlich sehr stark die Parallelität der Formen im Hinterkopf: Weil die Wahl und die Wiederwahl mit dem Zutun, mit der Genehmigung des Parlamentes erfolgen, sollte dieses Parlament auch bei einer möglichen Entlassung ein Wörtchen mitzureden haben. Vielleicht vertritt es ja sogar eine andere Auffassung als der Bundesrat, der die Abberufung vornehmen will. Da wollten wir das Parlament, in analoger Form zur Wahl und zur Wiederwahl sozusagen, einbezogen wissen.

Ob es in einem solchen Fall einer eigentlichen Botschaft an das Parlament bedürfte und ob dort die Gründe in aller denunzierenden Offenheit und Breite ausgeführt werden müssten, das vermag ich nicht zu sagen. Das scheint mir vielleicht etwas dramatisiert.

Aber es ist natürlich völlig richtig, was Herr Kollege Schmid sagt: Es könnte vor der Vereinigten Bundesversammlung zu einer doch recht problematischen, entblössenden Debatte kommen, und da er den Personenschutz stark in den Vordergrund seiner Argumentation stellt, glaube ich eigentlich, dass wir mit der Lösung, die er beantragt, ohne weiteres leben können.

Ich finde es auch richtig, dass er die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in seinen Antrag einbezogen hat. Nach der EMRK, so habe ich mir sagen lassen, müssen allerdings Entlassungsentscheide immer überprüfbar sein. Aber sein Antrag trägt ebenfalls zu einer Verdeutlichung und Klärung des Sachverhaltes bei.

Deshalb kann ich nur sagen: Ich möchte es dem Plenum überlassen zu entscheiden, ob es dem Antrag Schmid Carlo folgen will. Mir scheint er vernünftig zu sein und einen Personenschutz zu beinhalten, der dieser Funktion und ihrer exponierten Stellung angemessen ist.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Ich bin Herrn Vizepräsident Schmid dankbar für seinen Antrag. Wir haben uns in der Kommission auf die Frage des Ernennungsverfahrens konzentriert, und wir waren vielleicht etwas stark unter dem Eindruck, dass die

Formen parallel sein sollten: bei der Ernennung und bei der Abberufung. Wir haben den Aspekt, den Herr Schmid hier zu Recht erwähnt, vielleicht nicht genügend berücksichtigt. Es geht in der Tat darum zu vermeiden, dass wir diesem Fall der ganz seltenen Abberufung eine politische Dimension geben, die sie nicht verdient. Es ist Sache des Rechtsstaates und der Mechanismen dieses Rechtsstaates, in einem solchen Fall dafür zu sorgen, dass die Rechte des Betroffenen vollumfänglich gewahrt sind. Das ist mit dem von Herrn Schmid vorgeschlagenen Vorgehen möglich.

Ich bitte Sie also, dem Antrag Schmid Carlo zuzustimmen; Herr Schmid hat alles gesagt, was wesentlich ist. Beizufügen wäre lediglich, damit kein Missverständnis entsteht, folgendes: Nur weil die Stellung des Direktors oder der Direktorin nun mit dem Antrag Schmid Carlo geklärt wird, kann natürlich keine Rede davon sein, dass für die Ruhegehaltsordnung die Magistratslösung gelten würde; die hat der Nationalrat ja auch gestrichen, das ergibt sich ganz klar aus der Fahne. Es gibt im Pensionsfall vielleicht Schwierigkeiten, wenn eine Wiederwahl vor Erreichen des Pensionsalters nicht genehmigt wird. Diese Probleme werden aber lösbar sein, und dieser Fall dürfte auch selten sein. Ich möchte nur, dass auch zuhanden der Materialien klargelegt ist, dass nicht etwa die Ruhegehaltsordnung für Bundesräte und Bundesrichter gilt.

Wicki Franz (C, LU): Herr Schmid Carlo hat uns eine sehr interessante Lösung dargelegt. In seinem Votum hat er die Stellung der Direktorin oder des Direktors angesprochen und uns erklärt, welche Stellung diese Person hat. Ist sie magistraler Art, ist sie beamtenrechtlicher Art? Mir ist es wichtig, dass uns seitens des Bundesrates gesagt wird, ob das, was Herr Schmid in bezug auf die Stellung gesagt hat, stimmt oder nicht; denn die Konsequenzen sind wesentlich, was auch Herr Zimmerli vorhin angetönt hat.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich hoffe, dass die Tatsache, dass die Abberufung bei diesem Gesetz am meisten zu reden gibt, den anwesenden Direktor nicht allzu sehr verunsichert. Aber ich glaube, das Problem, das Herr Schmid aufgeworfen hat, ist ein Problem, das besprochen werden muss. Ich kann nicht im Namen des Bundesrates sprechen, weil ich den Antrag auch erst seit einer Viertelstunde kenne.

Zur Frage des Magistratenstatus: Für mich ist es eindeutig. Wir haben eine Wahl durch den Bundesrat und, weil man die Stellung dem Parlament gegenüber stärken will, eine Bestätigung durch das Parlament. Das ist keine Wahl durch das Parlament; das ist nicht das gleiche. Das bedeutet, dass es nicht der gleiche Status sein kann, wie es der Status eines Bundesrates ist. Wir hätten das auch nicht so haben wollen. Die Legitimation der Bundesräte ist eigentlich schon höher als die von normalen Ministern in anderen Ländern. Der deutsche Kanzler hat vielleicht die Volkslegitimation, vielleicht nicht einmal. Aber er wird vom Parlament gewählt, und er ernennet seine Minister, die zum Teil bestätigt werden, zum Teil nicht. Es gibt die unterschiedlichsten Lösungen.

Aber ein Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle hat nicht die gleiche Stellung. Es wäre anders, wenn es um den Direktor eines Rechnungshofes mit eindeutigem Magistratenstatus ginge, um die vierte Gewalt sozusagen; dann müsste man das anders sehen. Die Idee hinter der Tatsache, dass im Entwurf des Bundesrates von der Ruhegehaltsordnung der Bundesrichter gesprochen wird, war eigentlich, dem Direktor eine besondere Unabhängigkeit zu geben.

Was ist die Rechtfertigung der Ruhegehälter auch für Bundesräte, die oft kritisiert wird, und noch mehr von Ihnen? Man will damit den Magistraten eine grosse innere Unabhängigkeit geben. Man will damit vermeiden, dass ein Direktor im zweitletzten Amtsjahr nichts anderes tut als zu überlegen, welcher Verwaltungsrat in Frage käme oder wo er sonst unterschlüpfen könnte. Es gab im letzten Jahrhundert Bundesräte, die am Ende der Karriere Finanzprobleme hatten; das ist natürlich mit Blick auf die innere Unabhängigkeit falsch. Nun kann man umgekehrt sagen, es gebe ein Freizügigkeitsgesetz, wir hätten eine gut ausgebaute Vorsorge. Der Bundesrat hat dazu eine Botschaft verabschiedet, und Sie dürfen

nicht glauben, was die Verbände geschrieben haben: das sei ein Abbau. Das hat der Bundesrat nicht vor. Diese gut ausgebauten Vorsorge beim Bund wollen wir aufrechterhalten. Wie Herr Zimmerli gesagt hat, findet man bei Abberufungen meistens einen Weg über eine Abfindung oder etwas anderes.

So gesehen kann der Bundesrat akzeptieren, dass der Nationalrat die Ruhegehaltsordnung gestrichen hat.

Zum Antrag Schmid Carlo: Ich habe es vorhin schon gesagt: Für uns muss wesentlich sein, dass die Hürde der Abberufung hoch ist und dass sie objektivierbar ist. Der Bundesrat darf einen EFK-Direktor nicht abberufen, nur weil er un bequem oder irgend so etwas ist. Deshalb wird die schwerwiegende Amtspflichtverletzung genannt; das muss durchaus überprüfbar sein. Gemäss unserer Lösung hätte das Parlament auch diese Abberufung bestätigen müssen. Der Hintergrund war, dass man sagte: Das Parlament bestätigt den Direktor, also muss es auch dessen Abberufung bestätigen.

Ich habe meinerseits einiges Verständnis für die Argumentation von Herrn Schmid, wonach das für den Betroffenen nicht unbedingt ein Schutz sei; vielmehr könne es sogar ein besonderes Problem werden, wenn diese Wäsche dann öffentlich gewaschen werde. So gesehen hat die Lösung, dass man die Instanz sichert, etwas für sich. Der Betroffene kann vor Bundesgericht gehen, das ist präventiv wichtig; dann kann der Bundesrat nämlich keinen leichtfertigen Entscheid fällen – was er ohnehin nie täte. Das wäre eine Möglichkeit.

Mein Fachmann auf dem Gebiet des Rechts hat mich auf das gleiche hingewiesen, was vorhin Herr Onken spontan gesagt hat: Es ist auch EMRK-konform und in diesem Sinne absolut brauchbar.

Ich fände diese Lösung persönlich akzeptabel; aber weil Sie als Parlament mit der Bestätigung der Wahl des Direktors involviert sind, ist die Frage, ob Sie bei der Abberufung einbezogen werden wollen, eine Frage, die Sie zu entscheiden haben. In die mische ich mich in diesem Sinne nicht ein. Aber sollten Sie im Sinne des Antrages Schmid Carlo entscheiden, würde mir das einleuchten.

Präsident: Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat nie einen leichtfertigen Entscheid trifft, und danken ihm dafür. (*Heiterkeit*)

*Angenommen gemäss Antrag Schmid Carlo
Adopté selon la proposition Schmid Carlo*

Abs. 3 – Al. 3

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Ich konzentriere mich in meinen Erläuterungen auf die Änderungen, die wir vorgenommen haben, auch zuhanden des Erstrates, damit er unsere Beschlüsse besser interpretieren und verstehen kann.

Wir finden, dass es nicht in das Gesetz gehört, wie die eidgenössischen Räte mit diesem Budget umgehen, ob sie es den Finanzkommissionen oder der Finanzdelegation oder über die Finanzkommissionen einer der Subkommissionen zuweisen. Das sollte nicht im Gesetz geregelt werden. Deshalb die direktere Formulierung: «Dieser leitet ihn unverändert den eidgenössischen Räten zu.» Die eidgenössischen Räte sollen dann darüber befinden, wie mit dem Budget zu verfahren ist.

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Angenommen – Adopté

Art. 8

Antrag der Kommission

Abs. 1

....

a. die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung;

....

d. und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde;

....

Abs. 1bis

Die Eidgenössische Finanzkontrolle führt ihre Prüfungen bei Unternehmungen nach Absatz 1 Buchstabe e in Absprache mit deren Verwaltungsrat durch. Sie kann die interne und externe Revision beiziehen. Sie stellt ihren Bericht dem Verwaltungsrat zuhanden der Generalversammlung zu und orientiert gleichzeitig den Bundesrat und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

Art. 8

Proposition de la commission

Al. 1

....

a. les unités administratives de l'administration fédérale centrale ou décentralisée;

....

d. de leur statut juridique auxquels la Confédération a confié l'exécution des tâches publiques;

....

Al. 1bis

Le Contrôle fédéral des finances procède à la surveillance des entreprises au sens de l'alinéa 1er lettre e en accord avec leur conseil d'administration. Il peut faire appel à la révision interne et externe. Il remet son rapport au conseil d'administration à l'attention de l'assemblée générale et informe sans délai le Conseil fédéral et la Délégation des finances des Chambres fédérales.

Abs. 1 – Al. 1

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Im ersten Satz übernehmen wir eine Formulierung des geänderten Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, ohne dass wir darauf einen speziellen Querverweis machen. Aber die Formulierung deckt das ab, was auch vom Bundesrat vorgeschlagen worden ist, jedoch im neuen, zutreffenden Wortlaut.

Angenommen – Adopté

Abs. 1bis – Al. 1bis

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Dies ist nun die neue Bestimmung, die wir auf Antrag des Bundesrates nach ausgiebiger Diskussion in das Gesetz aufgenommen haben. Wie gesagt, geht es darum, gewisse Bedenken zu mildern, wenn die Inspektionstätigkeit der EFK auch auf Unternehmungen ausgeweitet wird, an denen der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist: Wir tun dies dadurch, dass wir erstens die Kontrollen daran binden, dass sie in Absprache mit dem Verwaltungsrat durchzuführen sind, dass zweitens mit der internen und externen Revision eine gewisse Koordination stattfindet und dass der Bericht der EFK drittens auch dem Verwaltungsrat des Unternehmens unterbreitet wird – nebst der Weiterleitung an Bundesrat und Finanzdelegation. Mit diesen Bestimmungen, die die Art der Kontrolle und ihre Durchführung präzisieren, kommen wir den geäußerten Bedenken entgegen und gelangen zu einer insgesamt sehr kohärenten, praktikablen und auch zumutbaren Lösung.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Es geht hier ja um Betriebe, bei denen der Staat sozusagen mit Steuergeldern noch immer massgeblich Risiken trägt und an denen er auch beteiligt ist. Da muss man halt eine Grenze festlegen; wir haben 50 Prozent als Grenze genommen. Vor allem auf seiten der Swisscom ist man nicht begeistert; es gab auch starke Bedenken von seiten von Wirtschaftsvertretern im Parlament. Es ist in der Tat etwas problematisch, dass bei einer Aktien-

gesellschaft wie der Swisscom, die im freien Markt tätig ist und eine Revisionsstelle hat, gleichzeitig eine staatliche Stelle hineinblicken kann.

Der Bundesrat selbst hat an diesem Instrument ein weniger grosses Interesse als Sie, weil er verschiedene Möglichkeiten hat, bei diesen Unternehmen einzugreifen. Er kann z. B. – wenn er die Aktienmehrheit hat – als Aktionär eine Sonderprüfung veranlassen; er hat einen Aktionärsvertreter im Verwaltungsrat usw. Er hat alle diese Möglichkeiten, die das Parlament weniger hat.

Uns schien es deshalb, dass das Parlament durchaus – bei irgendwelchen Ereignissen – ein legitimes Interesse daran haben könnte, das auch ihm zur Verfügung stehende Instrument der Finanzkontrolle zu nutzen, um etwas zu evaluieren. Aber es darf natürlich nicht so sein, dass es damit z. B. zu einer Bevorzugung des Aktionärs Bund käme. Deshalb ist es wichtig, dass alle Aktionäre den Bericht einsehen können, damit es nicht einen privilegierten Informationsstand für eine Aktionärsgruppe gibt.

Es ist sicher richtig, dass der Verwaltungsrat einbezogen wird; es ist wichtig, dass durch diese Überprüfung nicht wie von der Revisionsstelle eine Mitverantwortung übernommen wird, damit hier keine geteilte Verantwortung besteht. Es kann also lediglich um punktuelle Untersuchungen und Überprüfungen gehen – möglichst in Zusammenarbeit mit den vorhandenen Revisionsstellen, mit der externen Revision. Ich empfehle Ihnen, dieses Instrument beizubehalten. Es ist hier ja auch nicht bestritten.

Eine letzte Bemerkung, die für Sie nicht uninteressant ist: Es ist auch die Befürchtung geäussert worden, eine solche Eingriffsmöglichkeit des Staates könne den Wert der Swisscom an der Börse beeinflussen. Es gibt in der Tat Beispiele, wo Telekom-Gesellschaften durch irgendwelche Regelungen plötzlich an Börsenwert verloren haben, weil man gesehen hat: Da fängt der Staat an, hineinzuwursteln usw. Das ist dann nicht mehr freie Wirtschaft, und das ist dann weniger wert.

Das ist hier nicht der Fall. Wir haben vorsorglich – weil die Börsenbestimmungen betreffend Prospekte vor allem in den Vereinigten Staaten sehr hart, sehr restriktiv sind – im Prospekt einen Vermerk gemacht, dass möglicherweise das Parlament so etwas beschliessen würde. So kann uns nachher niemand sagen, ein wichtiges Beurteilungsinstrument für die Investoren sei erst nachträglich durch das Gesetz hineingekommen, der Aktionär hätte keine Aktien gekauft, wenn er das gewusst hätte. In diesem Sinne ist das Vorgehen absolut sauber, und Sie können dem Antrag der Kommission zustimmen.

Ich selber bin aber der Meinung, dass die Präzisierungen wichtig sind, um gewisse Ängste auf seiten der Privataktionäre und der Swisscom selber etwas abzubauen.

Angenommen – Adopté

Art. 11 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 11 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: In Artikel 11 Absatz 2 streichen wir den Satz wieder, den der Nationalrat eingefügt hat. Wir vermögen der komplizierten Ergänzung nichts abzugewinnen und erkennen in diesem Zusatz keinen Vorteil. Im Gegenteil, die Ergänzung schwächt in gewisser Weise die sehr bestimmte Aussage des ersten Satzes. Dort heisst es ohne Umschweife: «Die Eidgenössische Finanzkontrolle überwacht die Wirksamkeit der Kontrollen der Finanzinspektorate und sorgt für die Koordination.» Der Ausdruck «sorgt für die Koordination» ist die entscheidende Kompetenz, denn dafür sorgen kann man nur, wenn man auch Vorgaben machen, Richtlinien und allenfalls fachliche Weisungen erlassen kann. Damit ist alles gesagt, und

der Zusatz ist nicht erforderlich. Wir haben ihn deshalb wieder aus der Vorlage gestrichen.

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Abs. 3

.... angefochten werden. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 5

.... beim Bundesrat anfechten. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 6

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 12

Proposition de la commission

Al. 3

.... au Conseil fédéral. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 5

.... devant le Conseil fédéral. (Biffer le reste de l'alinéa)

Abs. 6

Adhérer à la décision du Conseil national

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Hier haben wir aus ökonomischen Gründen beide Male den Satz «Dieser entscheidet abschliessend» gestrichen, denn eine andere Instanz als der Bundesrat kommt gar nicht in Betracht. Das muss also nicht ausdrücklich gesagt werden.

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Zwei Bemerkungen, mehr zuhanden der Redaktionskommission:

Erstens sollte es oben in der Fassung des Nationalrates heissen: «.... sowie sämtliche dazugehörenden Akten».

Zweitens ist dieser Artikel mit vier Absätzen sehr lang geraten; das sieht man auf einen Blick. Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass immer wieder die «Finanzdelegation der eidgenössischen Räte» voll ausgeschrieben wird, in Absatz 2 sogar zweimal hintereinander.

Wir bitten die Redaktionskommission zu prüfen, ob nicht für das ganze Gesetz bei der ersten Nennung der gesamte Name ausgeschrieben und dann «Finanzdelegation» in Klammern gesetzt werden könnte, um danach nur noch mit diesem kürzeren Begriff zu operieren. Eine andere Finanzdelegation gibt es ja nicht. So könnte etwas für die Straffung und Lesbarkeit der Vorlage getan werden.

Angenommen – Adopté

Art. 15 Abs. 3; Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 15 al. 3; ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

28 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

98.079

Doppelbesteuerung. Abkommen mit den Philippinen Double imposition. Convention avec les Philippines

Botschaft und Beschlussentwurf vom 14. Dezember 1998 (BBI 1999 1040)
Message et projet d'arrêté du 14 décembre 1998 (FF 1999 914)

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

Die Schweiz und die Philippinen haben am 24. Juni 1998 ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung bei den Einkommenssteuern abgeschlossen. Die Verhandlungen waren 1979 wegen massiver Differenzen abgebrochen worden, und die Philippinen signalisierten der Schweiz erst nach den innenpolitischen Umwälzungen Ende der achtziger Jahre ihr Interesse an einer Wiederaufnahme der Verhandlungen.

Die Philippinen sind für die Schweiz ein recht wichtiger Handelspartner. Die Schweiz figuriert auf den Philippinen seit langem auf den vorderen Rängen der ausländischen Investoren. So wiesen die schweizerischen Unternehmen auf den Philippinen im Jahre 1997 einen Personalbestand von 11 000 Personen auf. Aus diesem Grunde lag es auch im Interesse der Schweiz, dem philippinischen Begehren stattzugeben. In zwei Verhandlungsrunden konnten die offengebliebenen Punkte geregelt werden. Nachdem die Kantone und interessierten Wirtschaftskreise dem Abkommen zugestimmt hatten, wurde das Abkommen am 24. Juni 1998 in Manila unterzeichnet.

Das Abkommen bietet den auf den Philippinen investierenden Schweizer Unternehmen einen gewissen steuerlichen Schutz. Es begünstigt neue Investitionen und trägt dazu bei, dass den Unternehmen unseres Landes gegenüber der Konkurrenz aus anderen Industriestaaten keine steuerlich bedingten Wettbewerbsnachteile auf dem philippinischen Markt erwachsen.

Die wichtigsten Bestimmungen

Dieses neue Abkommen folgt sowohl materiell als auch formell weitgehend dem Musterabkommen der OECD und der schweizerischen Abkommenspraxis. Im folgenden werden die wichtigsten Besonderheiten zusammengefasst:

Betroffene Steuern: Da die Philippinen in der Regel keine Vermögenssteuer kennen, beschränkt sich der Geltungsbereich des Abkommens auf die Einkommenssteuern.

Dividenden: Das Besteuerungsrecht des Quellenstaates ist bei Beteiligungen von mindestens 10 Prozent des Kapitals der ausschüttenden Gesellschaft auf 10 Prozent und in allen übrigen Fällen auf 15 Prozent begrenzt.

Zinsen: Nach zähen Verhandlungen konnte die Quellensteuer auf Zinsen generell auf 10 Prozent begrenzt werden.

Lizenzgebühren: Die Quellensteuer auf Lizenzgebühren bildete einen der Hauptstreitpunkte. Die Philippinen waren höchstens bereit, die Quellensteuer generell auf 15 Prozent zu begrenzen. Die Schweiz stimmte dem philippinischen Vor-

schlag schliesslich zu, allerdings mit der Einschränkung, dass die pauschale Steueranrechnung nur für 10 Prozent gewährt werden kann.

Insgesamt lässt sich bestätigen, dass dieses Abkommen Rechtssicherheit schafft und die schweizerischen Investoren erheblich von den philippinischen Steuern entlastet. Das Abkommen dürfte sich günstig auf die weitere Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und den Philippinen auswirken.

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

La Suisse et les Philippines ont signé le 24 juin 1998 une convention en vue d'éliminer la double imposition en matière d'impôts sur le revenu. Il fallut aux Philippines un changement de politique intérieure à la fin des années quatre-vingt pour que cet Etat manifeste son intérêt à reprendre les négociations qui avaient été interrompues en 1979 à cause de divergences importantes.

Les Philippines représentent pour la Suisse un partenaire commercial relativement important. La Suisse, elle, figure depuis longtemps parmi les pays investisseurs étrangers les plus importants aux Philippines. Ainsi, le personnel présent dans les entreprises suisses aux Philippines en 1997 représentait 11 000 personnes. Pour ces raisons, la Suisse avait également intérêt à donner suite à la demande philippine. Après deux rounds de négociation, les points demeurés ouverts purent être réglés. La convention fut approuvée par les cantons et les associations économiques intéressées, puis fut signée à Manille le 24 juin 1998.

La présente convention offre une certaine protection sur le plan fiscal aux entreprises suisses actives aux Philippines. Elle favorise de nouveaux investissements et contribue à ce que les entreprises suisses présentes sur le marché philippin ne subissent pas de désavantages fiscaux par rapport à leurs concurrents d'autres pays industrialisés.

Les principales dispositions de la convention

Cette nouvelle convention suit dans une large mesure, tant sur le plan de la forme que du fond, le modèle de convention de l'OCDE ainsi que la pratique suisse dans ce domaine. Les particularités les plus importantes de cette convention peuvent toutefois être mentionnées:

Impôts visés: les Philippines ne connaissant en principe pas d'impôt sur la fortune, le champ d'application de la convention a donc été limité aux impôts sur le revenu.

Dividendes: l'impôt en faveur de l'Etat de la source est limité à 10 pour cent pour les participations d'au moins 10 pour cent dans le capital de la société qui paie les dividendes. Il est plafonné à 15 pour cent dans tous les autres cas.

Intérêts: après des négociations laborieuses, l'impôt à la source sur les intérêts a pu être limité à un taux général de 10 pour cent.

Redevances: l'impôt à la source sur les redevances de licence a représenté un des principaux points d'achoppement. Les Philippines n'étaient prêtes à accorder qu'un taux général d'impôt à la source limité à 15 pour cent. La Suisse a finalement accepté la proposition philippine, en limitant toutefois l'imputation forfaitaire d'impôt à 10 pour cent.

Globalement, nous pouvons affirmer que cette convention renforce la sécurité juridique et garantit aux investisseurs suisses d'importants dégrèvements des impôts philippins. Elle devrait se révéler favorable au développement ultérieur des relations économiques bilatérales entre la Suisse et les Philippines.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, den Beschlussentwurf zu genehmigen und den Bundesrat zur Ratifizierung des Abkommens zu ermächtigen.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, d'approuver le projet d'arrêté et d'habiliter le Conseil fédéral à ratifier la convention.

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

Bundesbeschluss über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit den Philippinen

Arrêté fédéral approuvant une convention de double imposition avec les Philippines

Gesamtberatung – Traitement global

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

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Präsident: Ich frage den Kommissionspräsidenten, ob er aufgrund der Anzahl der vorgesehenen Wortmeldungen dringend eine Verschiebung des Geschäftes «Bauprodukte. Bundesgesetz» beantragt.

Wicki Franz (C, LU): Ich beantrage nicht dringend eine Verschiebung, aber Sie müssen für dieses Geschäft sicher eine Stunde einrechnen. Es liegen dazu Abänderungsanträge vor, und es ist eine komplizierte Materie. Ich weiss nicht, wie weit uns der Bundesrat noch Erklärungen gibt, aber ich muss als Kommissionspräsident bei diesem neuen Gesetz – es geht ja nicht um eine Revision, sondern um ein neues Gesetz – etwas weiter ausholen.

Präsident: In diesem Fall schliesse ich die Sitzung.

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr
La séance est levée à 12 h 45*

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 4. März 1999

Jeudi 4 mars 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

Präsident: Gestern feierte unser Kollege Hans Hofmann seinen 60. Geburtstag. Da er gestern nicht hier war, darf ich ihm heute auch in Ihrem Namen herzlich gratulieren. *(Beifall)*

99.002

Aussenwirtschaftspolitik. Bericht 1998/I, II

Politique économique extérieure. Rapport 1998/I, II

Bericht, Botschaften und Beschlusssentwürfe vom 13. Januar 1999 (BBl 1999 1139)
Rapport, messages et projets d'arrêté du 13 janvier 1999 (FF 1999 991)

Beerli Christine (R, BE), Berichterstatlerin: Ihre Kommission beantragt Ihnen, in zustimmendem Sinne vom Bericht 1998/I, II zur Aussenwirtschaftspolitik Kenntnis zu nehmen sowie den vier Bundesbeschlüssen zuzustimmen, die diesem Bericht beigelegt sind.

Der Bericht, der uns vorgelegt worden ist, ist ausserordentlich interessant. Ihre Kommission hat ihn mit viel Befriedigung gelesen und auch sehr intensiv diskutiert. Er ist konzipiert, leicht verständlich und gibt einen sehr guten Überblick über die Situation. Wenn Sie allenfalls noch nicht Zeit gehabt haben sollten – was ich bei all den Dokumenten, die wir zur Lektüre vorgelegt bekommen, sehr gut verstehen könnte –, möchte ich Ihnen beliebt machen, diesen Bericht in einem ruhigen Moment noch einmal zur Hand zu nehmen und ihn zu lesen. Er ist in der Tat wirklich lesenswert.

Es ist für mich nicht möglich, Ihnen hier eine kurze und knappe Zusammenfassung des ganzen Berichtes zu liefern. Ich möchte mich daher nur auf einige Punkte beschränken und stichwortartig zu einzelnen Punkten einige Worte sagen:

1998 hatten wir viel mit dem Wort «Globalisierung» zu tun, das immer noch in aller Leute Mund ist. Die Globalisierung hat sich 1998 auch von ihrer etwas weniger attraktiven Seite gezeigt. Wir hatten die Asienkrise, die sich über den ganzen Erdball ausbreitete und deren Auswirkungen wir in der Schweiz zu verspüren bekamen. Zuerst geschah das direkt, und jetzt auch indirekt, dadurch, dass andere Länder, mit denen wir gute und sehr enge Wirtschaftsbeziehungen unterhalten – wie z. B. die USA –, von der Asienkrise betroffen waren. Das zeitigte wiederum indirekt Auswirkungen auf uns.

Nachdem wir im Jahre 1997 ein sehr ermutigendes Exportwachstum verzeichnen konnten, gab es im letzten Jahr eine Abschwächung. Diese wurde zu einem guten Teil durch eine Erhöhung der Binnennachfrage aufgefangen, aber wir müssen doch davon ausgehen, dass für die nähere Zukunft die Aussichten nicht allzugut sind. Die OECD schätzt für die Schweiz für dieses Jahr ein BIP-Wachstum von etwa 1,5 Prozent, während sie für die übrigen EU-Staaten ein Wachstum von 2,2 Prozent prognostiziert, so dass wir nach diesen Prognosen doch davon ausgehen müssen, dass die Wachstumsraten in der Schweiz unter dem Durchschnitt bleiben werden.

Nun waren die Reaktionen auf diese Entwicklungen und auch auf die direkten Einwirkungen der Asienkrise auf unser Land unterschiedlich. Sehr oft hört man als Reaktion darauf, wir sollten uns wieder abkoppeln, wir sollten allenfalls schauen, dass wir nicht so sehr in diese weltwirtschaftlichen Entwicklungen hineingezogen würden; es würde uns besser gehen, wenn wir uns auf uns selber zurückziehen würden. Die Liberalisierung der Weltwirtschaft wird zum Unwort gestempelt, es wird praktisch eine Verteufelung der freien Märkte vorgenommen.

Ich glaube, dass diese Reaktion falsch und kontraproduktiv ist – das ist auch die Meinung der Kommission. Die Globalisierung ist nicht irgendeine Option; sie ist auch kein von einer Werthaltung getragener Begriff oder irgendein Zustand, der von gewissen Politikern angestrebt wird. Sie ist eine Tatsache – die Weltwirtschaft entwickelt sich auf diese Art und Weise, und es ist für uns nicht möglich, uns hier mit einem Nein abzukoppeln und zu sagen, wir würden schlicht und einfach nicht mitmachen.

Was können wir tun? Wir können unser innerstaatliches Recht so ausgestalten, dass wir konkurrenzfähig sind und mithalten können. Wir können bei der internationalen Zusammenarbeit mitwirken, schauen, dass wir in internationalen Organisationen unseren Einfluss so weit als möglich geltend machen können, damit eine Regelung der Weltmärkte entsteht, die dazu führt, dass die wirtschaftliche Entwicklung in einer positiven Art und Weise vor sich geht.

Betrachten wir kurz die Elemente, die dazu führen können, dass negative Entwicklungen, wie wir sie gerade letztes Jahr in Asien erlebt haben, nicht mehr vorkommen: Wir sehen vor allem, dass es sich nicht einzig um eine Krise der Kapitalmärkte gehandelt hat, sondern auch um eine Krise der Produktionsmärkte. Es ist ganz wichtig, dass in einer Wirtschaft schon die Grundbedingungen stimmen, damit schlussendlich auch der wirtschaftliche Ablauf stimmen kann. Es ist also ausgesprochen wichtig, dass z. B. das Recht in einem Staat richtig verankert ist, damit auch die wirtschaftlichen Bedingungen positiv sein können: Rechtsstaatlichkeit, die Gewährleistung der Grundrechte, die Gewährleistung der Wirtschaftsfreiheit, die Gewährleistung der Vertragsfreiheit, auch das Zurverfügungstellen von Verfahrensrecht, also Prozessrechtsordnungen, Rechtssicherheit. Das alles sind sehr wichtige Elemente, damit sich die Wirtschaft positiv entwickeln kann. Es braucht auch ein Gesellschaftsrecht, das den Gesellschaftsformen angepasst ist. Wenn man etwas weitergehen will, braucht es auch eine generelle «good governance»; gutes Regieren ohne Korruption ist in einem Staat wichtig.

Es ist weiter wichtig, dass man in der internationalen Zusammenarbeit dem Investitionsschutz grosse Bedeutung zumisst. Ich werde darauf im Zusammenhang mit den Verhandlungen über das Multilaterale Abkommen über Investitionen (MAI) noch zurückkommen. Es ist auch wichtig, dass ein gutes Wettbewerbsrecht besteht, dass die Unternehmungen in einem Rechtssystem eingewoben sind. Schliesslich ist es auch wichtig, dass die einzelnen Staaten eine nachhaltige Entwicklung bei sich selber verankern, nachhaltig in jeder Beziehung – natürlich in ökologischer Hinsicht, aber auch eine nachhaltige Wirtschaftspolitik und eine nachhaltige Finanzpolitik sind von grösster Bedeutung.

Man kann zusammenfassend sagen, dass Massnahmen des nationalen Wirtschaftsrechtes im Vordergrund stehen, die jedoch auf internationaler Ebene aufeinander abzustimmen sind.

Hinsichtlich der hochentwickelten Industriestaaten fällt der OECD seit langem eine entsprechende Koordinationsaufgabe zu. Ich werde nachher noch auf drei Punkte im Zusammenhang mit der OECD zu sprechen kommen. Die Anstrengungen müssen jedoch geographisch ausgedehnt und auf einzelnen Gebieten intensiviert werden. Auch die WTO, der IWF und die ILO sind in Zukunft vermehrt gefordert.

Neben der hier besonders thematisierten Beaufsichtigung der Finanzmärkte geht es sachlich, ich habe es bereits erwähnt, um gesellschaftliche Vorkehrungen wie etwa die «good governance» und die Korruptionsbekämpfung. International koordinierte Regeln sind ferner auf den Gebieten

des Investitionsrechtes und des Wettbewerbsrechtes, des Arbeitsrechtes und des Umweltrechtes vonnöten. Die Schweiz ist mehr als jedes andere Land an guten Standortbedingungen und an funktionsfähigen Märkten auch in den Gaststaaten ihrer zahlreichen, international vernetzt operierenden multinationalen Unternehmen interessiert. Ihr Leitbild funktionsfähiger Märkte umfasst auch die Aspekte sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit. In diesem Sinne unterstützt und fördert sie die fraglichen Anstrengungen internationaler Wirtschaftsorganisationen nach Kräften. Man kann sagen, schweizerische Aussenwirtschaftspolitik werde dadurch zunehmend zu schweizerischer Weltwirtschaftspolitik.

Ihre Kommission hat auch vertieft geprüft, was mit den immer schneller werdenden Kapitalverschiebungen vor sich geht. Grosse Geldströme bewegen sich mit ungeheurer Schnelligkeit praktisch rund um den Weltball. Auch das kann zu Ungleichgewichten führen. Wir möchten sicher keine Kapitalmarktregulierungen in einem engen Sinn. Aber wir haben uns doch die Frage gestellt, ob die Schweiz mit ihrem sehr hohen Kenntnisstand im Bereich der Finanztechnologien und der Finanzdienstleistungen hier nicht ihre Dienste zur Verfügung stellen könnte: Man könnte Abklärungen treffen, sich Gedanken machen und allenfalls Studien erstellen, wie man die negativen Aspekte dieser sehr schnell fliessenden Kapitalströme eliminieren könnte, wie man allenfalls dafür besorgt sein könnte, dass langfristige Investitionen begünstigt werden und dass kurzfristige und spekulative Investitionen den entsprechenden Investoren eher zum Nachteil reichen.

Ich möchte nur kurz auf eine wichtige Wirtschaftsorganisation zu sprechen kommen, nämlich auf die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die OECD. Alle anderen sind im Bericht auch abgehandelt, aber es würde zu weit führen, wenn ich zu jeder dieser Wirtschaftsorganisationen etwas sagen wollte. Die OECD hingegen ist für uns von grosser Bedeutung. Ich möchte kurz drei Punkte aus der Arbeit der OECD herausgreifen, die im letzten Jahr für uns von Bedeutung waren. Es sind dies erstens die Verhandlungen betreffend das MAI, zweitens die Korruptionskonvention und als drittes der Bericht über den sogenannten schädlichen Steuerwettbewerb.

1. Es ist sehr bedauerlich, dass im letzten Jahr die Verhandlungen über das MAI gescheitert sind. Es waren in diesem Bereiche sehr viele Ängste vorhanden – Ängste vor allem von seiten der weniger entwickelten Länder, die befürchteten, durch dieses Abkommen irgendwelche Nachteile zu erleiden. Schlussendlich war es dann unser Nachbarland Frankreich, das nach dem Regierungswechsel dazu überging, diese Verhandlungen recht eigentlich zu «begraben». Sie wurden denn auch eingestellt.

Das ist für ein Land wie die Schweiz sehr bedauerlich. Wir sind darauf angewiesen, dass man auch in diesem Bereich international zusammenarbeiten kann. Wir sind darauf angewiesen, dass unsere vielen Investitionen im Ausland – vor allem auch die Investitionen, die von KMU getätigt werden –, gesichert sind.

Wir sind der Überzeugung, dass ein solches Abkommen auch den Interessen der Länder Rechnung zu tragen hat, in denen investiert wird, und dass ein gleichgerichtetes Interesse der Investoren und der Länder, die die Investitionen entgegennehmen, besteht. Wir glauben sehr stark, es sei nunmehr Aufgabe der Leute, die die Verhandlungen führen, dieses Bewusstsein hinüberzubringen, damit die zum Teil etwas diffusen Ängste zerstreut werden können und man in der Erarbeitung MAI weiterkommen kann. Allenfalls müssten die Verhandlungen von der OECD in den Bereich der WTO übertragen werden, weil dort auch die Mitsprache der Entwicklungsländer gewährleistet ist und man damit dieser psychologischen Empfindlichkeit Rechnung tragen könnte.

Ihre Kommission ist aber davon überzeugt, dass die Schweiz hier wirklich weiterhin ihren Einfluss geltend machen muss, weil vitale Interessen unseres Landes in diesem Bereich betroffen sind.

2. Die Korruptionskonvention – davon erfahren wir auch immer wieder etwas aus der Presse – ist am 17. Dezember 1997 unterzeichnet worden. Sie ist von vielen Ländern be-

reits ratifiziert worden. Die Schweiz ist auch daran, das zu tun, wobei es das gleiche ist wie bei allen internationalen Vereinbarungen: Wir haben ein etwas langsames Vorgehen, weil wir immer zuerst unser innerstaatliches Recht à jour bringen, bevor wir zu einer Ratifikation schreiten. Ihre Kommission ist der Ansicht, dass man bei der Anpassung des innerstaatlichen Rechtes allenfalls eine etwas schnellere Gangart einlegen sollte, weil sonst gegen aussen der Eindruck entstehen könnte, wir würden uns zurückhalten – ein ungerechtfertigter Eindruck; es ist überhaupt nicht so, dass sich die Schweiz zurückhalten möchte; es ist auch nicht so, dass wir hier schlechter dastehen als andere Länder. Unsere Kommission ist der Meinung, dass wir diesem Eindruck entgegenwirken müssen.

3. Der dritte Bereich, der uns im letzten Jahr beschäftigt hat und der uns sicher noch über lange Zeit beschäftigen wird, ist der sogenannte schädliche Steuerwettbewerb, der von der OECD thematisiert worden ist. Die Schweiz gerät in diesem Bereich unter Druck. Es ist jedoch so, dass der Schlussbericht, wie er vom OECD-Rat verabschiedet worden ist, von unserer Seite aus gesehen sehr einseitig ist, weil er einseitig einen Angriff auf das Bankgeheimnis bzw. das Bankkundengeheimnis enthält und andere Vorkommnisse – wie z. B. staatliche Steuerprivilegien für Industrieprojekte oder auch die Quellensteuer als Instrument gegen unlauteren Steuerwettbewerb – überhaupt nicht erwähnt. Hier ist die Schweiz doch mit etwas einseitiger Begründung ins Kreuzfeuer geraten.

Die Schweiz hat auf ihr Veto verzichtet. Sie hat sich jedoch bei der Verabschiedung der Stimme enthalten, und Ihre Kommission ist der Meinung, dass dieses Thema von uns Politikern sehr aktiv angegangen werden muss. Hier haben wir klare Strategien zu erarbeiten, weil wir auch wichtige und berechtigte Interessen zu verteidigen haben; es ist nicht damit getan, dass wir uns allenfalls rein defensiv verhalten und den Kopf in den Sand stecken. Wir müssen aktive, klare Strategien erarbeiten, um auch gegen aussen darzulegen, dass ein gewisser Steuerwettbewerb unter den Wirtschaftsstandorten etwas Positives ist und dass es nicht angehen kann, hier einfach alles über denselben Leisten zu schlagen.

Ich möchte noch einige kurze Bemerkungen zur Efta machen, die vielleicht doch etwas in Vergessenheit gerät. Es ist ein Institut, von dem nicht mehr so viel gesprochen wird, seit es den EWR und natürlich die Europäische Union gibt, die praktisch die ganze Aufmerksamkeit auf sich zieht. In der Efta sind immer noch vier Staaten Mitglied: Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz. Der Handelsaustausch unseres Landes mit den drei anderen Efta-Staaten ist vergleichsweise nicht sehr gross, was aber nicht heisst, dass die Bedeutung der Efta für die Schweiz klein wäre. 0,7 Prozent der schweizerischen Exporte gehen in Efta-Staaten und 0,3 Prozent unserer Importe kommen aus den Efta-Staaten. Von daher gesehen muss man sagen, dass es nicht enorm grosse Zahlen sind. Trotzdem ist der Austausch mit den Efta-Staaten für uns auch in ideeller Hinsicht sehr wichtig. Die Efta leistet der Schweiz wichtige und unentbehrliche Dienstleistungen im Rahmen des Ausbaus von Freihandelsbeziehungen mit Drittstaaten.

Sie werden sehen, dass zwei der vier Botschaften, die im Anhang des Berichtes enthalten sind – über die Bundesbeschlüsse, die auf diesen Botschaften fussen, haben wir im Anschluss noch zu entscheiden –, Geschäfte, namentlich Freihandelsabkommen, behandeln, die in Zusammenarbeit mit der Efta zustande gekommen sind. Ein weiteres Abkommen, über das wir zu beschliessen haben, ist das bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und Kanada über die Beseitigung von Handelshemmnissen. Dazu möchte ich meine Hoffnung äussern, dass im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 1999 bereits eine Botschaft über den Abschluss eines umfassenden Freihandelsabkommens zwischen der Efta und Kanada enthalten sein wird. Das wäre etwas sehr Positives; wir könnten damit einen bemerkenswerten Schritt tun, um auf dem amerikanischen Kontinent Fuss zu fassen. Das wäre für die Schweiz und für die anderen Efta-Staaten etwas sehr Positives.

Im übrigen ist es auch so, dass wir über die Efta einen Informationszugang zu den Staaten des EWR und damit indirekt natürlich auch zur EU haben. Das ist ein sehr gutes Kontaktmittel, ein sehr gutes Netz, das es auf keine Art und Weise zu vernachlässigen gilt.

Ich werde mich heute sehr stark einschränken und praktisch nichts zu unserem Verhältnis zur Europäischen Union sagen. Dazu einzig zwei Zahlen: Die EU ist natürlich bei weitem unser wichtigster Handelspartner. 1998 gingen 63,4 Prozent der Schweizer Exporte in EU-Staaten, und 79,7 Prozent der Importe kamen aus EU-Staaten. Das sind Zahlen, die vollkommen für sich sprechen und aufzeigen, dass wir doch die engsten wirtschaftlichen Beziehungen mit unseren direkten Nachbarn haben. Das Thema wird uns – gerade auch die Aussenpolitische Kommission, die die Ehre und Freude hat, die bilateralen Verträge behandeln zu dürfen – in den nächsten Monaten so stark beschäftigen, dass ich hier dazu keine weiteren Ausführungen mache.

Ich bitte Sie abschliessend, in zustimmendem Sinne Kenntnis vom Bericht 1998/I, II zur Aussenwirtschaftspolitik zu nehmen und den vier Bundesbeschlüssen zuzustimmen.

Forster Erika (R, SG): Ich danke dem Bundesrat für den wie immer ausführlichen und umfassenden Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik. Er bietet eine gute Übersicht über das globale Wirtschaftsumfeld und überdies eine wertvolle Auflistung der vielfältigen institutionellen aussenwirtschaftspolitischen Beziehungen der Schweiz. Er hat aber auch eine grosse innenpolitische Bedeutung, denn er stellt einmal mehr klar, wie vielfältig und ständig wachsend das internationale Netz der Zusammenarbeit ist. Er zeigt im weiteren auch, dass unsere Bemühungen, auf der eigenen, relativ schmalen institutionellen Basis den Anschluss an die grösser werdenden Wirtschaftsräume nicht zu verpassen, notwendig sind.

Auch im letzten Jahr sind unserer Wirtschaftsdiplomatie einige Erfolge gelungen, welche von der Öffentlichkeit wohl kaum beachtet worden sind, die aber für die Weiterentwicklung unserer aussenwirtschaftlichen Beziehungen eine grosse Rolle spielen. Ich möchte mich hier ausdrücklich dafür bedanken. Als Nichtmitglied der EU muss die Schweiz ihre Bemühungen um bilaterale Freihandelsverträge innerhalb der Efta unvermindert fortsetzen, dies auch dann, wenn immer deutlicher wird, dass Lösungen zugunsten der Schweiz nur noch zustande kommen, wenn die Interessenlage unserer Handelspartner kongruent zu der unsrigen ist.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Bundesrat, sich vehement dafür einzusetzen, dass Marokko den mit der Efta ausgehandelten Freihandelsvertrag nicht weiter zurückstellt und den Vertrag ratifiziert. Wenn die Ratifizierung dieses Vertrages nicht innert nützlicher Frist zustande kommt, steht insbesondere die Textilbranche vor grossen Problemen, die zu massiven Verlusten in den verschiedensten Unternehmen führen können. Ich möchte mich bereits dafür bedanken, Herr Bundesrat, weil ich weiss, dass Sie sich in dieser Hinsicht einsetzen werden.

Ein Zweites möchte ich erwähnen: Im Bericht ist wiederum das MAI ausführlich erwähnt, das im Rahmen der OECD in Aushandlung begriffene Multilaterale Abkommen über Investitionen. Ich würde es ausserordentlich bedauern, wenn dieses wichtige Projekt nicht mit dem notwendigen Druck auch von Schweizer Seite weiterverfolgt würde. Dies wäre angesichts der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung dieses Abkommens für unser Land unverständlich.

Es geht darum, dass die am Abkommen teilnehmenden Länder ausländische Investitionen gleich behandeln wie inländische. Es geht um die Meistbegünstigung, d. h. um die Gleichbehandlung aller ausländischen Investoren, und es geht um das Verbot von Restriktionen bei der Repatriierung von Gewinnen oder das Verbot von Enteignung von ausländischem Besitz.

Jeder Unternehmer, der im Ausland investiert, ist in der Regel primär an drei Dingen interessiert: an der Eigentumsgarantie, an der Möglichkeit, Gewinne zurückführen zu können, und daran, gegenüber in- und ausländischen Konkurrenten nicht diskriminiert zu werden. Diese Anliegen betreffen nun

aber nicht allein Grosskonzerne, wie an gewissen Orten vermutet wird. Es sind im Gegenteil zunehmend auch KMU, welche aus Gründen der Kosten oder der vermehrten Marktnähe Auslandsinvestitionen wagen. Gerade sie sind aber am Schutz ihrer Investitionen besonders interessiert, weil ein Verlust oder eine Diskriminierung sie viel härter trifft und weil ihre Stimme unbedeutend ist, weshalb sie bei Auseinandersetzungen mit den Behörden des betreffenden Landes wenig gehört werden.

Was Direktinvestitionen von Ausländern in der Schweiz betrifft, dürfte sich durch das Abkommen ein willkommener zusätzlicher Druck zur Verbesserung unserer Standortqualität ergeben, was letztlich auch zur Sicherung von Arbeitsplätzen beiträgt. Wenn ein MAI ohne Ausnahmeregelung kaum denkbar ist, muss aber auch nicht befürchtet werden, dass die Schweiz ihr lieb gewordene Sonderregelungen nicht beibehalten dürfte.

Mit diesen Bemerkungen bitte ich Sie, von diesem ausgezeichneten Bericht Kenntnis zu nehmen.

Merz Hans-Rudolf (R, AR): Der allgemeinen Beurteilung, dass es sich hier um einen ausgezeichneten Bericht handelt, kann ich mich vorbehaltlos anschliessen. Es handelt sich um einen Bericht, der es verdienen würde, von unserer Schweizer Wirtschaft im allgemeinen zur Kenntnis genommen zu werden. Es ist ein Vademekum unserer Aussenwirtschaftspolitik.

Um so eher darf ich mir gestatten, ein Problem, das einer Branche unserer Wirtschaft sehr stark auf den Nägeln brennt, aus diesem Bericht herauszugreifen und kurz zu thematisieren. Ich beziehe mich auf zwei Stellen in diesem Bericht: einerseits auf jene betreffend die Aufhebung von Massnahmen im Textilsektor und andererseits auf jene betreffend die Beziehungen der Efta zu Drittstaaten.

Das Handelshemmnis des passiven Veredelungsverkehrs, das in beiden Punkten angesprochen worden ist, ist nämlich ein ausserordentlich gravierendes Problem für unsere schweizerische Textilindustrie. Diese traditionelle, alte Branche unserer Wirtschaft hat in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen einen gnadenlosen Schrumpfungsprozess durchmachen müssen. Hunderte von Betrieben und zahllose Arbeitsplätze sind innerhalb weniger Jahre verschwunden. Viele dieser Betriebe und Arbeitsplätze sind dann in Billiglohnländern durch Konkurrenten wieder neu aufgebaut und neu geschaffen worden. Im Augenblick beschäftigt die schweizerische Textil- und Bekleidungsindustrie in etwa 420 Betrieben noch 27 000 Mitarbeitende. In den siebziger Jahren waren es einmal fast doppelt so viele, nämlich über 40 000 Mitarbeitende. Die Branche erzielt heute immerhin noch einen Umsatz von 4,4 Milliarden Franken.

Ein wichtiger Grund für den genannten Strukturprozess der letzten Jahre war das Handelshemmnis des passiven Veredelungsverkehrs. Im grenzüberschreitenden Warenverkehr, das muss man wissen, mussten Textilien auf allen Stufen der Produktion, vom Garn bis zum Endprodukt, nämlich jedesmal verzollt werden. Das galt sowohl für modische wie für technische Gewebe. Das Resultat: Die europäischen Konfektionäre haben teilweise schweizerische Ware kurzerhand oder zum voraus aus ihrem Sortiment gestrichen, weil sie – als Folge dieser Zölle – eben von vornherein zu teuer waren.

Selbst Veredler, welche aufgrund eines internationalen Ratings noch als Branchenleader deklariert werden, haben unter diesen Umständen Aufträge in Millionenhöhe verloren. Dazu kamen dann noch die Lästigkeiten des Papierkrieges und der Zollformalitäten. So hat sich der passive Veredelungsverkehr zu einem eigentlichen Handicap-Rennen zum Nachteil eines bedeutenden Wirtschaftszweiges entwickelt. Vor etwa zwei Jahren kam dann dank der paneuropäischen Kumulation mit einem Schlag die Befreiung von diesem Handelshemmnis, und in der Textilindustrie und in den angrenzenden Branchen wurde allgemein aufgetatmet. Die Branche konnte sich wieder etwas stabilisieren. Doch kaum schickte sie sich an, auch wirklich wieder Atem zu holen, tritt jetzt diese unselbige Benachteiligung in Form des passiven Ver-

edelungsverkehr mit den Maghreb-Staaten, insbesondere mit Billiglohnländern wie Tunesien und Marokko, erneut auf. Diese Länder sind in jüngster Zeit wichtige Hersteller in der Textilkette geworden. Deutsche Kunden verlangen von der Schweiz aber wiederum Gewähr, dass sie überall konfektionieren können, und damit entstehen wieder die genau gleichen Behinderungen, die wir schon hatten.

Diesmal ist nun die Schweiz auf die Mithilfe der Efta angewiesen, wenn man dieses Handelshemmnis beseitigen will. Das kann dadurch geschehen, dass die Freihandelsverträge zwischen der EU und den Maghreb-Ländern, zwischen der EU und der Efta und die Freihandelsabkommen der Efta mit Marokko und Tunesien ursprungstechnisch untereinander verbunden werden. Voraussetzung hierfür ist der Abschluss von Freihandelsverträgen der Efta mit Marokko und Tunesien.

Ich rufe deshalb den Bundesrat und unsere parlamentarische Delegation bei der Efta auf, sich für eine rasche Beseitigung dieser Benachteiligung einzusetzen. Dieser neuerliche passive Veredelungsverkehr ist nun gerade nicht das, worauf die Textilwirtschaft in an sich schwieriger Zeit gewartet hat.

Ich danke zum voraus herzlich, wenn Sie sich mit Nachdruck und rasch für diese Branche einsetzen.

Bloetzer Peter (C, VS): Auch ich möchte mich dem Dank an den Bundesrat und seine Mitarbeiter für diesen ausgezeichneten Bericht anschliessen, wie das bereits die Vorredner getan haben.

Wie jedes Jahr enthält dieser Bericht neben dem eigentlichen Reporting, zu dem der Bundesrat verpflichtet ist, ein interessantes und aktuelles Leitthema. Dieses Jahr befasst sich dieses Leitthema mit einem Bereich, der unter den Stichworten «Neue Dimensionen der Aussenwirtschaftspolitik» und «Rechtliche Voraussetzungen funktionsfähiger Märkte» zusammengefasst werden kann. Am Beispiel der Asienkrise wird aufgezeigt, welche Lehren aus den Tendenzen der Weltwirtschaft für die neue Weltwirtschaftspolitik zu ziehen sind.

Die neuen Märkte und die Weltwirtschaft wollen, genau gleich wie unser Land, wettbewerbsfähig sein; sie brauchen gewisse Rahmenbedingungen, und sie müssen Voraussetzungen erfüllen; ich möchte diese Voraussetzungen unter den Stichworten Qualität, Integrität und Stabilität zusammenfassen. Sie brauchen nicht nur Qualität im Sinne von qualitativ hochstehenden Produkten und Dienstleistungen, sondern sie brauchen vor allem auch Integrität. Dieses Stichwort steht für wertbezogenes Handeln als Individuum, als Unternehmer, als Gesellschaft, als Staat und als Wirtschaftsregion. Es steht für soziale Verantwortung, Ausrichtung auf Solidarität in der Gemeinschaft. Die neuen Märkte brauchen vor allem aber auch Stabilität. Stabilität steht für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, international anerkannte Normen im Bereiche des Arbeitsrechtes, des Umweltrechtes und des Wettbewerbsrechtes – alles, was wir normalerweise unter «good governance» verstehen und zusammenfassen.

Unser Notenbankchef hat einmal gesagt, diese Zielsetzung könne man am besten erreichen, wenn jeder in seinem eigenen Haus für Ordnung Sorge. Das ist zweifelsohne eine richtige Aussage. Wir wollen dabei aber nicht verkennen, dass die Länder mit den neuen Märkten und die Entwicklungsländer gerade in diesem Bereich auf die Zusammenarbeit mit der internationalen Staatengemeinschaft besonders angewiesen sind. Wir sind darauf angewiesen, dass wir international anerkannte Normen schaffen und gleichzeitig auch die Voraussetzungen dafür, um diesen Normen wirklich zum Durchbruch zu verhelfen, um sie durchzusetzen. Die Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaften müssen – darüber sind wir uns einig – vor allem selber die Voraussetzungen schaffen, um Integrität und politische Stabilität zu realisieren. Es braucht eine internationale Zusammenarbeit. Es mutet geradezu grotesk an, wenn aus Anlass des fünfzigjährigen Bestehens der WTO gegen diese Welthandelsorganisation demonstriert wurde. Die Globalisierung ist nicht ein Produkt der WTO, sondern sie ist ein Produkt der weltweiten Entwicklung, die sich ergeben hat, und sie ist eine Realität. Wir brauchen keine Rückkehr zum Protektionismus, sondern

wir brauchen die Stärkung der multilateralen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, international anerkannte Rechtsnormen und Kontrollmechanismen, um die Voraussetzungen und die anerkannten Normen auch umzusetzen. Zur Umsetzung dieser neuen Weltwirtschaftspolitik, an der die Schweiz als Exportstaat besonderes Interesse hat, brauchen wir eine Stärkung der WTO und der übrigen internationalen Wirtschaftsorganisationen. Nur so werden wir in der Lage sein, gemeinsam mit den anderen Wirtschaftsregionen und -ländern die Chancen der Globalisierung auch tatsächlich im Interesse aller Länder und aller Kontinente voll zu nutzen.

Unser Land sollte in diesem Sinne im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik einen klaren Schwerpunkt setzen, einerseits, weil es in unserem Interesse ist, andererseits aber auch, weil wir als Standortland der WTO sicher eine besondere Verpflichtung haben. Wir sind auch in der Lage, hier eine gute Mitarbeit zu leisten. Dabei möchte ich in bezug auf diese Zielsetzung vor allem hervorheben, dass es notwendig ist, eine gezielte und gekonnte Informations- und Kommunikationsstrategie aufzubauen, gemeinsam mit den internationalen Wirtschaftsorganisationen, im besonderen aber mit der WTO. Dazu sollten wir Hand bieten. Denn es muss, wollen wir diese Zielsetzung im Sinne einer Schwergewichtsbildung erreichen, vor allem die öffentliche Akzeptanz geschaffen werden. Es muss der breiten Öffentlichkeit klargemacht werden, was Globalisierung ist, welches die Risiken und die Chancen sind, welches die Instrumente und die Massnahmen sind, um die Chancen zu nutzen und die Risiken und die Gefahren möglichst einzudämmen.

Abschliessend möchte auch ich Sie auffordern, diesem Bericht und damit der Politik, die unser Land in diesem Sinne verfolgt, zuzustimmen und den Bundesrat in seiner Arbeit zu unterstützen.

Marty Dick (R, TI): J'aimerais très brièvement reprendre un aspect de l'exposé de la présidente de la commission et poser une question au Conseil fédéral.

Il s'agit de la convention du 17 décembre 1997 contre la corruption. Il est évident que notre pays, comme place financière d'importance mondiale, est très souvent au centre de trafics de toute sorte, et souvent de trafics qui sont liés à des affaires de corruption. Nous jouissons de ce fait, à tort ou à raison, mais très souvent à tort, d'une image négative. Je crois qu'il est nécessaire de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour corriger cette image. L'un des moyens est celui d'être très actifs au niveau international dans tous les domaines aptes à combattre ce genre de pratiques illicites. Alors, il est dommage et même déplorable que la Suisse ne soit pas parmi les premiers pays qui aient ratifié cette convention. Nous avons loupé le peloton de tête. Je souhaite, et j'espère vivement, que nous ne soyons pas dans le groupe de queue.

Les contenus de cette convention sont connus depuis longtemps. Depuis longtemps, nous savons quelles sont les lacunes de notre ordre juridique en cette matière. Je pense que même avec la complexité de notre système fédéral, nous avons le temps d'adapter notre ordre juridique, afin de pouvoir ratifier cette convention.

Ma question, après ma déploration, est la suivante: quand le Conseil fédéral estime-t-il pouvoir ratifier cette convention?

Couchepin Pascal, conseiller fédéral: Tout d'abord, je voudrais remercier Mme Beerli de sa prise de position générale sur le rapport 1998/I, II sur la politique économique extérieure et de l'appréciation positive qu'elle a faite de cet important travail qui est celui du Conseil fédéral, mais qui est préparé par des fonctionnaires dont certains y consacrent souvent leurs vacances de Noël! Je crois que ce rapport permet en effet de faire le point sur la politique économique extérieure de notre pays. Je dirai quelques mots à la fin de mon exposé sur l'appréciation générale. Tout d'abord, je veux répondre aux questions qui ont été posées par les intervenants.

Mme Forster et M. Merz ont évoqué l'important problème du trafic de perfectionnement. C'est un problème technique, mais qui a des retombées économiques évidentes, et en particulier pour l'industrie textile. On sait ce qu'est le trafic de

perfectionnement: un tissu est en Suisse; il est exporté vers un pays, souvent à salaires plus bas, pour être transformé, pour qu'on y incorpore du travail; ensuite, il est réexporté à partir de ce pays soit vers l'Union européenne, soit vers la Suisse. Si c'est vers la Suisse, il n'y a pas de problème: on ne demande pas de droits de douane puisque c'était du tissu suisse qui a été exporté vers un pays du tiers monde. Le problème est de savoir ce qui se passe si ce tissu suisse, qui a été exporté vers un pays de l'Est, part ensuite vers un pays de l'Union européenne: on souhaite bien sûr qu'il n'y ait pas de droits de douane, faute de quoi on a un désavantage comparatif par rapport à nos concurrents de l'Union européenne. Le problème se pose non seulement pour les pays du Maghreb, comme vous l'avez dit, mais se posait bien davantage – et cela a été longtemps un souci – pour les pays de l'Est européen. Il a été résolu à partir de 1997, lorsqu'on a pu introduire ce qu'on appelle le cumul paneuropéen, c'est-à-dire que l'Europe admettait que les produits qui venaient d'un des pays membres de ce grand groupe constitué par l'Union européenne et l'AELE ne subissent pas de désavantages: il n'y avait pas de droits de douane lorsqu'ils étaient exportés de la Suisse vers la Pologne, ensuite de la Pologne vers la France, pour prendre un exemple.

Maintenant, les pays qui travaillent ces matières sont souvent en Afrique du Nord, et là, il n'y a pas encore d'accord permettant le cumul paneuropéen.

Nous ne sommes pas maîtres du jeu, puisque c'est l'Union européenne qui doit décider si elle nous accorde le cumul pour ces pays-là. Or, l'Union européenne poursuit une stratégie similaire à celle qu'elle avait appliquée à l'égard des pays de l'Est. En 1995, il y a eu une réunion ministérielle à Barcelone où il a été décidé d'établir des relations de libre-échange avec tous les pays méditerranéens et de les convaincre aussi d'établir des relations entre eux, ce qui exige quand même un certain nombre d'efforts de la part de ces pays qui ont souvent un appareil administratif et commercial peu développé. Lorsque les accords de libre-échange auront été établis par l'Union européenne avec tous les pays méditerranéens et que ceux-ci auront fait eux-mêmes des accords entre eux, dans la mesure où l'AELE aura fait ces mêmes accords, on pourra cumuler, comme on l'a fait au niveau européen. On n'en est pas encore là, mais on est sur le chemin, et c'est un des soucis principaux de l'AELE que de suivre pas à pas l'Union européenne et d'établir avec les pays méditerranéens des accords de libre-échange, de telle sorte que les deux systèmes puissent être coordonnés ensuite.

L'accord avec le Maroc a été signé au mois de juillet 1997 et il devrait entrer en vigueur, sauf imprévu, mais il ne me semble pas qu'il devrait y en avoir, le 1er juillet 1999, c'est-à-dire cette année. Les négociations avec la Tunisie sont plus difficiles. Elles se heurtent à des difficultés concernant les règles d'origine.

En ce qui concerne les problèmes de l'agriculture et de l'assistance financière et technique, on ne peut pas faire de pronostics pour la conclusion de ces accords. La Suisse, par l'intermédiaire de l'AELE, bénéficie actuellement d'accords de libre-échange avec Israël et bientôt aussi avec l'OLP qui n'est pas un Etat, mais qui est une entité juridique internationalement reconnue, et des négociations sont en cours avec la Jordanie et l'Egypte.

Alors, si on voulait accélérer le rythme et arriver rapidement à une sorte de système similaire à celui qui a été mis en place pour les pays d'Europe de l'Est:

1. il faudrait – ce qui me paraît assez difficile – obtenir la modification de la stratégie décidée par l'Union européenne à Barcelone;
2. il faudrait que l'Union européenne accepte d'inclure les produits originaires des pays de l'AELE dans ses accords avec le Maroc et la Tunisie;
3. il y a les problèmes techniques de clarification des deux systèmes de libre-échange, celui entre l'Union européenne, les pays de l'AELE et les pays de l'Est, et celui entre l'Union européenne, les pays de l'AELE et les pays méditerranéens. Ce serait vous faire des promesses légères que de vous dire qu'on arrivera à faire changer l'Union européenne dans sa

conception. On est pratiquement condamné à utiliser la même stratégie que celle qui a été utilisée avec les pays de l'Est, c'est-à-dire que les pays européens signent l'accord de libre-échange, on suit en parallèle, et lorsque eux et nous avons signé ces accords et que les pays entre eux ont signé ces accords, on peut faire le cumul et parvenir ainsi au même résultat que pour les pays de l'Est.

J'espère que, l'an prochain, on aura de meilleures nouvelles à vous apporter, parce qu'on est conscient que pour l'industrie textile qui a perdu un certain nombre de contrats importants au Maroc et en Tunisie, c'est important. Et chaque année qu'on gagne – on ne peut pas parler de ballon d'oxygène parce que ce serait porter un jugement sur la situation de cette industrie, et j'espère qu'elle va bien dans l'ensemble –, enfin, ce sera en tous les cas lui donner un espace plus fort et meilleur pour développer ses activités. C'est notre intérêt à nous, Suisses.

M. Bloetzer a évoqué une trilogie des conditions-cadres du développement économique. On peut partager son analyse. Il appelait au renforcement des organisations internationales. La Suisse y participe activement – si on pense simplement à l'OMC –, pas toujours avec le succès qu'on pourrait espérer, mais enfin! M. Rossier est à la tête d'un petit groupe qui était composé de deux personnes, mais qui n'est maintenant plus que d'une personne, puisque son compagnon a été élu ministre du commerce extérieur, sauf erreur, au Brésil. Il est chargé de trouver le nouveau directeur ou de promouvoir une solution pour la nouvelle direction de l'OMC.

M. Girard, pour citer quelqu'un de présent ici, est responsable du comité chargé de l'accession de la Chine à l'OMC. Je peux prendre chacun des collaborateurs ici, ils ont pratiquement tous des rôles à l'échelle internationale. Je crois que tant qu'on a des gens compétents et reconnus dans le milieu, on aura des chances d'avoir une influence plus grande que notre puissance démographique au sein de ces organisations, encore que la Suisse, petit à petit, perde un peu de son importance relative, dans la mesure où elle n'appartient pas à un grand groupe tel que l'Union européenne, qui permettrait d'avoir l'appui de feu de l'ensemble des pays lorsqu'on fait une proposition. Mais nous sommes d'accord avec vous qu'il est indispensable que la Suisse contribue au développement des organisations internationales.

M. Marty a posé une question sur la convention du 17 décembre 1997 contre la corruption et regrette – il a laissé parler son âme d'ancien procureur – que la Suisse n'ait pas pris un rôle de pionnier dans la ratification de cette convention. Pour nous, celle-ci sert à moraliser, bien sûr, les relations internationales, mais elle sert aussi, d'une certaine manière, à établir des conditions-cadres qui permettent à notre industrie de vivre dans un environnement prévisible. La corruption a non seulement des tares qui portent sur la moralité et l'éthique, mais elle a aussi une tare économique. En effet, si corruption il y a, les conditions ordinaires de concurrence ne jouent pas, il y a d'autres règles qui s'appliquent, et c'est contraire aussi à nos intérêts économiques. Nous avons donc un intérêt éthique et économique à ce que la corruption soit réduite et si possible, à terme, supprimée. Mais nous n'avons pas non plus un intérêt direct à être les seuls à vouloir rétablir la moralité dans ce monde. Nous devons savoir mesurer aussi nos ambitions à la possibilité concrète de les faire passer. C'est la raison pour laquelle je ne considère pas comme quelque chose d'absolument dommageable et triste que la Suisse soit dans le peloton. Précisément, nous établissons ensemble des conditions-cadres et, pour ce faire, il faut être plusieurs. On peut jouer un rôle de pionnier – et c'est juste que nous le soyons – pour promouvoir et défendre l'idée, mais il faut être plusieurs à partager les mêmes règles du jeu, faute de quoi nous risquons, à la fin, même à l'intérieur de notre pays, de ne plus avoir l'appui nécessaire pour aller de l'avant.

La Suisse a une deuxième pratique qui est, lorsqu'elle a signé quelque chose, de l'appliquer. Pour cela, les règles de droit interne doivent absolument être modifiées au moment de la ratification. Le processus est en cours. Je pense que les délais de ratification sont, à vue humaine, assez proches, et probablement qu'avant le prochain rapport, ce sera fait. Nous

espérons être suivis par beaucoup d'autres, parce que cela nous paraît important de ne pas être que quelques-uns à suivre des règles éthiques de haut niveau. Celles-ci sont contraignantes, c'est bien, mais il ne faut pas que nous soyons les seuls à les respecter.

Je termine par quelques considérations plus générales sur l'année passée qui a vu un refroidissement de la conjoncture. Dans la seconde moitié de 1998, les exportations étaient à peine plus élevées que l'année précédente: au quatrième trimestre de l'année passée, elles ont même été inférieures à celles de la période correspondante de 1997. Globalement, en 1998, les exportations ont encore augmenté en volume, et le niveau des prix a pu être maintenu. Si on fait une comparaison avec les pays voisins, on est, du point de vue de la performance, dans le voisinage de l'Allemagne et de l'Autriche. Ce ralentissement des exportations a affecté toutes les branches, de l'industrie des machines à l'horlogerie, alors que l'industrie de l'habillement, celles du papier, des plastiques se sont relativement bien comportées dans la seconde moitié de l'année. Voilà pour les branches.

Quant à la description géographique: au second semestre, les exportations vers la plupart des pays continentaux de l'Union européenne et celles vers l'Amérique latine ont encore favorablement évolué. En revanche, les exportations vers les marchés d'Amérique du Nord, qui étaient jusqu'alors très dynamiques, se sont affaiblies et la croissance s'est interrompue. Heureusement, la demande intérieure, elle, s'est améliorée: les dépenses de consommation privée, les investissements dans notre pays ont augmenté et compensé partiellement l'affaiblissement des exportations.

On pense que la croissance économique suisse au quatrième trimestre – les chiffres arriveront sous peu – ne devrait pas avoir dépassé 0,5 à 1 pour cent. Durant le début de l'année, la croissance a continué à s'affaiblir. On ne peut espérer pour l'année en cours qu'une croissance d'environ 1,5 pour cent, et c'est presque un chiffre maximum aujourd'hui que l'on peut espérer – certains économistes parlent de 1,3 pour cent. Mais ça reste au-dessus de 1 pour cent, ce qui est une maigre consolation, mais qui est quand même une consolation. Encore faut-il qu'il n'y ait pas de circonstances extraordinaires désagréables et négatives qui surviennent: il ne faudrait pas que les crises en Amérique latine ou ailleurs affectent encore davantage des marchés vers lesquels on exporte; il ne faudrait surtout pas qu'il y ait une appréciation plus forte du franc par rapport à d'autres monnaies, notamment l'euro.

A long terme, quel taux de croissance peut-on espérer? C'est un sujet qui me paraît important et sur lequel il est bon que le monde politique se penche. On ne peut pas provoquer, par des mesures volontaristes, une augmentation du taux de croissance, sans avoir des effets négatifs annexes qui risquent de l'emporter sur le bénéfice. C'est un taux de croissance entre 1,5 et 2,5 pour cent à long terme qu'il faut viser, un taux plus élevé n'est probablement pas possible sans immigration ou sans qu'apparaissent ultérieurement des effets pervers qui l'emporteraient sur les effets positifs.

Präsident: Der Bundesrat beantragt, vom Bericht samt seinen Beilagen Kenntnis zu nehmen.

Angenommen – Adopté

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

A. Bundesbeschluss über die Änderung verschiedener Freihandelsabkommen der Efta-Staaten mit Drittstaaten

A. Arrêté fédéral sur la modification de divers accords de libre-échange entre les Etats de l'AELE et des Etats tiers

Gesamtberatung – Traitement global

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

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

B. Bundesbeschluss über das Interimsabkommen zwischen den Efta-Staaten und der PLO, handelnd zugunsten der Palästinensischen Behörde

B. Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord intérimaire entre les pays de l'AELE et l'OLP agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne

Gesamtberatung – Traitement global

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

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

C. Bundesbeschluss betreffend das Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Armenien

C. Arrêté fédéral concernant l'Accord de commerce et de coopération économique entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République d'Arménie

Gesamtberatung – Traitement global

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

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

D. Bundesbeschluss über das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Kanada über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen

D. Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Confédération suisse et le Canada sur la reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité

Wicki Franz (C, LU): Ich möchte an sich die Andacht und den ganzen Abstimmungsrythmus nicht stören. Aber im Zusammenhang mit dem neuen Bauproduktegesetz, das wir gestern behandeln wollten und nun nächste Woche behandeln werden, habe ich dieses Abkommen etwas näher angesehen. Bei diesem Abkommen geht es um die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen. Im Bauproduktegesetz haben wir die gleiche Problematik, nämlich vor allem das Ziel, handelspolitische Konformitäten herzustellen. Im Abkommen mit Kanada, über das wir nun zu beschliessen haben, geht es um die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, d. h. um Prüfungen, Zertifizierungen

und Inspektionen zwischen der Schweiz und Kanada. Man will eine Gleichstellung mit der EU erreichen. Die schweizerischen Exporterzeugnisse auf dem Auslandmarkt sollen die gleichen Marktzutrittsbedingungen haben wie jene ihrer Konkurrenten aus dem EU-Bereich.

Ich begrüsse dieses Abkommen und möchte hier nicht auf Details eingehen. Ich möchte dem Bundesrat und der Verhandlungsdelegation vor allem dafür danken, dass man nicht einfach das Abkommen zwischen Kanada und der EU abgeschrieben hat, sondern dass versucht wurde, Verbesserungen zu erreichen. Eine Verbesserung, jene in Artikel IX Ziffer 4, scheint mir wichtig: Hier wurde auf schweizerischen Wunsch hin eine Schutzklausel aufgenommen, die gewährleistet, dass das Amtsgeheimnis und das Berufsgeheimnis gewahrt bleiben. Das ist ein Beispiel dafür, dass man auch bei weiteren Abkommen versuchen kann, die Aufnahme spezieller Bedingungen zu erreichen, gerade in den Bereichen des Berufs- und des Amtsgeheimnisses. Mir scheint, das ist für unsere Wirtschaft wichtig.

Präsident: Herr Wicki, Sie haben damit für den ganzen Rat bewiesen, dass wir alle auch dann die Unterlagen gründlich studiert haben, wenn wir schnell vorgehen.

Gesamtberatung – Traitement global

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

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.069

Finanzielle Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003

Moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000–2003

Botschaft und Beschlussentwurf vom 18. November 1998 (BBl 1999 1652)
Message et projet d'arrêté du 18 novembre 1998 (FF 1999 1477)

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Nach dem neuen Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (LWG) werden die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche mit einem einfachen Bundesbeschluss für höchstens vier Jahre bewilligt. Es versteht sich, dass der vorliegende Bundesbeschluss einen Eckstein der eingeleiteten Agrarreform bildet. Er regelt die finanziellen Mittel für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Landwirtschaft in den Jahren 2000 bis 2003.

Folgende Rahmenbedingungen sind dabei zu berücksichtigen:

1. Der Kredit ist auf die wichtigsten Bereiche aufzuteilen.
2. Gemäss Artikel 187 Absatz 12 LWG ist die Summe der Bundesbeiträge für die Absatzförderung, für die Ausfuhr, für den Sektor Milch, für den Sektor Schlachtvieh und Fleisch sowie für den Sektor Pflanzenbau in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gegenüber den Ausgaben von 1998 um einen Drittel abzubauen.
3. Der Zahlungsrahmen des Finanzplanes 2000–2002 ist zu beachten. Wir haben diese Werte für das Jahr 2003 fortgeschrieben.

4. Mit einer leichten Reduktion der Agrarausgaben ist den Beschlüssen des «runden Tisches» Rechnung zu tragen. Mit dieser Vorlage wurden diese Rahmenbedingungen eingehalten. Der vorgeschlagene Kreditrahmen entspricht auch den in Aussicht genommenen Beiträgen bei der Behandlung der neuen Agrargesetzgebung.

Der beantragte Finanzierungsbeschluss umfasst drei Zahlungsrahmen für die Jahre 2000 bis 2003. Die Gliederung entspricht der Finanzrechnung des Bundes, wie sie im Voranschlag 1999 dargestellt wird. Beantragt werden: für die Grundlagenverbesserung 1,037 Milliarden Franken, für die Förderung von Produktion und Absatz 3,49 Milliarden Franken und für die Direktzahlungen 9,502 Milliarden Franken. Mit diesem Beschluss legt das Parlament die Höchstgrenze für den Mitteleinsatz im entsprechenden Zeitraum fest, die Zahlungskredite für die einzelnen Rubriken werden mit dem jährlichen Budget beschlossen.

Der vorliegende Bundesbeschluss war in der Kommission weitgehend unbestritten. Folgende Punkte gaben Anlass zu Diskussionen:

1. Trotz der grossen Anstrengungen des Staates im Agrarbereich nimmt die Zahl der Betriebe weiterhin ab. Während der letzten zwanzig Jahre hat beispielsweise auch die Zahl der Lehrlingsprüfungen von über 2000 auf unter 1000 abgenommen. Diese Tatsache zeigt, dass es bis heute noch nicht gelungen ist, das Vertrauen in die Zukunft zurückzugewinnen. Noch sind wir in diesem Sinne vom Ziel entfernt, mittelfristig eine Landwirtschaft aufrechtzuerhalten, welche ihre wichtigen Funktionen, wie sie im Landwirtschaftsgesetz definiert sind, erfüllen kann.

2. Die eingeleiteten Massnahmen können Verschiebungen in der Agrarproduktion bewirken, insbesondere vom Pflanzenbau zur Tierproduktion, aber auch innerhalb dieser Sektoren; z. B. haben wir betreffend die Tierproduktion eine eingehende Aussprache über die Schafe geführt. Es gilt, diese Entwicklung sorgfältig im Auge zu behalten und allfälligen negativen Auswirkungen rechtzeitig zu begegnen.

3. Die neue Agrarpolitik bedingt, dass neue Märkte erschlossen werden. Nur wenn es gelingt, solche Märkte für die Produkte zu erschliessen, kann optimistisch in die Zukunft geblickt werden. Der Bundesrat wird eingeladen, vor allem auf europäischer Ebene die entsprechenden Anstrengungen zu intensivieren. Zu erwähnen sind hier insbesondere die noch bestehenden Exportrestriktionen im Zusammenhang mit der BSE-Problematik.

4. Diskutiert wurde aufgrund eines Antrages insbesondere das Verhältnis zwischen den allgemeinen und den ökologischen Direktzahlungen. Ein Antrag auf eine stärkere Verschiebung zugunsten der ökologischen Direktzahlungen wurde mit 10 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Es darf nicht übersehen werden, dass die Beiträge über die Laufzeit eingefroren, die ökologischen Zahlungen hingegen angehoben werden. Stärkere Verschiebungen in Richtung Ökologie sind aus dieser Sicht nach Meinung der Kommission nicht gerechtfertigt.

In der Gesamtabstimmung hat die Kommission dem Entwurf des Bundesrates einstimmig zugestimmt.

Wir beantragen Ihnen aufgrund dieser Überlegungen, auf die Vorlage einzutreten und sie in diesem Sinne zu verabschieden. Wir haben auch hier die Erfahrung machen können: Je höher die Beträge sind, desto weniger wird in der Regel darüber diskutiert. Ich bitte Sie, einzutreten und diesem Beschluss zuzustimmen.

Schallberger Peter-Josef (C, NW): Nach der Berichterstattung durch den Präsidenten der WAK ist es nun keineswegs meine Absicht, als WAK-Vizepräsident Ergänzungen anzubringen. Zwar habe ich meinen Betrieb vor einem Jahr meinem Sohn übergeben; trotzdem erlaube ich mir, hier als Mitglied unseres Bauernstandes – um dessen Zukunft ich mir fast täglich grössere Sorgen mache – einige Gedanken zu äussern.

Verfassungsartikel und Landwirtschaftsgesetz sind in Kraft. Dem Bundesrat sind sehr grosse Kompetenzspielräume und damit auch eine hohe Verantwortung für den Vollzug einge-

räumt worden. Bei der damaligen Gesetzesberatung hatte ich eindringlich gebeten, Ausmass und Tempo bei der Marktliberalisierung, bei der Ökologisierung und bei den Massnahmen, die fast automatisch eine Strukturveränderung bewirken, verträglich, menschenfreundlich zu gestalten. Ich kann nicht verschweigen, dass grosse Teile der bäuerlichen Bevölkerung vom Tempo enttäuscht sind und sich vorkommen, wie wenn sie von einer Brücke ins eiskalte Wasser geworfen worden wären. Die heutige Vorlage hat offenbar den Zweck, die kalten Körper wieder an Land zu ziehen, zu trocknen und aufzuwärmen, damit diese Menschen, diese Familien die für unser Land und unser Volk äusserst wichtigen Aufgaben weiterführen können, nämlich die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung in guten und in schlechten Zeiten, die Erhaltung und Pflege unserer herrlichen Landschaft sowie die dezentrale Besiedelung unseres Landes. Damit untrennbar verbunden ist ja die Erhaltung der Existenzgrundlage für die gesamte Tourismusbranche.

In den Bauernzeitungen wird morgen zu lesen sein, der Ständerat habe für die nächsten vier Jahre je 3,5 Milliarden Franken als «Abgeltung unserer gemeinwirtschaftlichen Leistungen» bewilligt. In der Tagespresse wird vermutlich eher zu vernehmen sein, wir hätten einen Rahmenkredit von 14 Milliarden Franken zur sogenannten «Unterstützung der Landwirtschaft» gesprochen.

Sei dem, wie es will: der beantragte Kredit entspricht dem geltenden Finanzplan, der allerdings in einer eher günstigeren Zeit aufgestellt wurde. Ich danke ausdrücklich für das Verständnis von Bundesrat und WAK. Offensichtlich besteht der ehrliche Wille, diesen unentbehrlichen Berufsstand zu erhalten. Ich anerkenne auch, dass der erwähnte Finanzplan beim «runden Tisch» und bei den Beratungen des Stabilisierungsprogrammes unangetastet blieb. Der Bundesrat hat Wort gehalten, das sei ausdrücklich anerkannt.

Wenn nun aber in der Einleitung der Botschaft festgestellt wird, die beantragten Mittel würden ausreichen, um «die bäuerlichen Einkommen zu halten, wenn die Annahmen betreffend Preisentwicklung und Kostensenkungen erfüllt werden», so muss ich leider in aller Klarheit festhalten, dass diese Annahmen zu optimistisch waren und dass der beantragte Kredit leider nicht ausreicht, um den katastrophalen Preisdruck – vor allem auch bei Nutz- und Schlachtvieh – auszugleichen. Immerhin geht aus dem zitierten Text hervor, dass es die ehrliche Absicht des Bundesrates ist, existenzsichernde Einkommen für die Landwirtschaft zu gewährleisten. Ich erwarte daher zuversichtlich, dass rechtzeitig – das will heissen: rasch – Massnahmen im Sinne von Artikel 5 des Landwirtschaftsgesetzes getroffen werden, um die schlimme Lage zu verbessern.

Ich will keine Litanei von negativen Tatsachen und Entwicklungen herunterleiern und ausführlich begründen, aber man darf doch wohl beispielsweise feststellen, dass der heutige durchschnittliche Nutztviehpreis demjenigen von 1959 – also vor 40 Jahren! – entspricht. Die Lohnkosten für einen vergleichbaren Angestellten sind aber heute rund zehnmal höher als damals. Solches sage ich nicht irgend jemandem nach, ich habe es selbst erlebt. Auf Neujahr 1959 habe ich den vorher verpachteten väterlichen Betrieb zu bewirtschaften begonnen und unter anderem den Viehbestand angeschafft. Zuvor hatte ich als landwirtschaftlicher Angestellter Erfahrungen gesammelt und einen für die damalige Zeit üblichen Lohn bezogen. Dieses Beispiel, diese Gegenüberstellung aus der Praxis, möge die zuständige Verwaltung anspornen, den verantwortlichen Behörden dringend notwendige zusätzliche Massnahmen zu beantragen.

Für heute ersuche ich unseren Rat, den beantragten Rahmenkredit zu bewilligen, auf dass die ins eiskalte Wasser geworfenen Bauern nicht ertrinken oder erfrieren. Die Bauern haben ja nach Bundesverfassung und Gesetz Anspruch auf die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen, um nicht unterstützungsbedürftig oder von ihren Heimwesen vertrieben zu werden.

Martin Jacques (R, VD): Il y a juste une année, à la session de printemps 1998, nous approuvions, après un très long

parcours gouvernemental et parlementaire, une nouvelle loi sur l'agriculture, ce secteur vital de notre économie qui intègre, en plus de la production, de nombreux paramètres politiques, culturels, émotifs, et j'en passe. A l'avenir, il impliquera aussi un large soutien de l'Etat correspondant aux nombreux services qu'il rend au pays.

Des débats âpres, difficiles, ardu, ont permis finalement d'adopter une loi qui institue des changements fondamentaux dans notre politique agricole. Ces changements, fonction aussi de l'évolution de nos relations économiques extérieures, instituent une modification profonde des instruments d'action comme des allocations de ressources financières. Plus directement, le soutien lié à la production qui avait fait de nos paysans de véritables entrepreneurs depuis la dernière guerre surtout, est remplacé partiellement par des paiements directs.

J'ai bien dit partiellement, car la différence de revenu pour les agriculteurs entre l'ancienne et la nouvelle méthode est à la limite du supportable. En effet, les versements opérés par la Confédération prennent une place importante dans le revenu brut du paysan remplaçant subsidiairement la production. L'avantage – si on peut parler d'avantage – réside dans le fait que l'agriculteur connaît pour les quatre années à venir le cadre précis de son revenu.

Cette introduction, rappelant brièvement les derniers rebondissements de cette philosophie m'autorise à vous demander de ne pas remettre en question le crédit demandé en ouvrant à nouveau le débat sur le fond. Ce crédit, au premier abord impressionnant, résulte directement des dispositions de la loi. Il fixe précisément les dépenses par secteur sous forme d'enveloppes.

Rediscuter ces montants qui, je le répète, permettent à l'agriculteur non pas de vivre, mais surtout de survivre, serait politiquement dangereux aujourd'hui. L'ambiance que nous connaissons, en cette période printanière, dans les relations que les paysans européens entretiennent avec Bruxelles devrait nous inciter à une certaine prudence politique. Les trois enveloppes prévues qui ne devraient pas être dépassées couvrent le 95 pour cent du budget de l'agriculture.

Les derniers 5 pour cent sont affectés au fonctionnement de l'office, ainsi qu'à d'autres dépenses annexes indépendantes de l'aide directe – je pense au «Schoggi-Gesetz» par exemple. Ce montant a l'avantage pour les finances fédérales de fixer un plafond. Il devrait se situer, compte tenu de l'évolution des prix, finalement autour de 3,5 milliards de francs par année.

Le seul vestige – si l'on peut le nommer ainsi – de l'ancienne politique de soutien de la Confédération réside dans l'article 13 qui prévoit, et nous l'avons voulu, une possibilité d'intervention permettant d'alléger le marché en cas d'urgence. Je rappelle encore que la durée de ces mesures est limitée dans le temps et qu'elles sont exclues pour des excédents structurels. C'est vraiment un petit minimum.

En conclusion, je vous invite sans aucune restriction à accepter cet arrêté qui donnera aux agriculteurs et aux vigneron, qui sont aussi touchés par cette loi, un signal positif dans cette période d'incertitudes et de modifications profondes.

Maissen Theo (C, GR): Mit dieser Vorlage machen wir einen wichtigen Schritt in der Umsetzung von «Agrarpolitik 2002», wird doch dieser Rahmenkredit für vier Jahre der Landwirtschaft Sicherheit geben und auch eine gewisse Berechenbarkeit der Agrarpolitik unseres Staates zur Folge haben. Die Botschaft ist gleichzeitig eine Standortbestimmung und damit auch eine Ausgangsbasis für die Entwicklung der Landwirtschaft in den nächsten Jahren. Wir finden in dieser Botschaft wertvolle Daten und Ergebnisse von Modellrechnungen. Es werden in der Botschaft auch Schlüsse daraus gezogen, aber ich muss festhalten, dass wichtige Aussagen zu den Daten und Modellrechnungen offengelassen werden. Man muss deshalb in dieser Botschaft hin und wieder zwischen den Zeilen lesen.

Die Strukturentwicklung – davon bin ich überzeugt – wird für die Bauern und für den ländlichen Raum bedeutend härtere Folgen haben, als gemeinhin angenommen wird. Es sind Fol-

gen sozialer, volkswirtschaftlicher wie auch struktur- und raumordnungspolitischer Art. Annahmen in der Botschaft zur «Agrarpolitik 2002» sind nämlich bereits im negativen Sinne unterlaufen worden. Zwar heisst es in der vorliegenden Botschaft – wie im übrigen auch in der Botschaft zur «Agrarpolitik 2002» –, dass die Strukturveränderung sozial verträglich sein soll. Das sind aber vorerst einmal Worte. Die Frage ist, ob die Instrumente wirklich genügen bzw. ob die gegebenen Instrumente auch wirklich so eingesetzt werden, wie sie geplant wurden.

Ich meine, wir haben es verpasst, zur Abfederung des Strukturwandels etwas einzuführen, das uns geholfen hätte: das wäre das Auffangnetz der Vorruhestandsregelung gewesen. Dieses Netz haben wir nun nicht. Die Botschaft zeigt, dass wir mit einer sinkenden Endproduktion und mit einer sinkenden Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen rechnen müssen, und das ganz einfach wegen den tieferen Preisen für die Produkte. Wir können aus bekannten Gründen keine Kompensation über eine Mengenausweitung machen. Gleichzeitig aber – das ist ökonomisch entscheidend – bleibt die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten relativ konstant, weil die Rahmenbedingungen für die immer wieder angesprochene Kostensenkung im wesentlichen nicht gegeben sind. Die hohen Kosten der Produktion in der schweizerischen Landwirtschaft kommen aufgrund des Schweizer Preisniveaus zustande, gleichzeitig nähern sich die Produktpreise dem tieferen Niveau der EU-Preise an. Die Folge davon ist, dass in der gesamten Landwirtschaft das Einkommen sinkt. Man rechnet hier im Fünfjahreszeitraum 1998 bis 2003 mit 15 Prozent Einbusse beim landwirtschaftlichen Einkommen; das bedeutet jedes Jahr eine Einbusse von 3 Prozent.

Was heisst das für die Einkommen der bäuerlichen Familien und der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft? Wenn die Landwirtschaft arbeitskräftemässig jährlich nicht um 3 Prozent abbaut, wäre ein sinkendes Einkommen je Arbeitskraft die Folge. Dieser Rückgang der Zahl der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft um 3 Prozent wäre höher als in der «Agrarpolitik 2002» angenommen; damals rechnete man noch mit 2 Prozent. Ein Rückgang der Einkommen um 3 Prozent ist mit dem Produktivitätsfortschritt nicht zu kompensieren, ebenfalls nicht mit der Kostensenkung, und auch die Direktzahlungen reichen nicht aus. Im Grunde genommen können wir diese schlechte Situation nur auffangen – und damit rechnet man auch in der Botschaft –, wenn die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten zurückgeht.

Wenn wir noch die Analyse und die Schlussfolgerungen der Botschaft zu dieser Einkommenssituation ansehen, dann meine ich, dass die Aussagen der Botschaft dieser Problematik nicht gerecht werden. Sehen Sie einmal den Einkommensvergleich in Tabelle 3 auf Seite 23 der Botschaft an. Hier sehen Sie z. B., dass in der Region 3 – Bergzonen II bis IV – bereits in der aktuellen Situation lediglich 5,3 Prozent der Betriebe das sogenannte Vergleichseinkommen überschreiten. Bedenken Sie, dass diese Berechnungsgrundlagen gleichzeitig von Betrieben stammen, die über dem Durchschnitt liegen, d. h., dass es für die Summe aller Betriebe dieser Region noch bedeutend schlechter aussieht.

Hier muss ich nun doch gewisse Aussagen in der Botschaft kritisieren. Zu diesen Einkommensdifferenzen oder -unterschreitungen wird gesagt: «Aufgrund dieses Sachverhalts kann die nicht landwirtschaftliche Bevölkerung von der Landwirtschaft ebenfalls einen effizienten Einsatz von Arbeit und Kapital erwarten.» (Botschaft S. 24) Ich meine, dass diese Aussage so nicht im Raume stehengelassen werden kann. Damit würde man ja davon ausgehen, dass der Einsatz von Arbeit und Kapital bis heute derart ineffizient gewesen ist, dass die Einkommen deshalb nicht erreicht worden seien. Das stimmt so nicht.

Für mich ist ganz klar, dass mit der aktuellen Einkommenssituation Artikel 5 des neuen Landwirtschaftsgesetzes nicht erfüllt ist; dort heisst es in Absatz 1, dass im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommen zu erzielen sind, die mit jenen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind. Für mich ist es unstrittig, dass diese Zielsetzung schon heute nicht erreicht ist.

Was bedeutet nun aber ein Rückgang der Zahl der Arbeitskräfte in den ländlichen Regionen um 3 Prozent? Wenn wir davon ausgehen, dass wir heute in der Landwirtschaft rund 120 000 vollzeitbeschäftigte Arbeitskräfte haben, bedeutet das immerhin jedes Jahr einen Verlust von 3600 Arbeitsplätzen im ländlichen Raum. Diese Arbeitsplätze können nicht oder kaum kompensiert werden, zumal wir ja noch Entscheide treffen, die regionalpolitisch in die gleiche Richtung gehen, indem wir über das Stabilisierungsprogramm 1998 dem ländlichen Raum weitere Mittel für Investitionen entziehen.

Meines Erachtens fehlt bei den Überlegungen in der Botschaft eine Gesamtschau volkswirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Rechnungen. Es gibt nämlich Konsequenzen dieses Arbeitsplätzerückgangs, die man einmal aufrechnen müsste, z. B. die Abwanderung in die Ballungsräume, die die Folge sein wird, mit den Kosten der Arbeitslosigkeit und den sozialen Kosten. Generell vermisse ich in der Botschaft die Darstellung gesamtwirtschaftlicher und sozialer Zusammenhänge und Interdependenzen.

Ich möchte noch einen weiteren Bereich ansprechen, der unsere Aufmerksamkeit verdient, nämlich das künftige Verhältnis zwischen Ackerland und Grünland in der schweizerischen Landwirtschaft. Modellrechnungen der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik in Tänikon haben gezeigt, dass die Fläche beim Weizen bis zu 54 Prozent zurückgehen könnte. Ich weiss, Modellrechnungen basieren auf Annahmen; man kann darüber diskutieren. Aber immerhin ist dies ein Fingerzeig, dass hier eine Problematik entsteht, weil in der Landwirtschaft in wesentlichem Umfang Ackerland in Grünland umgewandelt werden dürfte. Das heisst, wir werden einen höheren Output in der Tierproduktion haben, ohne dass voraussichtlich vom Absatz her eine grössere Mengenausweitung möglich ist. Die Lösung, die nun angeboten wird, ist eine Extensivierung der Wirtschaftsweise. Hier muss man einfach sehen, dass diese Extensivierung voraussichtlich nicht auf den besten Böden der von Ackerland in Grasland umgewandelten Fläche erfolgen wird, sondern man muss eine Extensivierung im voralpinen und im alpinen Raum erwarten. Das heisst, dass wir in diesen Räumen einen kumulierten Druck haben, den generellen Druck aus der Einkommenssituation und zugleich den Druck der Notwendigkeit der Extensivierung – und damit eine weitere Schwächung des Arbeitspotentials in der landwirtschaftlich geprägten Region. Da frage ich mich, ob wir das Ziel in der Bundesverfassung, wonach die Landwirtschaft einen Beitrag zur dezentralen Besiedelung leisten soll, noch erreichen können.

Ich möchte nun, Herr Bundesrat, in bezug auf die Produktion im Berggebiet auf einen wichtigen Punkt zu sprechen kommen, der in den nächsten Monaten von Bedeutung sein wird. Da wir bei der Tierproduktion diesen Druck haben, müssen wir einsehen, dass der Protektionismus, der beim Viehexport heute noch besteht, zu beseitigen ist. Die Situation in bezug auf BSE hat es nie gerechtfertigt und rechtfertigt es heute erst recht nicht mehr, dass die umliegenden Länder in irgendeiner Form Importsperrern für die Viehexporte aus der Schweiz haben.

Wir können gemäss den WTO-Vereinbarungen 12 000 Stück Vieh mit Exportförderung exportieren. Das wird seit 1996 wegen dieser Importsperrern nicht mehr ausgeschöpft. Ich bitte Sie, Herr Bundesrat, machen Sie diese Frage zur Chefsache. Es funktioniert offenbar auf der unteren Stufe zwischen der Schweiz und Italien nicht. Es ist an Ihnen, Herr Bundesrat, hier auf höchster Ebene Regelungen zu finden, damit auf diesen Herbst der Viehexport wieder möglich wird, da wir sonst eine dramatische Situation im Viehsatz haben werden.

Noch ein letztes Wort zu den Grundlagenverbesserungen, zu den Mitteln, die hier vorgesehen sind: Ich begrüsse es ausserordentlich, dass der Bundesrat in einem nach meinem Dafürhalten recht ordentlichen Ausmass Mittel bereitstellt und nicht denjenigen Kreisen nachgegeben hat, die bei den Grundlagenverbesserungen massiv sparen wollen. Wir müssen nämlich wissen, dass es in Zukunft, wenn die Übergangsfrist von fünf Jahren vorbei ist, in verschiedenen Gebie-

ten nicht mehr möglich wäre, den ökologischen Leistungsnachweis für die Auslösung der Direktzahlungen zu erhalten, weil in den Gebäuden die Voraussetzungen dazu noch fehlen. Das heisst, es wird in den nächsten Jahren Investitionen in den Gebäuden brauchen. Daher begrüesse ich es sehr, dass für die Grundlagenverbesserungen Mittel bereitgestellt werden.

Ein Augenmerk, so scheint mir, ist bei den Grundlagenverbesserungen auf das Verhältnis zwischen Starthilfe und Investitionskrediten für Strukturverbesserungen zu richten. Ich frage mich nach wie vor, ob hier die Mittel ausreichend sind, wenn man bedenkt, dass wir – wenn wir von einer Zahl von 60 000 Landwirtschaftsbetrieben ausgehen, die grundsätzlich zu dieser Starthilfe berechtigt wären, und mit einem Generationenwechsel alle dreissig Jahre rechnen – jährlich für 2000 Betriebe Starthilfe ausrichten sollten. Ob diese Verhältniszahlen stimmen, muss genau beobachtet werden, damit wir zuletzt nicht zuwenig Mittel im Hinblick auf Investitionskredite für eigentliche Strukturverbesserungen bei den Gebäuden haben.

Ich bin für Eintreten, möchte aber diese Zustimmung zum Eintreten mit der Forderung verbinden, dass bei der Umsetzung der Agrarpolitik – und die liegt ja im wesentlichen beim Bundesrat, auf Verordnungsstufe – diesen angesprochenen problematischen Situationen angemessen Rechnung getragen wird.

Bloetzer Peter (C, VS): Bei dieser Vorlage geht es, wie unser Berichterstatter und meine Vorredner bereits dargelegt haben, um die Umsetzung unserer Landwirtschaftspolitik, wie wir sie im neuen Landwirtschaftsgesetz, basierend auf dem neuen Verfassungsartikel, formuliert haben.

Es geht darum, die finanziellen Mittel bereitzustellen. Dabei muss klar gesagt werden, dass wir den Umfang dieser Mittel bereits bei der Beratung des Gesetzes gekannt haben. Wir sind davon ausgegangen, dass wir für die kommenden vier Jahre Mittel in der Grössenordnung bereitstellen müssten, wie uns dies nun mit dieser Botschaft unterbreitet wird. Die Frage ist: Genügen diese Mittel? Herr Couchepin hat in der Kommission gesagt, dass die Vorlage kein Grund zur Freude sei; sie sei jedoch korrekt und die Bauern könnten damit leben.

Wir haben jetzt gehört, dass die Fachleute in unserem Rat hier Zweifel anbringen. Für uns ist natürlich wichtig, dass wir uns Klarheit verschaffen, ob diese Mittel genügen, um den Zielsetzungen zu entsprechen, die im Gesetz bezüglich der Einkommen der Betriebe im Durchschnitt über die Jahre formuliert sind, ob damit das Durchschnittseinkommen – wie gefordert – tatsächlich dem Einkommen der Bevölkerung in den entsprechenden Regionen angepasst, also damit «vergleichbar» wird – wie es heisst. Das Ganze hängt von der Richtigkeit der Annahmen ab, von welchen für die Berechnungen ausgegangen wurde.

Aus dieser Sicht scheint mir sehr wichtig zu sein, dass wir Instrumente erhalten, um die Wirksamkeit der Landwirtschaftspolitik und der eingesetzten finanziellen Mittel – bezüglich Umfang und Anwendung – sehr seriös evaluieren zu können. Wir sollten diese Instrumente rasch schaffen, um diese Evaluation durchzuführen. Wir konnten in der Kommission zur Kenntnis nehmen, dass diese Instrumente im Aufbau sind und mit ihnen Gewähr geboten ist, dass unsere Landwirtschaftspolitik in drei Bereichen evaluiert werden kann: im ökonomischen, im sozialen und auch im ökologischen Bereich. Wir haben auch zur Kenntnis genommen, dass beim Volkswirtschaftsdepartement, bei Bundesrat Couchepin und seinen Mitarbeitern, die Absicht besteht, keinen 8. Landwirtschaftsbericht, aber jährlich einen Bericht zu erstellen, das erste Mal für das laufende Jahr. Der Bericht würde, wenn ich das recht verstanden habe, nächstes Jahr erscheinen.

In diesem Bericht wird uns das Resultat der Evaluation unterbreitet werden. Anhand des Berichtes können wir die Wirksamkeit der Landwirtschaftspolitik überprüfen. Für mich ist es selbstverständlich, dass wir über die Bücher gehen müssen, wenn diese Evaluationen zeigen sollten, dass die Ziele, wie sie in Verfassung und Gesetz formuliert sind, nicht erreicht

werden. Vorab müsste der Bundesrat dies tun, und entsprechend müsste man die Mittel anders einsetzen oder allenfalls deren Umfang anpassen. Hier hätte ich gerne, wenn sich Herr Bundesrat Couchepin dazu äussern würde, ob dies auch tatsächlich so zu verstehen ist und ob er bereit ist, in diesem Sinne bei der Umsetzung von Verfassung und Gesetz flexibel zu handeln.

Eintreten ist für mich selbstverständlich, und ich ersuche Sie, ein Gleiches zu tun und auf diese Vorlage einzutreten.

Seiler Bernhard (V, SH): Ich werde diesem Bundesbeschluss zustimmen. Ich erlaube mir aber, zur Einschätzung der Einkommensentwicklung in der schweizerischen Landwirtschaft, wie sie der Bundesrat vorgenommen hat, ein paar kritische Bemerkungen anzubringen, obwohl Kollege Maissen bereits etwas dazu gesagt hat.

Meine Beurteilung der Entwicklung der schweizerischen Landwirtschaft in den nächsten Jahren ist nämlich im Gegensatz zu der des Bundesrates nicht sehr optimistisch. Ich bin der Meinung, dass für die Landwirtschaft deutlich härtere Zeiten anbrechen werden, einerseits angesichts des Überganges in die freie Wirtschaft ohne die Garantien des Bundes und andererseits angesichts der WTO und anderer in naher Zukunft anstehender Verhandlungen.

Kollege Maissen hat bereits auf Artikel 5 Landwirtschaftsgesetz hingewiesen: «Mit den Massnahmen dieses Gesetzes wird angestrebt, dass nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre Einkommen erzielen können, die mit den Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar sind.» Das ist ein sehr schöner Satz. Demnach sollen Vergleiche gemacht werden; aber diese Vergleiche sind sehr schwierig nachzuvollziehen, vor allem von der Landwirtschaft her gesehen, und sie sind viel weniger übersichtlich als früher gemäss Landwirtschaftsgesetz von 1951; damals waren mit dem Paritätslohn ganz klare Zahlen vorhanden, um die Einkommen der Landwirtschaft und die der übrigen Bevölkerung vergleichen zu können.

Diese Einschätzung ist also schwieriger respektive dieser Artikel sehr viel unübersichtlicher und für die Betroffenen weniger durchschaubar geworden. Herr Maissen hat darauf hingewiesen, dass die Einkommen in den nächsten Jahren um etwa 3 Prozent pro Jahr sinken werden, das sind bis 2003 doch 15 Prozent weniger Einkommen für unsere Bauernfamilien. Ich frage mich: Gibt es in der übrigen schweizerischen Wirtschaft andere Gruppen, die in den nächsten Jahren einen vergleichbaren Einkommensrückgang in Kauf nehmen müssen? Nein, es gibt keine solche Gruppe. Deshalb auch meine Zweifel im Zusammenhang mit diesem Artikel 5.

Mir ist klar, dass auch in der nächsten Zeit bei sinkendem Einkommen eine grosse Anzahl innovativer Bauernfamilien überleben wird; sie werden dank Nebenprodukten, Nischenprodukten, Nebenerwerb usw. oder dank der Vergrösserung ihrer Betriebsfläche überleben können.

Die Empfehlung an unsere Bauern, noch weiter zu rationalisieren – das wird einmal mehr gesagt – oder Einsparungen zu machen, kann ich schon gar nicht mehr hören, weil wir nämlich schon seit Jahrzehnten davon sprechen. Unsere tüchtigen Bauernfamilien haben diese Möglichkeiten längst voll ausgeschöpft.

Die bescheidenen Erhöhungen der vorgesehenen Direktzahlungen werden den meisten Familien nicht zugute kommen, weil vorläufig nur eine eher kleine, aber immerhin eine bestimmte Zahl von Betrieben ökologische Massnahmen ergreifen wird. Dorthin werden diese bescheidenen Mehrausgaben für die Direktzahlungen fliessen. Der Durchschnittsbetrieb wird aber kaum davon profitieren können.

Es gäbe natürlich die theoretische Möglichkeit, die heute schon tiefen durchschnittlichen Einkommen pro Arbeitskraft in der Landwirtschaft wieder anzuheben. Das wäre beispielsweise durch eine massive Reduktion der Zahl der Mitarbeitenden in der Landwirtschaft möglich. Aber wie wollen Sie bei Betrieben mit einer Arbeitskraft noch weiter reduzieren? Das ist gar nicht möglich. Wir haben nur noch sehr wenige Betriebe, wo mehr als eine Arbeitskraft angestellt ist. Möchten

wir tatsächlich die Einkommen erhöhen, dann müssten wir der Landwirtschaft jährlich 2500 bis 3000 Arbeitskräfte entziehen – denken Sie an die Arbeitslosen, die wir bereits haben; eine recht grosse Zahl der Entlassenen würde keine Arbeit finden, sondern müsste auch bei den Arbeitslosen eingereiht werden.

Obwohl heute schon jährlich eine grosse Zahl von Betrieben aufgegeben wird – ich glaube, es sind etwa 2000 Betriebe –, genügt dies nicht, um die Einkommensverluste in den nächsten Jahren kompensieren zu können. Wir wissen, dass andere Länder gewisse Massnahmen ergreifen. Sie haben Sozialpläne usw. oder zahlen Frührenten aus. Auch unser Nachbarland Deutschland und die EU treffen und bezahlen solche vorteilhaften Massnahmen, damit die Bauern frühzeitig aus der Landwirtschaft ausscheiden und ihren Betrieb weitergeben können.

Wir sind in unserer Agrarpolitik natürlich nicht unbedingt die besten oder die vorteilhaftesten Wege gegangen. Ich erinnere Sie als Gesetzgeber auch daran, dass wir heute Kleinbetriebe finanziell unterstützen. Auf der anderen Seite gibt es Betriebe, die gerne wachsen würden – über 30, 50 Hektaren. Aber die strafen wir dann wieder! Wir – ich spreche von meinen Kolleginnen und Kollegen – haben eine Agrarpolitik gewählt, die es eben nicht ermöglicht, dass Betriebe wachsen, damit sie überhaupt eine Chance haben zu überleben. Darüber müssen wir uns in den nächsten Jahren wahrscheinlich wieder Gedanken machen.

Wir wissen auch, ich habe das am Anfang bereits gesagt, dass die nächste WTO-Runde bevorsteht. Wir können uns leicht ausrechnen, dass von dort nichts Gutes auf die Landwirtschaft zukommt. Wir wissen auch, dass in der EU die Produzentenpreise in den nächsten zwei, drei Jahren wahrscheinlich nochmals um 20 bis 30 Prozent tiefer angesetzt werden. Und wir wissen auch, dass das einen Einfluss auf die Produzentenpreise in der Schweiz haben wird. Kollege Schallberger sprach bereits von den Produzentenpreisen oder von dem, was der Landwirt heute für seine Produkte bekommt. Vor genau 20 Jahren waren die Produzentenpreise gleich tief oder hoch wie heute. Wir wissen auch, dass die Produzenten wohl tiefere Preise bekommen, dass aber diese tieferen Preise an die Konsumentinnen und Konsumenten nicht weitergegeben werden – aus irgendwelchen Gründen, welche man auch anführen könnte.

Ich versuchte, eine realistische Einschätzung der Zukunft der Landwirtschaft vorzunehmen. Ich bin nicht der Meinung, dass die Landwirtschaft keine Chance mehr hat, aber es wird sehr schwierig werden. Ich möchte deshalb Bundesrat Couchepin auffordern, die Entwicklung in der Landwirtschaft sehr gut zu beobachten, gut zu analysieren und nicht einfach zu sagen, man habe jetzt für die nächsten Jahre vorgesorgt. Das wäre falsch, denn ich habe darauf hingewiesen, was in den nächsten Jahren auf die Landwirtschaft zukommt. Es ist mir wichtig und liegt mir am Herzen, dass wir auch im 21. Jahrhundert noch eine einigermaßen gesunde schweizerische Landwirtschaft haben. Ich danke Ihnen, dass Sie diese Aufgabe übernehmen, und möchte lediglich darauf hinweisen, dass unsere Landwirtschaft uns auch in der nächsten Zeit etwas kosten wird. Sie ist es auch wert, dass wir diese Geldbeträge aufwenden.

Ich bitte Sie, diesem Pauschalkredit zuzustimmen.

Danioth Hans (C, UR): Ich möchte meine Interessenbindung offenlegen: Ich bin Sekretär des Verbandes der Schweizerischen Viehexporteure. In dieser Funktion, aber auch als Politiker, der sehr stark mit der Landwirtschaft verbunden ist, sehe ich natürlich, wie die Exportrestriktionen auf die gesamte Landwirtschaftspolitik durchschlagen. Die frühere, ziemlich unregelmässige und ziellose Exporttätigkeit betreffend Nutz- und Zuchtvieh hat in jüngster Zeit bekanntlich einer klaren und zielkonformen Ordnung Platz gemacht. Im Rahmen der WTO-Regelung sind der Schweiz Exportstützungskompetenzen für rund 12 000 Stück Grossvieh zugestanden worden. Ausserdem wurde auch in unserem Lande selbst zum Rechten gesehen, indem vor allem die Förderung des Exportes von qualitativ hochstehendem Zuchtvieh aus dem Berg-

gebiet sichergestellt werden soll. Von dieser Problematik ist auch Kollege Schallberger betroffen, wie aus seiner drastischen Schilderung hervorging.

In diese Phase der Konsolidierung und Effizienzsteigerung des Exportes fielen nun die Restriktionen von traditionellen Viehabnehmerländern. Diese haben – wie das der Kommissionspräsident und vor allem Herr Maissen erwähnt haben – unter dem Vorwand der BSE-Krise in der Schweiz den Import aus der Schweiz nahezu völlig abgewürgt, dies, obschon die Schweiz inzwischen die BSE-Krise so gut im Griff hat wie die umliegenden Länder. Das führte zu einem Protektionismus in Reinkultur, das wurde auch in Brüssel zugegeben.

Hauptleidtragende dieser anerkannt WTO-widrigen Diskriminierung ist somit letztlich unsere einheimische Viehwirtschaft in den Bergregionen. Seit drei Jahren läuft praktisch nichts mehr. Diese unhaltbaren Zustände wurden auch im Parlament schon verschiedentlich gerügt, und der Bundesrat wurde zu einem energischen Vorgehen, vor allem im Rahmen der WTO, aufgefordert. Ich möchte hier durchaus anerkennen, dass nicht nur beim Bundesrat, sondern auch in der Verwaltung bisher alles Mögliche unternommen worden ist. Der Bundesrat hat nun die Exportförderung für Nutz- und Zuchtvieh erfreulicherweise in das vorliegende Vierjahresprogramm aufgenommen, wodurch die Nutzung einer Fläche von immerhin rund 8000 Hektaren im Hügel- und Berggebiet weiterhin ermöglicht werden soll. Was somit noch fehlt, ist die Wiederzulassung der Exporte durch die wichtigsten umliegenden Abnahmeländer. Ich erlaube mir, hier drei konkrete Fragen zu stellen, Herr Bundesrat, die sich aus aktuellem Anlass ergeben:

1. Sind im Rahmen des Abschlusses der bilateralen Verhandlungen vom 1. Dezember vergangenen Jahres gewisse Garantien seitens der EU-Länder für die Beseitigung der Diskriminierungen erzielt worden?
2. Welche Resultate sind durch die seitherigen Kontakte mit den umliegenden Ländern – es fand im Januar eine Besprechung auf Verwaltungsebene in Italien statt – erzielt worden?
3. Was gedenkt der Bundesrat zu unternehmen, um die ausserpolitischen Hindernisse endgültig aus dem Weg zu räumen und damit den Viehexport für das Jahr 1999 wieder zu ermöglichen?

Büttiker Rolf (R, SO): Die Agrarpolitik auf dem Papier und das Geld für diese Agrarpolitik sind das eine; die Umsetzung dieser Agrarpolitik ist das andere.

Ich habe Probleme in drei Bereichen, die vor allem auch in die Zukunft der Agrarpolitik weisen:

1. Die Herren Maissen und Danioth haben auf die BSE-Problematik hingewiesen. Wir haben in jüngster Zeit alle mitbekommen, Herr Bundesrat Couchepin, dass die BSE-Tests ausgedehnt werden, nicht auf die ganze Viehpopulation, sondern nur auf Teile davon. Viele fragen sich, was das Ganze eigentlich soll. Denn solange diese Tests nicht am lebenden Tier vorgenommen werden können, stellt sich die Frage – man gibt ja Geld aus, und es fallen Kosten für die Produzenten an –, was diese BSE-Tests und deren Ausdehnung bringen sollen, vor allem in bezug auf die Öffnung der Grenzen für den Export.

2. Sie haben jetzt gemäss «Agrarpolitik 2002» die Tierdatenbank zur Konkurrenz ausgeschrieben, und es sind entsprechende Bewerbungen eingegangen. Ich habe diese Unterlagen etwas genauer studiert, und dabei ist die zentrale Frage aufgetaucht: Haben wir die Gewähr, dass die EU diese Tierdatenbank anerkennt und demzufolge die Grenzen öffnet, so dass wir das Ziel der Exportfähigkeit wieder erreichen, wenn der Bund und die Produzenten jetzt dieses viele Geld ausgeben?

3. Wir haben in diesem Parlament in den letzten Jahren mehrmals über die Käseunion gesprochen. Diese ist unterdessen liquidiert; so weit, so gut. Aber wir haben damals auch darüber gesprochen – das hat auch wieder mit der EU zu tun –, dass die Altlasten noch nicht bereinigt sind. Wir hätten auch Anspruch darauf zu wissen, wie diese Altlasten der Käseunion – auch in bezug auf die EU – aussehen. Mich interessieren nicht die Strafverfahren bei uns, sondern jene,

welche von seiten der EU noch hängig sind; da stehen möglicherweise noch Millionenbeträge an Bussen für die Schweiz im Raum. Wenn man denn schon parlamentarische Untersuchungskommissionen bildet und in diesem Rat jahrelang darüber debattiert, wäre es ebenso nützlich und wichtig, auch unter diese Altlasten endlich einen Schlussstrich ziehen zu können.

Paupé Pierre (C, JU): Conformément à la loi, il s'agit en fait de voter les crédits pour une durée de quatre ans, et de garantir une certaine durabilité de l'aide fédérale. Effectivement, 14 milliards de francs, environ 3,5 milliards de francs par année, c'est un montant important. La stratégie qui consiste à séparer davantage la politique des prix de celle des revenus, à rendre l'écologie attrayante du point de vue financier, à réduire les interventions de l'Etat sur le marché, de manière à améliorer la compétitivité du secteur agro-alimentaire n'est pas encore totalement comprise dans de nombreux secteurs agricoles, y compris dans le secteur de la production laitière. C'est vrai que pendant près d'un demi-siècle, sur la base de la loi de 1951, on avait habitué nos agriculteurs à produire, leur garantissant que les pouvoirs publics s'occuperaient de l'écoulement de leurs produits. La mutation qui intervient, évidemment, déstabilise pas mal de monde, et on doit effectivement constater un certain désarroi.

Mon propos principal consistera à évoquer l'importance de l'agriculture dans le rôle social qu'elle joue dans des régions rurales, dans les régions les moins favorisées sur le plan démographique. C'est vrai que la nouvelle politique agricole, la nouvelle compétition avec l'étranger touchent tous les secteurs de l'agriculture et toutes les régions du pays. Mais le rôle social que l'agriculture joue dans les régions de montagne – que ce soit le secteur alpin, les Préalpes ou l'ensemble de l'Arc jurassien – est évidemment vital. Effectivement, on constate qu'en raison d'une régression démographique, on ferme les écoles; on ferme les bureaux de poste pour des raisons économiques; on ferme les petits magasins qui sont victimes de la concurrence des grandes surfaces. Ainsi, on met en péril la vie sociale de pas mal de petites localités de l'Arc jurassien ou des régions des Préalpes ou de montagne. Et c'est ce rôle-là qu'il faut rendre à l'agriculture; il faut garantir son maintien, parce que sans aide, elle ne pourrait pas survivre, notamment dans ces régions-là.

C'est la raison pour laquelle je souhaite qu'il y ait un large appui à ces crédits, qui constitue un signe de soutien. On l'a souvent répété ici, certains ont évoqué le problème des exportations: aucun pays n'abandonne son agriculture, mais encore faut-il le faire savoir clairement. Et si les montants ne sont pas discutés, je trouve qu'un large appui aux crédits constituerait un signe de compréhension des problèmes auxquels sont confrontés les agriculteurs de l'ensemble du pays, et surtout un signe comme quoi l'on veut maintenir une population la plus importante possible dans les régions de montagne.

Merci de soutenir le projet d'arrêté fédéral.

Uhlmann Hans (V, TG): Ich bin erstaunt, dass eine Vorlage, die an sich unbestritten ist und die sowohl vom Bundesrat als auch von der Kommission sehr gut vorbereitet wurde, eine solche Debatte auslöst. Ich muss Ihnen sagen: Es nützt überhaupt nichts, wenn wir jetzt wieder eine Landwirtschaftsdebatte führen, das haben wir in den letzten Monaten und Jahren x-mal getan. Wir wissen, wohin der Weg führen soll. Die Vorlage, die jetzt zur Diskussion steht, ist eigentlich eine klare Folge davon. Ich muss Ihnen aber sagen: Geld für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist gut und recht, das ist die eine Seite. Die Landwirte – unsere Bauern – wollen aber in erster Linie arbeiten; sie wollen Unternehmer sein; sie wollen sich am Markt orientieren und wollen konkurrenzfähig sein, denn sonst nützt ja alles nichts, sonst sind diese Beiträge nur ein Tropfen auf einen heißen Stein. Dieses Thema wurde in dieser Debatte überhaupt nicht berührt. Darum habe ich mich entschlossen, jetzt noch etwas zu sagen.

Strukturanpassungen sind nicht nur erwünscht, sondern sie sind zwingend, wenn unsere schweizerische Landwirtschaft

einigermaßen konkurrenzfähig sein soll. Ich bitte daher den Bundesrat und die Verwaltung dringend, im Produktionsbereich keine weiteren Hürden oder sogar Stolpersteine einzubauen. Ich meine, die Spiesse der schweizerischen und der ausländischen Produktionsstätten müssen gleich lang sein. Die klimatischen Verhältnisse schaffen immer noch eine Differenz; wenn aber die Spiesse, auch aufgrund dieser Entschädigungen, die wir jetzt für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen sprechen, gleich lang sind, können wir davon ausgehen, dass wir konkurrenzfähige Produkte auf den Markt bringen können.

Das wollte ich noch sagen: Bitte bauen Sie keine neuen Hürden auf; unsere Bauern wollen aktiv und unternehmerisch sein!

Couchepin Pascal, conseiller fédéral: Pour réussir la mutation agricole importante que nous avons devant nous, il faut, à mon sens, quatre éléments: un environnement législatif sûr, des moyens financiers, un changement d'état d'esprit et une évolution structurelle.

1. En ce qui concerne l'environnement législatif sûr, c'est le cas: la loi sur l'agriculture a été adoptée et les ordonnances d'application entrent en vigueur. Un premier paquet est entré en vigueur au 1er janvier 1999 et l'autre paquet entrera en vigueur au 1er mai 1999. L'environnement législatif est donc sûr et le monde paysan sait dans quelles conditions légales il aura à travailler dans les années qui viennent.

2. Avoir des moyens financiers: c'est le but du débat d'aujourd'hui et du message qui vous est soumis. J'y reviendrai dans un instant.

3. Un changement d'état d'esprit: j'ai dit de façon provocante, en certaines occasions, que dorénavant le monde agricole devait moins parler avec le monde politique, mais plus avec ses clients. Je crois que c'était volontairement un peu agressif, mais c'est réellement ce qui doit se passer. Pour que cet effort puisse être fait, il faut non seulement que le monde paysan en soit conscient, mais que l'ensemble de la communauté helvétique sache que les paysans ont besoin de notre appui, de l'appui de la population en général, pour promouvoir, pour défendre les produits suisses, et pour tout simplement exiger du bon fromage suisse chaque fois qu'on va au restaurant. A la fin, si tout le monde joue le jeu au niveau des fonctionnaires, des politiciens et de la gastronomie, on arrivera à créer une atmosphère d'émulation qui développe l'envie de consommer davantage, et l'envie de consommer davantage aussi nos produits à l'extérieur du pays.

J'ai vécu dans mon canton d'origine une évolution similaire pour la viticulture. Il y a vingt ou trente ans en Valais, on buvait du vin en fonction de son appartenance politique: si on appartenait au Parti radical on buvait tel vin, si on était conservateur on buvait tel vin. Tout d'un coup, les gens se sont aperçus que le vin n'était pas un produit politique, mais un produit de qualité, et ils se sont mis à produire du vin de meilleure qualité. Aujourd'hui, cette économie est en train de gagner ses lettres de noblesse sur le seul plan qui compte pour une branche économique, c'est-à-dire la qualité. Si la même révolution se passe dans les esprits de l'agriculture, en particulier dans le monde du lait et du fromage, je suis convaincu qu'on réussira cette révolution.

4. L'évolution structurelle a été évoquée par plusieurs d'entre vous, MM. Maissen, Seiler et d'autres. De 1990 à 1996, il y a eu une diminution annuelle des exploitations agricoles de 2,6 pour cent. Nous estimons que cette évolution structurelle s'accélérera encore un peu et montera jusqu'à environ 3 pour cent par an. M. Maissen a posé une question difficile et délicate politiquement: celle de savoir si les facteurs de production sont utilisés de manière optimale dans l'agriculture, notamment la main-d'oeuvre. Nous pensons qu'il y a encore, de ce point de vue-là, une certaine réserve et que des améliorations peuvent être faites, qui permettraient aussi d'augmenter le rendement de l'agriculture. Notamment, la main-d'oeuvre est, à notre avis, encore sous-utilisée dans certains cas, et il pourrait y avoir une évolution structurelle positive qui permettrait d'améliorer les revenus de l'agriculture.

Aujourd'hui, nous avons à discuter du deuxième élément de l'ensemble, c'est-à-dire les moyens financiers. Le but est, vous le savez, de viser à une plus grande prévisibilité de l'engagement de l'Etat – stabilisation des dépenses de l'Etat dans le domaine agricole –, et en contrepartie, de donner aux producteurs des conditions-cadres financières claires, de telle sorte qu'ils sachent à quoi s'en tenir durant les quatre prochaines années. Ce crédit tient compte aussi de l'obligation légale de réduire le soutien du marché. Nous nous sommes opposés, lors des délibérations sur la loi sur l'agriculture, à la suppression plus rapide, qui avait été souhaitée par certains, des mesures de soutien au marché. Il n'empêche qu'elles doivent diminuer d'un tiers dans un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la loi sur l'agriculture.

Ensuite, on respecte le plan financier, le programme de stabilisation et les résultats de la «table ronde». Le crédit-cadre entre en vigueur en l'an 2000, ce qui fait que cette année encore, il y a une marge de manoeuvre qui peut être utilisée. Le Conseil fédéral a adopté récemment une proposition de crédit supplémentaire pour l'agriculture pour 1999. Par la suite, on fera un rapport annuel. Puis, à la fin de la période, il y aura une analyse des résultats de l'ensemble de la politique agricole, une comparaison entre ce que l'on souhaitait, ce que l'on espérait, ce que l'on avait prévu et ce qui s'est passé en réalité. C'est en fonction de cette analyse qu'il faudra corriger le tir, pour tenir compte des besoins, des erreurs qui auraient été commises ou des évolutions qui auraient eu lieu et qui ne seraient pas conformes à celles qui étaient prévues.

J'en viens maintenant aux interventions personnelles. J'aimerais remercier M. Schallberger pour le certificat de crédibilité qu'il a donné à la politique agricole. J'aimerais aussi lui dire que nous sommes conscients de ce que cette évolution représente pour les paysans individuellement, et de l'effort extraordinaire qui est demandé à l'agriculture.

M. Martin rappelle que le montant mis à disposition est un minimum. Nous partageons ce point de vue. Je crois que votre Conseil l'a bien compris, puisqu'il n'y a aucune proposition de réduction des montants mis à disposition.

Pour M. Maissen, le point essentiel est celui des revenus. J'y ai répondu en disant que l'évolution structurelle doit se poursuivre. Elle doit même un peu s'accélérer, et on peut penser que certains facteurs de production doivent être mieux utilisés. Je reviendrai sur le problème de l'exportation de bétail qui a aussi été évoqué par M. Danioth.

Monsieur Bloetzer, en ce qui concerne le rapport annuel, le premier sera présenté l'an prochain pour l'année 1999 et les autres suivront.

Monsieur Seiler, votre vision est un peu pessimiste, même très pessimiste. Nous pensons qu'il y a encore matière à une évolution structurelle, notamment dans le secteur laitier. Il est évident que cette évolution doit se faire de manière socialement supportable. Ce sera, là aussi, une préoccupation qui sera prise en compte lors de l'établissement du rapport et de l'analyse des effets de la «Politique agricole 2002».

Monsieur Danioth, en ce qui concerne le problème du «Vieh-export», de l'exportation de viande, il est vrai que, aujourd'hui, on a affaire à des obstacles qui ne relèvent plus de considérations très objectives, mais qui sont des obstacles de politique commerciale. Je dois vous dire que dans le cas des négociations sectorielles, l'Union européenne a laissé entrevoir la possibilité prochaine d'une solution harmonieuse du problème. En contrepartie, la Suisse a accepté formellement de renoncer à recourir à une instance arbitrale internationale dans le domaine de l'OMC. Les choses sont ainsi, il faut en prendre acte. Nous n'irons donc pas à l'OMC pour cette affaire parce que nous y avons renoncé en échange de la promesse de résoudre le problème. Est-ce que cette promesse est tenue? Il y a plusieurs pays qui nous ferment les frontières, l'Italie notamment. Le dernier contact a eu lieu à Rome au début de février. L'Italie a promis de reconsidérer la situation après la mise en état opérationnel de la «Tierverkehrsdatenbank».

C'est donc la prochaine étape. Nous poursuivons les discussions avec l'Allemagne, mais nous n'avons pas abouti jusqu'à maintenant. Vous savez que l'Union européenne mo-

difie aussi sa politique agricole, et elle sert d'abord sa clientèle interne avant de penser aux soucis de la paysannerie suisse. Ce sont des conditions objectives, mais il n'empêche que son attitude n'est pas conforme aux règles générales de l'OMC. Elle le reconnaît et elle doit modifier sa politique.

Monsieur Büttiker, en ce qui concerne les tricheries qui ont été constatées, elles sont réglées pour la France et l'Allemagne. Avec l'Italie, nous savons qu'il y a eu une enquête, mais nous ne connaissons pas encore les faits de manière précise. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons nous prononcer ni sur le coût de cette aventure ni sur le résultat définitif de ce problème.

Je crois donc avoir répondu aux remarques essentielles qui ont été faites. M. Uhlmann a repris un certain nombre de remarques et il a constaté que, finalement, tout le monde est d'accord pour dire qu'il faut mettre les moyens à disposition. Je crois que si vous faites cette démarche supplémentaire, vous aurez fait une bonne action pour consolider l'agriculture suisse.

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

Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2000–2003

Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2000–2003

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

Art. 1

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

36 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.073

Delegation Efta/Europäisches Parlament. Bericht

Délégation AELE/Parlement européen. Rapport

Bieri Peter (C, ZG) unterbreitet im Namen der Delegation Efta/Europäisches Parlament den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Delegation der Bundesversammlung, welche die Schweiz im Parlamentarierkomitee der Efta-Länder vertritt und zugleich für die Beziehungen zum Europäischen Parlament zuständig ist, unterbreitet Ihnen beiliegend den Bericht über ihre Tätigkeiten und über Entwicklungen in ihrem Zuständigkeitsbereich im Jahre 1998.

Wir bitten Sie, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

1. Efta-Entwicklungen 1998

Die Beziehungen der Efta zu Drittstaaten und der weitere Ausbau des Netzes von Freihandelsabkommen sind aus Schweizer Sicht die wichtigsten Tätigkeiten der Efta. In diesem Bereich war die Freihandelsorganisation in den letzten Jahren sehr aktiv.

In der Zeit von 1990 bis Ende 1997 hat die Efta mit insgesamt dreizehn Nichtmitgliedstaaten der EU Freihandelsverträge abgeschlossen. Mit weiteren sieben Ländern wurden Zusammenarbeitserklärungen vereinbart. Es handelt sich dabei um Staaten in Mittel- und Osteuropa sowie im Mittelmeerraum.

1998 ist neu ein Interims-Freihandelsvertrag mit der PLO dazugekommen. Mit Ägypten, Jordanien, Malta und Zypern steht die Efta – auf unterschiedlichem Niveau – in Verhandlungen über den Abschluss von Freihandelsverträgen.

Die Efta hat damit parallel zur Europäischen Union Freihandelsverträge mit all jenen Staaten abgeschlossen, welche mit der EU bereits über Assoziationsverträge verbunden waren. Dabei ging es in erster Linie darum, Wettbewerbsnachteile für die Wirtschaft der Efta-Staaten gegenüber derjenigen von Staaten aus dem EU-Raum zu mindern.

In jüngster Zeit kündigt sich nun eine neue Dynamik der Efta an, indem erstmals Verhandlungen mit einem Partner auf dem amerikanischen Kontinent aufgenommen wurden. Kanada hatte 1997 sein Interesse an einem Freihandelsabkommen mit der Efta bekundet. Kanada ist für die Efta ein interessanter Verhandlungspartner, da dieses Land über ein hohes wirtschaftliches Potential verfügt. Die Verhandlungen haben sich 1998 in erfreulicher Weise entwickelt, und es besteht die Zuversicht, dass noch im Verlauf des Jahres 1999 ein Vertragsabschluss erreicht werden dürfte.

Mit diesem Schritt nimmt die Efta Abschied von der Idee, sich auf Handelspartner im erweiterten europäischen Umfeld zu konzentrieren. In diesem Sinn hat die Efta mit weiteren Partnern auf dem amerikanischen Kontinent Kontakte aufgenommen (Mexiko und die Mercosur-Staaten). Falls die Verhandlungen mit Kanada im Verlauf des kommenden Jahres zu einem erfolgreichen Abschluss kommen, dürften schon bald Verhandlungen mit diesen Ländern aufgenommen werden.

Neben den Drittlandbeziehungen besteht eine weitere Aufgabe der Efta darin, die Koordination unter jenen drei Mitgliedstaaten zu gewährleisten, welche dem EWR beigetreten sind. Als Nichtmitglied des EWR nimmt die Schweiz hier lediglich einen Beobachterstatus ein. Dank diesem hat sie Zugang zu den Informationen über die Entwicklungen und Erfahrungen im EWR.

2. Die Efta/EWR-Parlamentarierkomitees

2.1 Die Efta-Parlamentarierkomitees (CMP/MPS)

Seit dem Inkrafttreten des EWR-Vertrages gibt es zwei Efta-Parlamentarierkomitees:

– Das seit 20 Jahren bestehende Komitee der Parlamentarier und Parlamentarierinnen aus den Efta-Staaten (Committee of Members of Parliament of the Efta Countries, CMP), welches sich aus je fünf Parlamentariern und Parlamentarierinnen aus den Efta-Staaten zusammensetzt, befasst sich mit allen Fragen, die sich auf die Efta als Ganzes beziehen, insbesondere mit den Drittlandbeziehungen der Efta.

– Das Komitee der Parlamentarier und Parlamentarierinnen aus den drei Efta-Staaten, welche dem EWR beigetreten sind (Committee of Members of Parliament of the Efta States, MPS), befasst sich mit allen Fragen in Zusammenhang mit dem EWR. Norwegen ist hier mit sechs Parlamentariern und Parlamentarierinnen vertreten, Island mit vier und Liechtenstein mit zwei. Die Mitglieder der Schweizer Delegation haben in diesem Komitee einen Beobachterstatus. Dieses Komitee bildet zugleich die Efta-Seite im Gemeinsamen Parla-

mentarischen EWR-Ausschuss (Joint Parliamentary Committee, JPC), wo die Schweizer Delegation ebenfalls als Beobachter teilnimmt.

Die beiden Komitees CMP und MPS halten ihre Sitzungen immer gemeinsam ab. Im Berichtsjahr wurden die Efta-Komitees vom Vorsitzenden der isländischen Parlamentarierdelegation, Vilhjalmur Egilsson, präsiert. Als Präsident für 1999 wurde an der Sitzung vom 30. November 1998 turnusgemäss der Vorsitzende der norwegischen Delegation, Haakon Blankenborg, gewählt.

Dank dem Verzicht Liechtensteins auf das ihm zustehende Präsidium im Efta-Komitee (CMP) konnte 1998 eine Vereinfachung im Turnus der Präsidentschaft beschlossen werden. Aufgrund ihrer Nichtzugehörigkeit zum EWR kann die Schweiz nur das Präsidium des Efta-Komitees (CMP), nicht aber des Efta/EWR-Komitees (MPS) übernehmen. Dank dem Verzicht Liechtensteins wird es nun möglich, dass die Schweiz und Liechtenstein gemeinsam ein Präsidialjahr ausüben – Liechtenstein für das Efta/EWR-Komitee (MPS) und die Schweiz für das Efta-Komitee (CMP). Damit wird wieder eine geradlinige Abfolge in der Präsidentschaft in einem Dreijahresrhythmus möglich.

Die Efta-Parlamentarierkomitees CMP und MPS trafen sich im Berichtsjahr zu vier gemeinsamen Sitzungen.

Sie veranstalteten zwei Seminare, an welchen Vertreter des Efta-Sekretariates und Vertreter der EU-Kommission über anstehende Gesetzgebungsprojekte der EU mit Auswirkungen auf den EWR informierten.

Weitere Themen, die anlässlich der Parlamentariertreffen zur Diskussion standen:

- Die Rolle des Parlamentes im Rahmen des EWR;
- das Europäische Parlament und der EWR;
- Schengener Abkommen, Nordische Passunion und Asylpolitik;
- Drittlandbeziehungen der Efta;
- Entwicklungen in den nationalen Parlamenten der Efta-Mitgliedstaaten;
- die Europäische Währungsunion;
- die Krise auf den weltweiten Finanzmärkten.

Zwei der Efta-Parlamentariertreffen fanden parallel zu den Efta-Ministertreffen statt und waren mit einer gemeinsamen Sitzung der Minister mit den Parlamentarierkomitees verbunden. Dabei standen folgende Themen im Vordergrund:

- Die bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU;
- Auswirkungen der Europäischen Währungsunion auf die Efta-Staaten;
- Entwicklung der Drittlandbeziehungen der Efta.

2.2 Der Gemeinsame Parlamentarische EWR-Ausschuss (JPC)

Der Gemeinsame Parlamentarische EWR-Ausschuss (im folgenden EWR-Parlamentarierausschuss), in welchem die Schweiz Beobachterstatus hat, setzt sich aus dem Efta/EWR-Parlamentarierkomitee (MPS) und einer Delegation des Europäischen Parlaments zusammen. Der EWR-Parlamentarierausschuss ist nicht direkt in das Beschlussfassungsverfahren einbezogen. Er übt aber eine Kontrolle im Rahmen des EWR mittels Berichten und Entschliessungen sowie über seine Befugnis zur Abgabe von Stellungnahmen zum Jahresbericht des Gemeinsamen EWR-Ausschusses aus.

Tätigkeiten des JPC im Jahr 1998

Die schweizerische Parlamentarierdelegation hat die beiden diesjährigen Treffen des EWR-Parlamentarierausschusses als Beobachterin verfolgt und zum informellen Gedankenaustausch genutzt. Themen von speziellem Interesse waren dabei die Frage nach den Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den EWR sowie die Diskussion um den EWR-Kohäsionsfonds.

Am Treffen vom 24./25. Mai 1998 in Vaduz wurden diskutiert und verabschiedet:

- Bericht zum Jahresbericht 1997 über das Funktionieren des EWR;
- Bericht und Resolution über den Vertrag von Amsterdam und seine Auswirkungen auf den EWR;

- Bericht und Resolution über den freien Personenverkehr;
- Bericht und Resolution über die Ergebnisse der Konferenz von Kyoto und ihre Auswirkungen auf den EWR.

Am Treffen vom 23./24. November 1998 in Luxemburg wurden diskutiert, jedoch noch nicht verabschiedet:

- Bericht und Resolution über die EU-Erweiterung und ihre Auswirkungen auf den EWR;
- Bericht und Resolution über die Nahrungsmittelsicherheit im EWR.

1998 lag das Präsidium des EWR-Parlamentarierausschusses bei der Delegation des Europäischen Parlaments mit dem schwedischen EU-Abgeordneten Sören Wibe als Vorsitzendem. Der Isländer Vilhjalmur Egilsson amtierte seitens des Efta/EWR-Komitees als Vizepräsident des EWR-Ausschusses.

3. Die Beziehungen zum Europäischen Parlament

3.1 Das 17. Interparlamentarische Treffen zwischen der Schweiz und dem Europäischen Parlament

Die Schweizer Delegation für die Beziehungen zum Europäischen Parlament (EP-Delegation) und die Delegation des Europäischen Parlamentes für die Beziehungen zur Schweiz trafen sich auf Einladung des Europäischen Parlamentes am 18. und 19. Februar 1998 in Strassburg zu ihrer 17. gemeinsamen Sitzung.

Zur Diskussion standen dabei seitens der Europäischen Union folgende Themen:

- Der Vertrag von Amsterdam;
- die Erweiterung der Europäischen Union;
- die Währungsunion;
- die Verkehrspolitik der EU;
- die Aussen- und Sicherheitspolitik der EU.

Die Schweizer Delegation informierte die Mitglieder des Europäischen Parlamentes über die allgemeine politische und wirtschaftliche Situation in der Schweiz, wobei sie vertieft auf die Themen Asylpolitik und Reformprozesse/marktwirtschaftliche Öffnung einging.

Hauptthema des Treffens waren jedoch die bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Die Dossiers Landverkehr und Freizügigkeit für Personen, hier insbesondere auch die Frage der Grenzgänger, wurden detailliert erörtert. Die angestrebten Verhandlungslösungen stiessen insgesamt auf ein positives Echo bei den Vertretern des Europäischen Parlamentes. Die Schweizer Delegation orientierte auch kurz über den aktuellen Stand der Diskussion in der Schweiz über weitere integrationspolitische Optionen nach Abschluss der bilateralen Verhandlungen.

Seitens der Europäischen Kommission nahm die Leiterin des «Swiss Desk» bei der Kommission, Frau Eva Gerner, an den Gesprächen teil; die Schweizer Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel war durch Herrn Josef Aregger vertreten.

Die beiden Delegationen verabschiedeten schliesslich eine gemeinsame Erklärung zuhanden der Europäischen Kommission und des Schweizerischen Bundesrates mit folgendem Wortlaut:

– Nach eingehender Diskussion und in Kenntnis der noch verbleibenden offenen Fragen bei den bilateralen sektoriellen Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz möchten beide Delegationen die Verhandlungspartner auffordern, die noch verbleibenden, überwindbaren Differenzen mit dem Ziel zu bereinigen, noch im ersten Halbjahr 1998 zu einem Abschluss zu kommen.

– Beide Delegation geben ihrem Wunsch Ausdruck, dass die Europäische Kommission in der Schweiz eine diplomatische Vertretung (Delegation) eröffne, um die bilateralen Kontakte und den Informationsaustausch zwischen der EU und der Schweiz zu fördern und weiter zu vertiefen.

Mit Genugtuung nimmt die Schweizer Delegation davon Kenntnis, dass in der Planung der EU-Kommission bis zum Jahr 2002 inzwischen auch die Einrichtung einer Delegation in der Schweiz vorgesehen ist.

Das nächste Treffen der beiden Delegationen findet auf Einladung der Schweizer Delegation am 30./31. März 1999 in Lugano statt.

3.2 Besuch des Präsidenten des Europäischen Parlamentes
Vom 23. bis zum 25. November 1998 weilte der Präsident des Europäischen Parlamentes, Herr José Maria Gil-Robles (Europäische Volkspartei, Spanien), auf Einladung von Nationalratspräsident Ernst Leuenberger und Ständeratspräsident Ulrich Zimmerli, für einen offiziellen Besuch in der Schweiz.

Er traf sich zu Unterredungen mit den der beiden Ratspräsidenten, mit den Präsidenten der Aussenpolitischen Kommissionen, der EP-Delegation und auch mit Mitgliedern des Bundesrates. Am 24. November 1998 nahm er an einer Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates teil, zu welcher auch die Mitglieder der APK des Ständerates und der Delegation des Europäischen Parlamentes eingeladen waren. Herr Gil-Robles erläuterte bei dieser Gelegenheit die aktuellen Entwicklungen und Projekte der Europäischen Union und des Europäischen Parlamentes. In der anschließenden Diskussion stand das Ratifikationsverfahren nach einem erfolgreichen Abschluss der bilateralen Verhandlungen im Mittelpunkt des Interesses. Der EP-Präsident hob die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes im Ratifikationsverfahren hervor. Er betonte ferner, wie sehr die Schweiz als Mitglied bei der Europäischen Union willkommen wäre und zeigte sich überzeugt, dass im Falle einer Reaktivierung des Schweizer Beitrittsgesuches ein Beitritt innert sehr kurzer Frist vollzogen werden könnte. Im Gegensatz zu allen andern Beitrittskandidaten bedürfe es im Falle der Schweiz keiner langjährigen Fristen für eine allmähliche Heranführung an die Europäische Union.

Dem Besuch des Parlamentspräsidenten zum gegebenen Zeitpunkt kommt insofern eine besondere Bedeutung zu, als sich das Europäische Parlament in allernächster Zukunft mit seiner Stellungnahme zu den Verträgen zwischen der EU und der Schweiz befassen wird.

Der letzte offizielle Besuch eines Präsidenten des Europäischen Parlamentes geht auf den Juni 1992 zurück, als Egon Klepsch die Schweiz besuchte.

Mit der Inkraftsetzung der Amsterdamer Verträge wird das Europäische Parlament innerhalb der EU deutlich an Einfluss gewinnen. Für die Schweiz wird sich nach dem Abschluss der bilateralen Verhandlungen die Frage stellen, wie die Kontakte zwischen dem Europäischen Parlament und der Schweizerischen Bundesversammlung intensiviert und auch institutionell auf eine solidere Basis gestellt werden können.

4. Zusammensetzung der Delegation Efta/Europäisches Parlament

Die Schweizer Delegation setzte sich im Berichtsjahr wie folgt zusammen (*kursiv: Mitglieder des Ständerates*):

– Delegation Efta: *Peter Bieri* (Präsident), Lili Nabholz (Vizepräsidentin), *Christoffel Brändli*, Jacques-Simon Eggly, Peter Vollmer

Suppleanten: Michel Béguelin, *Christiane Brunner*, Fulvio Pelli, Remigio Ratti, *Kurt Schüle*

– Delegation Europäisches Parlament: *Peter Bieri* (Präsident), Lili Nabholz (Vizepräsidentin), Michel Béguelin, *Christoffel Brändli*, *Christiane Brunner*, Jacques-Simon Eggly, Fulvio Pelli, Remigio Ratti, *Kurt Schüle*, Peter Vollmer

5. Sitzungen der Delegation Efta/Europäisches Parlament 1998

– 10. Februar 1998: Bern, Vorbereitungssitzung für das Treffen mit dem Europäischen Parlament vom 18./19. Februar, gesamte Delegation Efta/Europäisches Parlament (10 Personen);

– 18./19. Februar 1998: Strassburg, 17. Interparlamentarisches Treffen Schweiz/Europäisches Parlament, gesamte Delegation Efta/Europäisches Parlament (10 Personen);

– 13. März 1998: Brüssel, CMP/MPS-Seminar und CMP/MPS-Büro, Delegation Efta (5 Personen);

– 25./26. Mai 1998: Vaduz, CMP/MPS-Büro, JPC-Büro und JPC, Delegation Efta (5 Personen);

– 3./4. Juni 1998: Reykjavik, CMP/MPS-Büro, CMP/MPS und Efta-Ministertreffen, Delegation Efta (5 Personen);

– 19. Oktober 1998: Brüssel, CMP/MPS-Büro und CMP/MPS-Seminar, Delegation Efta (5 Personen);

– 20. Oktober 1998: Strassburg, JPC-Büro;

- 23./24. November 1998: Luxemburg, JPC-Büro, JPC und CMP/MPS-Büro, Delegation Efta (5 Personen);
- 30. November/1. Dezember 1998: Leukerbad, CMP/MPS-Büro, CMP/MPS und Efta-Ministertreffen, Delegation Efta (5 Personen).

Bieri Peter (C, ZG) présente au nom de la Délégation AELE/Parlement européen le rapport écrit suivant:

La délégation de l'Assemblée fédérale, qui représente la Suisse au Comité parlementaire des pays de l'AELE et qui est en même temps en charge des relations avec le Parlement européen, vous soumet le rapport ci-annexé sur ses activités ainsi que les développements intervenus dans son domaine de compétence au cours de l'année 1998.

Nous vous prions de bien vouloir prendre acte de présent rapport.

1. Développements au sein de l'AELE en 1998

Pour la Suisse, les relations de l'AELE avec des Etats tiers et l'extension du réseau des traités de libre-échange représentent les principales activités de l'organisation, qui a fait preuve d'un dynamisme indéniable dans ce domaine.

Entre 1990 et la fin 1997, l'AELE a conclu des accords de libre-échange avec pas moins de 13 pays non-membres de l'UE. Des déclarations de coopération ont été signées avec 7 autres pays; il s'agit en l'occurrence d'Etats d'Europe centrale et orientale ainsi que de pays du bassin méditerranéen.

En 1998, un accord de libre-échange par intérim a été signé avec l'OLP. Des négociations sont actuellement en cours – à divers niveaux – avec l'Egypte, la Jordanie, Malte et Chypre pour la conclusion de traités de libre-échange.

Parallèlement à l'Union européenne, l'AELE a signé des accords de libre-échange avec l'ensemble des pays déjà liés à l'UE par le biais de traités d'association. En l'occurrence, il s'agissait en premier lieu de réduire les inconvénients sur le plan de la concurrence, rencontrés par les Etats de l'AELE par rapport à ceux situés dans l'espace économique de l'UE. L'AELE a retrouvé récemment une nouvelle dynamique dans la mesure où des négociations ont été entamées pour la première fois avec un partenaire du continent américain. Dès 1997, le Canada avait manifesté son intérêt pour la ratification éventuelle d'un traité de libre-échange avec l'AELE. Ce pays, qui dispose d'un potentiel élevé sur le plan économique, constitue un partenaire particulièrement intéressant pour l'AELE. En 1998, les négociations ont abouti à des résultats prometteurs, et il est permis d'espérer que la conclusion d'un accord avec le Canada interviendra encore au cours de l'année 1999.

Avec le franchissement de cette étape, l'AELE renonce à se concentrer sur des partenaires économiques éventuels dans un environnement européen élargi. L'AELE a donc établi des contacts sur le continent américain avec d'autres partenaires (le Mexique et les Etats du Mercosur). Si les négociations avec le Canada devaient aboutir au résultat escompté au cours de l'année prochaine, des négociations ne devraient pas tarder à être entreprises avec les pays précités.

Outre l'instauration de relations avec les pays tiers, une autre tâche de l'AELE consiste à assurer la coordination avec ses trois Etats membres ayant adhéré à l'EEE, auprès duquel la Suisse, en tant que non-membre, jouit du statut d'observateur. Elle a ainsi accès aux informations concernant les derniers développements intervenus au sein de l'EEE.

2. Les Comités parlementaires de l'AELE/EEE

2.1 Les Comités parlementaires de l'AELE (CMP/MPS)

Il existe deux Comités parlementaires AELE depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur l'EEE, à savoir:

- Le Comité parlementaire AELE qui depuis vingt ans réunit les pays membres de l'AELE (Committee of Members of Parliament of the Efta Countries, CMP). Chacun des pays membres y envoie cinq députés. Il s'occupe de toutes les questions qui concernent l'AELE dans son ensemble, notamment des relations avec les pays tiers.

- Le Comité parlementaire des pays membres de l'AELE qui ont adhéré à l'EEE (Committee of Members of Parliament of

the Efta States, MPS). Ce comité, qui s'occupe de toutes les questions concernant l'EEE, est composé de six députés norvégiens, de quatre députés islandais, de deux députés du Liechtenstein. Les membres de la délégation suisse n'ont qu'un statut d'observateur au sein de cet organe. Ce comité constitue également le «pilier AELE» du Comité parlementaire EEE (Joint Parliamentary Committee, JPC), auquel la Suisse participe également au titre d'observateur.

Les deux comités CMP et MPS tiennent toujours leurs séances simultanément. Au cours de l'année 1998, les comités de l'AELE ont été présidés par Vilhjalmur Egilsson, président de la délégation parlementaire islandaise. Lors de la séance du 30 novembre 1998, c'est le président de la délégation norvégienne, Haakon Blankenborg, qui a été élu à la présidence des comités pour 1999, suivant le principe de la rotation en vigueur au sein des comités.

Grâce à la renonciation par le Liechtenstein à la présidence du Comité AELE (CMP), une simplification de la rotation de la présidence a pu être décidée en 1998. En raison de sa non-appartenance à l'EEE, la Suisse peut assumer la présidence du Comité AELE (CMP), mais pas celle du Comité AELE/EEE (MPS). En conséquence, toujours grâce à la renonciation du Liechtenstein, la Suisse et le Liechtenstein pourront exercer conjointement la présidence durant une année, à savoir le Liechtenstein pour le Comité AELE/EEE (MPS) et la Suisse pour le Comité AELE (CMP). Cette solution permettra aux pays membres de se succéder tour à tour à la présidence suivant un rythme de trois ans.

Les Comités parlementaires (CMP/MPS) se sont réunis durant quatre séances communes en 1998.

Ils ont par ailleurs organisé deux séminaires à l'occasion desquels les représentants du secrétariat de l'AELE ainsi que de la Commission européenne ont informé les participants sur les projets législatifs en cours de l'UE, ayant des retombées sur l'EEE.

Autres thèmes abordés lors de ces rencontres:

- le rôle du Parlement dans le cadre de l'EEE;
- le Parlement européen et l'EEE;
- l'accord de Schengen, l'Union nordique des passeports et la politique d'asile;
- les relations de l'AELE avec les pays tiers;
- les développements au sein des parlements nationaux des Etats membres de l'AELE;
- l'Union monétaire européenne;
- la crise sur les marchés financiers internationaux.

Deux des rencontres parlementaires de l'AELE se sont déroulées parallèlement aux rencontres des ministres de l'AELE; elles étaient également coordonnées avec une séance commune des ministres et des Comités parlementaires. Les thèmes suivants ont été traités à cette occasion:

- les négociations bilatérales entre la Suisse et l'UE;
- les répercussions de l'Union monétaire européenne sur les Etats de l'AELE;
- le développement des relations de l'AELE avec les pays tiers.

2.2 Le Comité parlementaire EEE (JPC)

Le Comité parlementaire EEE, au sein duquel la Suisse bénéficie du statut d'observateur, se compose du Comité parlementaire AELE/EEE (MPS) de même que d'une délégation du Parlement européen. Le Comité parlementaire EEE, s'il n'est pas intégré directement à la procédure de prise de décision, exerce néanmoins un contrôle dans le cadre de l'EEE par le biais de rapports et de résolutions de même que grâce à son droit de rendre des avis dans le rapport annuel du Comité parlementaire EEE.

Activités du Comité parlementaire EEE (JPC) en 1998

La Délégation parlementaire suisse a suivi, en qualité d'observatrice, les deux réunions du Comité parlementaire tenues en 1998; ce faisant, elle a saisi l'occasion qui lui était offerte pour un échange de vues informel. Parmi les différents thèmes abordés, la question des répercussions d'une extension de l'UE sur l'EEE ainsi que le débat autour du fonds de cohésion EEE présentaient un intérêt particulier.

Les documents suivants ont été traités et adoptés lors de la rencontre des 24 et 25 mai 1998 à Vaduz:

- Rapport concernant le rapport annuel 1997 sur le fonctionnement de l'EEE;
- Rapport et résolution concernant le Traité d'Amsterdam et ses répercussions sur l'EEE;
- Rapport et résolution relatifs à la libre circulation des personnes;
- Rapport et résolution concernant les résultats de la Conférence de Kyoto et ses répercussions sur l'EEE.

Les documents suivants ont été traités, mais pas adoptés lors de la rencontre des 23 et 24 novembre 1998 à Luxembourg:

- Rapport et résolution concernant l'extension de l'UE et ses répercussions sur l'EEE;
- Rapport et résolution sur la sécurité des produits alimentaires dans l'EEE.

En 1998, la présidence du Comité parlementaire EEE revenait à la Délégation du Parlement européen; le député suédois Sören Wibe y a exercé la fonction de président. Le Comité AELE/EEE était quant à lui représenté à la présidence du Comité parlementaire EEE par l'Islandais Vilhjalmur Egilsson en qualité de vice-président.

3. Les relations avec le Parlement européen

3.1 La 17e rencontre interparlementaire entre la Suisse et le Parlement européen

Sur invitation du Parlement européen, la Délégation suisse pour les relations avec le Parlement européen (Délégation PE) et la Délégation du Parlement européen pour les relations avec la Suisse se sont rencontrées les 18 et 19 février 1998 à Strasbourg pour leur 17e séance commune.

En cette occasion, les thèmes suivants concernant l'Union européenne ont été traités:

- le Traité d'Amsterdam;
- l'extension de l'Union européenne;
- l'Union monétaire;
- la politique de l'UE en matière de transports;
- la politique extérieure et de sécurité de l'UE.

La Délégation suisse a informé les membres du Parlement européen de la situation politique et économique en Suisse, en approfondissant les questions de la politique d'asile, ainsi que des processus de réforme et de l'ouverture aux marchés étrangers.

La rencontre portait avant tout sur les négociations bilatérales entre la Suisse et l'Union européenne. En l'occurrence, les dossiers «trafic routier» et «libre circulation des personnes», dont notamment la question des frontaliers, ont été examinés en détail. Dans l'ensemble, les solutions visées dans le cadre des négociations ont rencontré un écho positif auprès des représentants du Parlement européen. La Délégation suisse a par ailleurs informé ses collègues de l'état actuel des discussions en Suisse quant à des options supplémentaires en matière de politique d'intégration après la clôture des négociations bilatérales.

Du côté de la Commission européenne, Mme Eva Gerner, responsable du «Swiss Desk» de la commission, a pris part aux entretiens, tandis que M. Josef Aregger représentait la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles.

A l'issue de la rencontre, les deux délégations ont adopté, à l'intention de la Commission européenne et du Conseil fédéral suisse, une déclaration libellée comme suit:

- Après discussion approfondie, et conscientes des difficultés qu'il reste à surmonter dans les négociations sectorielles bilatérales entre l'Union européenne et la Suisse, les deux délégations invitent les partenaires de la négociation à éliminer les divergences qui subsistent afin qu'un accord puisse être conclu encore au cours du premier semestre 1998.

– Les deux délégations expriment le voeu que la Commission européenne engage les démarches nécessaires en vue de l'ouverture en Suisse d'une représentation diplomatique qui permette d'étendre et d'approfondir les relations bilatérales et l'échange d'informations entre l'Union européenne et la Suisse.

C'est avec satisfaction que la Délégation suisse a pris note du fait que, dans la planification établie par la Commission européenne jusqu'en l'an 2002, la mise en place d'une délégation en Suisse a également été prévue.

La prochaine rencontre des deux délégations aura lieu sur invitation de la Délégation suisse, les 30 et 31 mars 1999, à Lugano.

3.2 Visite du président du Parlement européen

Du 23 au 25 novembre 1998, M. José Maria Gil-Robles, président du Parlement européen (Parti populaire européen, Espagne) a effectué une visite officielle en Suisse sur invitation des deux présidents des Conseils, M. Ernst Leuenberger, conseiller national, et M. Ulrich Zimmerli, conseiller aux Etats.

A cette occasion, M. Gil-Robles a mené des entretiens avec les présidents du Conseil national et du Conseil des Etats, les présidents des Commissions de politique extérieure (CPE) et de la Délégation PE, de même qu'avec des membres du Conseil fédéral. Le 24 novembre 1998, il a également pris part à une séance de la CPE du Conseil national, séance à laquelle la CPE du Conseil des Etats et les membres de la Délégation PE étaient également invités. Au cours de la réunion, M. Gil-Robles a expliqué les développements actuels et les projets de l'Union européenne et du Parlement européen. La discussion consécutive à l'exposé de M. Gil-Robles a principalement porté sur la procédure de ratification à la suite de l'aboutissement des négociations bilatérales. En l'occurrence, le président du Parlement européen a mis en exergue les compétences du Parlement dans la procédure de ratification. Par ailleurs, il n'a pas manqué de souligner combien l'adhésion de la Suisse serait bienvenue au sein de l'Union européenne, tout en se déclarant convaincu qu'en cas de réactivation de la demande d'adhésion de la Suisse, celle-ci pourrait se réaliser dans un très bref délai. En effet, contrairement à d'autres candidats à l'adhésion, dans le cas de la Suisse, des délais de plusieurs années ne s'avèreraient pas nécessaires pour un rapprochement progressif avec l'Union européenne.

La visite du président du Parlement européen à ce moment précis revêt une signification particulière dans la mesure où cet organe devrait, dans un proche avenir, donner son avis sur les accords passés entre l'Union européenne et la Suisse. La dernière visite officielle d'un président du Parlement européen remonte à juin 1992, lorsqu'Egon Klepsch s'est rendu en Suisse.

Avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, l'influence du Parlement européen devrait nettement s'accroître au sein de l'Union européenne. En conséquence, du point de vue de la Suisse, la question se posera de savoir comment il convient, après la clôture des négociations bilatérales, d'intensifier les contacts entre le Parlement européen et l'Assemblée fédérale et de renforcer la base institutionnelle à cet effet.

4. Composition de la Délégation AELE/Parlement européen

Au cours de l'année 1998, la composition de la Délégation suisse était la suivante (*députés au Conseil des Etats*):

- Délégation AELE: Peter Bieri (président), Lili Nabholz (vice-présidente), Christoffel Brändli, Jacques-Simon Eggly, Peter Vollmer

Suppléants: Michel Béguelin, Christiane Brunner, Fulvio Pelli, Remigio Ratti, Kurt Schüle

- Délégation Parlement européen: Peter Bieri (président), Lili Nabholz (vice-présidente), Michel Béguelin, Christoffel Brändli, Christiane Brunner, Jacques-Simon Eggly, Fulvio Pelli, Remigio Ratti, Kurt Schüle, Peter Vollmer

5. Séances de la Délégation AELE/Parlement européen en 1998

- 10 février 1998: Berne, Séance de préparation pour la rencontre avec le Parlement européen des 18/19 février 1998, toute la Délégation AELE/Parlement européen (10 personnes);

- 18/19 février 1998: Strasbourg, 17e rencontre interparlementaire Suisse/Parlement Européen, toute la Délégation AELE/Parlement européen (10 personnes);

- 13 mars 1998: Bruxelles, CMP/MPS-séminaire et CMP/MPS-Bureau, Délégation AELE (5 personnes);

- 25/26 mai 1998: Vaduz, CMP/MPS-Bureau, JPC-Bureau et JPC, Délégation AELE (5 personnes);

- 3/4 juin 1998: Reykjavik, CMP/MPS-Bureau, CMP/MPS et rencontre ministérielle AELE, Délégation AELE (5 personnes);

- 19 octobre 1998: Bruxelles, CMP/MPS-Bureau et CMP/MPS-séminaire, Délégation AELE (5 personnes);
- 20 octobre 1998: Strasbourg, JPC-Bureau;
- 23/24 novembre 1998: Luxembourg, JPC-Bureau, JPC et CMP/MPS-Bureau, Délégation AELE (5 personnes);
- 30 novembre/1er décembre 1998: Loèche-les-Bains, CMP/MPS-Bureau, CMP/MPS et rencontre ministérielle AELE, Délégation AELE (5 personnes).

Antrag der Kommission
 Vom Bericht Kenntnis nehmen
Proposition de la commission
 Prendre acte du rapport

Bieri Peter (C, ZG), Berichterstatter: Die Präsidentin der APK hat beim Bericht über die Aussenwirtschaftspolitik die Bedeutung der Efta für unsere Wirtschaft derart hervorgehoben, dass ich mich in der Erfüllung meiner Aufgabe als Präsident der Efta/EP-Delegation geradezu gestärkt fühlte. Nachdem dieses Geschäft aber untergegangen ist und nachgeholt werden muss, fühle ich mich nun wieder etwas auf die doch relative Bedeutung der Efta/EP-Delegation verwiesen. Nichtsdestotrotz möchte ich kurz einige ergänzende Bemerkungen zu unserer Tätigkeit im Verlaufe des vergangenen Jahres machen. Unsere Delegation vertritt, wie der Name sagt, einerseits die parlamentarische Ebene der in der Efta verbliebenen Länder, andererseits ist sie Kontaktstelle zum Europäischen Parlament. Ich möchte meinen Bericht deshalb auch entsprechend aufteilen.

Zur Aufgabe unserer Delegation in bezug auf die Efta: Die 1960 gegründete Europäische Freihandelszone schafft für unser Land nach wie vor das auf wirtschafts- und handelspolitischer Ebene wichtigste Beziehungsnetz zu unseren Nachbarstaaten. Der Freihandelsvertrag der Efta mit der EG aus dem Jahr 1972, in Kraft getreten 1973, bildet für die Schweiz als Nicht-EWR-Mitglied die Grundlage für ihre Beziehungen auch zur heutigen EU. 62 Prozent der Exporte aus den Efta-Ländern gehen in die EU; aber auch für die EU ist die Efta ein wichtiger Handelspartner, gehen doch 11,4 Prozent der EU-Exporte in die Efta-Länder; damit ist die Efta für die EU der zweitwichtigste Handelspartner.

Die Efta-Parlamentarierkomitees, die sich regelmässig treffen, verfolgen mit regem Interesse, wie die Efta sich weiterentwickelt. Während sich intern kaum Probleme ergeben, zumal – wie Frau Beerli gesagt hat – die Efta-internen Handelsbeziehungen für die Schweiz von sehr untergeordneter Bedeutung sind, sind zurzeit verbesserte Handelsbeziehungen mit Drittländern aufzubauen, dies mit Hilfe neuer Freihandelsabkommen. Zum ersten sind hier die mittel- und osteuropäischen Staaten zu erwähnen. Nachdem der Europäische Rat von Luxemburg im Dezember 1997 den Beginn der Beitrittsverhandlungen beschlossen und im Frühjahr 1998 eingeleitet hat, gilt es alles zu unternehmen, dass die Efta parallel zu den Assoziationsverträgen der EU mit den zukünftigen Mitgliedsländern ihre bestehenden Freihandelsverträge mit diesen Ländern weiterentwickelt.

Obwohl der Handel mit den mittel- und osteuropäischen Ländern samt den GUS-Staaten nur 2,8 Prozent unserer Exporte ausmacht, ist zu vermerken, dass zum Beispiel Polen für die Schweiz schon heute ein wichtigerer Handelspartner als alle Efta-Länder zusammen darstellt. Das gleiche gilt für Tschechien. In diesem Umfeld ist es deshalb wichtig, dass die Efta durch bilaterale parallele Verträge alles versucht, damit sich in den gegenseitigen Beziehungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten keine Handelsnachteile ergeben. Per Ende Jahr bestehen 14 Freihandelsabkommen und 6 Kooperationsabklärungen mit Partnern in Mittel- und Osteuropa, im Mittelmeerraum sowie in Zukunft auch mit Staaten aus der amerikanischen Region.

Von besonderem Interesse dürften für unser Land die zurzeit laufenden Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen mit Kanada sein. Ein solches Abkommen zwischen Kanada und der Efta wird Exporteuren unseres Landes den Zugang zum wichtigen kanadischen Markt ermöglichen. Mit diesem Freihandelsvertrag würde die Efta vor der EU auf dem amerika-

nischen Kontinent Fuss fassen. Weitere Optionen mit den Nafta-Staaten, zum Beispiel mit Mexiko, und vielleicht in späteren Schritten mit den Mercosur-Staaten sind durchaus möglich. Freihandelsverträge sind auch im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der Vereinheitlichung der Ursprungsregeln («Europäische Kumulation») von erheblicher Tragweite. Hier hat bereits Kollege Merz die Tatsache der Schwierigkeiten im passiven Veredelungsverkehr von Textilien angesprochen, und ich will diese Problematik nicht noch einmal aufrollen, nachdem auch Herr Bundesrat Couchepin entsprechende Antworten dazu gegeben hat. Wir von Seiten des Parlamentarierkomitees werden mit Aufmerksamkeit verfolgen, wie sich die Situation mit diesen Mittelmeeranrainerstaaten entwickeln wird.

Zur Aufgabe unserer Delegation in bezug auf das Europäische Parlament: Wir haben neben der Efta-Tätigkeit auch die Aufgabe, Bindeglied zum EU-Parlament zu sein. Jährlich trifft sich unsere Delegation mit der Delegation Schweiz des EU-Parlamentes. Diese ist für die Beziehungen zur Schweiz verantwortlich. An unseren Treffen werden primär Themen von gemeinsamem Interesse verhandelt, wie etwa zurzeit die bilateralen Verhandlungen, aber auch die Zusammenarbeit im Bereiche der inneren Sicherheit, die Entwicklung in der EU, die «Agenda 2000» oder die Osterweiterung.

Dieses Treffen bildet den einzigen Kontakt zum Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament hat durch die Verträge von Amsterdam mehr Gewicht und auch mehr Einfluss bekommen. Es ist unserer Meinung nach deshalb politisch ratsam und klug, diese Arbeitsbeziehungen zum Europäischen Parlament von unserer Seite her zu verstärken. Die zurzeit nach unserer Einschätzung eher minimalen Kontakte sollten nach Möglichkeit verstärkt und ausgebaut werden. Eventuell könnte nach der Ratifikation der bilateralen Verträge der Kontakt zwischen den Delegationen ausgebaut werden. Es fragt sich auch, inwieweit nicht auch die Aussenpolitischen Kommissionen in diesen Kontakt einbezogen werden sollten, sind sie es doch, welche jetzt die bilateralen Verträge zur Hauptsache – neben den der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen – behandeln werden.

Am Beispiel der Ratifikation der bilateralen Verträge zeigt es sich, dass ein gutes Beziehungsnetz zum Europäischen Parlament nützlich wäre, müssen die Verträge doch von ihm gutgeheissen werden. Auch wenn es unwahrscheinlich ist, dass sie dort abgelehnt werden, könnten sie immerhin durch Vorbehalte, Rechtsgutachten formaler Art oder Beanstandungen verzögert werden.

Nebst dem Hauptthema der bilateralen Verträge zeigt die Gegenwart, dass es auch bei anderen Themen durchaus gemeinsame Interessen auf parlamentarischer Ebene gibt, etwa im Bereich der Steuerharmonisierung, der Asylproblematik oder der Frage der Zollumgehung. Das Europäische Parlament hat im Bereich der Umgehung der Verzollung von Zigaretten eine PUK eingesetzt. Hier sind auch gegenüber unserem Land ganz massive Vorwürfe gemacht worden. Wir haben im Rahmen unserer Beziehungen versucht, die Wogen etwas zu glätten. Es war wirklich von Nutzen, dass wir dieses Thema mit unseren Kolleginnen und Kollegen vom Europäischen Parlament ausdiskutieren konnten.

Es ist deshalb die Meinung unserer Delegation, dass das Beziehungsnetz zur EU nicht nur auf Regierungs- und Verwaltungsebene funktionieren, sondern auch auf der parlamentarischen Ebene intensiviert werden und neuen, frischen Wind erhalten soll. Hier ist unserer Meinung nach – wir werden durch die Botschaft der Schweiz bei der EU in Brüssel tatkräftig unterstützt – Handlungsbedarf für die Zukunft gegeben. In diesem Sinne hoffe ich, dass die EP-Delegation in Zukunft die ihr zukommende Stellung erhält.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.3512

**Motion Nationalrat
(Gysin Remo)
Starthilfe an Arbeitslose
zur selbständigen Erwerbstätigkeit
Motion Conseil national
(Gysin Remo)
Soutien aux chômeurs
qui projettent d'entreprendre
une activité indépendante**

Wortlaut der Motion vom 19. Dezember 1997

Der Bundesrat wird gebeten, den Arbeitslosen und den von Arbeitslosigkeit bedrohten Versicherten die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit durch folgende Massnahme zu erleichtern: angemessene Verlängerung der für Bürgschaften genannten Frist von sechs Monaten kontrollierter Arbeitslosigkeit zur Einreichung eines Projektes (Änderung von Art. 71b Abs. 2 Avig).

Texte de la motion du 19 décembre 1997

Le Conseil fédéral est chargé d'aider les chômeurs et les assurés menacés de chômage à se lancer dans une activité lucrative indépendante. A cet effet il prendra la mesure suivante: faire en sorte que le délai de six mois à compter de l'inscription au chômage, délai en l'espace duquel les assurés doivent présenter à la coopérative de cautionnement un projet d'activité indépendante, soit dûment prolongé (modification de l'art. 71b al. 2 LACI).

Cottier Anton (C, FR) unterbreitet im Namen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Der Nationalrat hat den Vorstoss am 19. Dezember 1997 beraten. Dabei hat er Ziffer 1 als Postulat überwiesen, Ziffer 2 abgeschrieben und Ziffer 3 als Motion überwiesen (AB 1997 II 2834).

Erwägungen der Kommission

Die Kommission befasste sich nur mit Ziffer 3, die als Motion überwiesen wurde. Sie teilt die Ansicht des Bundesrates, wonach die Frist von sechs Monaten kontrollierter Arbeitslosigkeit zur Einreichung eines Gesuchs um Übernahme des Verlustrisikos an die Bürgschaftsgenossenschaft zu knapp bemessen sei. Dies scheint einer der Gründe zu sein, warum von diesem Institut nur selten Gebrauch gemacht wird.

Cottier Anton (C, FR) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

Le 19 décembre 1997, le Conseil national a délibéré au sujet de la motion. Il a décidé de transmettre le chiffre 1 sous la forme d'un postulat, de classer le chiffre 2 et de transmettre le chiffre 3 sous la forme d'une motion (BO 1997 II 2834).

Considérations de la commission

La commission ne s'est penchée que sur le chiffre 3 qui a été transmis sous forme de motion. Elle se rallie à l'avis du Conseil fédéral, d'après lequel le délai de six mois à compter de l'inscription au chômage, délai en l'espace duquel les assurés doivent présenter à la coopérative de cautionnement un projet d'activité indépendante, est trop court. Il semblerait que ce soit la raison pour laquelle il est très rarement appliqué par l'institut concerné.

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.

Überwiesen – Transmis

98.3294

**Motion Nationalrat
(Theiler)
Interaktives
Berufsinformationszentrum
Motion Conseil national
(Theiler)
Centre interactif
d'information professionnelle**

Wortlaut der Motion vom 9. Oktober 1998

Der Bundesrat wird beauftragt:

- die vielen Anstrengungen auf dem Gebiete der Berufs- und Studieninformation zu einem interaktiven schweizerischen Berufsinformationszentrum zusammenzuführen, das über Internet einen einfachen und direkten Zugang zu den vielfältigen Informationen über Berufs- und Studienmöglichkeiten bietet;
- die notwendigen Schritte einzuleiten, die zu einer direkt über Internet zugänglichen Börse von Lehrstellen und Einstiegsstellen für Schul- und Studienabgänger führen und so die Mobilität der Jugendlichen zu fördern;
- zu prüfen, wie ein solches Berufsinformationszentrum mit Lehrstellenbörse allenfalls von privaten Trägerschaften betrieben werden könnte;
- die zuständigen kantonalen Stellen für einen flächendeckenden Einsatz des Internets als Plattform für die Studien- und Berufswahl in den oberen Klassen der Schulen zu sensibilisieren.

Texte de la motion du 9 octobre 1998

Le Conseil fédéral est chargé:

- de coordonner les nombreux efforts entrepris dans le domaine de l'information relative aux études et aux professions et de créer un centre interactif d'information professionnelle qui permette un accès direct et aisé par Internet aux nombreuses informations disponibles quant aux filières d'études et aux divers métiers;
- de prendre les mesures nécessaires pour permettre un accès direct par Internet aux bourses de places d'apprentissage et de formation en entreprise pour les élèves terminant leurs études, afin de favoriser la mobilité des jeunes;
- d'examiner les moyens par lesquels un tel centre d'information professionnelle comprenant une bourse des places d'apprentissage pourrait éventuellement être exploité par des organismes privés;
- de sensibiliser les organes cantonaux compétents pour qu'ils recourent largement à Internet comme plate-forme facilitant, dans les classes supérieures des écoles, le choix des études et de la profession.

Martin Jacques (R, VD) unterbreitet im Namen der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) den folgenden schriftlichen Bericht:

In seiner ausführlichen Begründung weist der Motionär darauf hin, dass die Jugendlichen bei ihrer Berufs- bzw. Studienwahl vor einem Informationsproblem stehen. Verschiedenste Stellen bieten Hilfe an, doch ist es für die Jugendlichen schwer, zu den für sie richtigen Informationsmitteln zu finden. Dasselbe Problem stellt sich bei der Suche nach Lehrstellen,

nach verfügbaren Studienplätzen usw. Was fehlt, ist die Integration in ein zentrales, einfach zugängliches und übersichtliches System. Das vorgeschlagene interaktive Berufsinformationszentrum mit angegliederter Lehrstellenbörse würde alle bis heute auf verschiedenen Plattformen oder bei verschiedensten Quellen erhältlichen Informationen auf eine gemeinsame und einfach nutzbare Plattform auf dem Internet zusammenführen. Um diese Idee zu realisieren, bedarf es der aktiven Mithilfe des Bundes.

Der Bundesrat hat sich am 2. September 1998 bereit erklärt, die Motion entgegenzunehmen. Der Nationalrat hat sie am 9. Oktober 1998 überwiesen.

Erwägungen der Kommission

Die Kommission begrüsst die Zielrichtung der Motion, stellt aber fest, dass der Vorstoss zum Teil Türen öffnen will, die bereits offenstehen. Der Idee an sich wird nicht opponiert.

Die Kommission hält fest, dass dieser Vorstoss nach dem Geschäftsreglement des Ständerates in Form der Empfehlung behandelt werden müsste (Art. 25 Abs. 2 GRS).

Da der Nationalrat dieses Instrument nicht kennt, beantragt die Kommission, diesen Vorstoss als Postulat beider Räte zu überweisen.

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:

Dans son développement détaillé, l'auteur de la motion précise que les jeunes sont confrontés, dans le choix de leur profession ou de leurs études, à un problème d'information. Les services les plus divers proposent leur aide, mais il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas aisé pour eux d'accéder à des moyens d'information adaptés. Le même problème se pose lorsqu'ils sont à la recherche d'une place d'apprentissage ou de places disponibles pour commencer leurs études, etc. A l'évidence, un système central, d'accès facile et bien conçu, fait défaut. La proposition d'un centre interactif d'information professionnelle comprenant une bourse des places d'apprentissage permettrait de recourir à Internet comme plate-forme, qui regrouperait toutes les informations disponibles à l'heure actuelle sur d'autres plates-formes ou provenant des sources les plus diverses. L'aide de la Confédération est donc nécessaire à la concrétisation de ce projet.

Le 2 septembre 1998, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter la motion. En date du 9 octobre 1998, le Conseil national l'a transmise.

Considérations de la commission

La commission accueille favorablement l'orientation de la motion, mais elle constate que l'intervention vise en partie à enfoncer des portes ouvertes. Personne ne s'oppose cependant à l'idée en tant que telle.

La commission précise que cette intervention devrait être traitée en vertu du règlement du Conseil des Etats, sous la forme d'une recommandation (cf. art. 25 al. 2 RCE).

Etant donné que le Conseil national ne connaît pas cet instrument, la commission propose de transmettre l'intervention sous la forme d'un postulat des deux Conseils.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, den Vorstoss als Postulat beider Räte zu überweisen.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de transmettre l'intervention sous la forme d'un postulat des deux Conseils.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

98.3593

Interpellation Saudan Tarife bei der Privatpflege. Stellung der Berufsverbände, des Preisüberwachers und der Wettbewerbskommission Interpellation Saudan Tarifs en matière de soins privés. Rôle respectif des associations professionnelles, de la Surveillance des prix et de la Commission de la concurrence

Wortlaut der Interpellation vom 16. Dezember 1998

Freiberuflich Schaffende haben das Recht, ihre Tarife unilateral festzulegen. Deshalb scheint es ganz selbstverständlich, dass diese Tarife von der Preisüberwachung kontrolliert werden.

Andererseits spielen auch die Berufsverbände im Zusammenhang mit der privaten Krankenpflege aus verschiedenen Gründen eine wichtige Rolle:

- sie beraten bei der Tarifbildung;
- sie sind Anlaufstelle für Patienten, Versicherer, Behörden oder Konsumentenorganisationen, die die Gebühren anfechten können;
- sie intervenieren bei gewissen Leistungserbringern und kontrollieren sie.

Könnte der Bundesrat uns deshalb informieren über:

1. die jeweilige Rolle, die er im Hinblick auf die Ziele seiner Gesundheitspolitik der Preisüberwachung und der Wettbewerbskommission zukommen lassen will;
2. die Rolle und den Handlungsspielraum, die er den Berufsverbänden auf diesem Gebiet zukommen lassen will?

Texte de l'interpellation du 16 décembre 1998

Si les membres d'une profession libérale ont un droit à fixer leurs tarifs de manière unilatérale, il est tout à fait normal que ces mêmes tarifs, appliqués par les membres d'une profession libérale, soient soumis à l'examen de la Surveillance des prix.

D'autre part, les associations professionnelles en matière de soins médicaux privés jouent un rôle important à plusieurs titres:

- rôle de conseil en matière de tarification;
- rôle d'écoute, de relais vis-à-vis des patients, des assureurs, des autorités, d'organisations de consommateurs qui peuvent contester des honoraires;
- rôle de contrôle et d'intervention auprès de certains prestataires.

Dès lors, le Conseil fédéral peut-il nous informer sur:

1. le rôle respectif qu'il entend voir jouer à la Surveillance des prix et à la Commission de la concurrence, en regard des objectifs de sa politique de santé;
2. le rôle et la marge de manoeuvre qu'il entend réserver aux associations professionnelles dans ce domaine?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

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

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Februar 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral du 17 février 1999

1. En premier lieu, il faut préciser quels sont les rôles joués respectivement par la Surveillance des prix et la Commission de la concurrence dans le domaine de la santé:

L'examen des tarifs ambulatoires ou hospitaliers fait partie des attributions dévolues au surveillant des prix. Ce dernier est autorisé à examiner si des tarifs médicaux appliqués en matière de soins privés (qu'ils soient fixés unilatéralement ou d'entente avec des assureurs-maladie) constituent un abus de prix au sens de l'article 12 de la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr), dans la mesure où le prix fixé n'est pas le résultat d'une concurrence efficace. Dans une telle éventualité, le surveillant des prix s'efforce de parvenir à un règlement amiable avec l'association concernée à propos du tarif applicable. S'il est impossible de parvenir à un règlement amiable, le surveillant des prix interdit tout ou partie de l'augmentation tarifaire, ou ordonne un abaissement des prix. A ce jour, il n'existe encore aucune décision de ce type portant sur des tarifs. La Surveillance des prix met actuellement l'accent sur les tarifs médicaux en matière d'assurance obligatoire de soins, tels que prévus par la LAMal. Dans ce domaine, elle a la possibilité d'adresser des recommandations destinées au Conseil fédéral ou aux cantons.

En tant qu'autorité indépendante, la Commission de la concurrence (Comco) n'est pas tenue de suivre la politique adoptée par le Conseil fédéral. La loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (LCart) n'est applicable qu'en matière d'assurances complémentaires, sous réserve de prescriptions cantonales ou fédérales qui établiraient un régime de marché ou de prix de caractère étatique (p. ex. planification hospitalière), ou qui chargeraient certaines entreprises de l'exécution de tâches publiques.

Le surveillant des prix est compétent pour examiner si les tarifs fixés d'entente entre fournisseurs de prestations et assureurs-maladie sont abusifs, dans la mesure où le prix ne résulte pas d'une concurrence efficace. Sous l'angle de la LCart, de telles ententes verticales – mais également horizontales – peuvent naturellement restreindre la concurrence efficace, que ce soit en matière de tarifs ambulatoires ou hospitaliers. A la différence du surveillant des prix, la Comco examine les effets d'ententes sur la concurrence efficace, et ce indépendamment du prix. Le cas échéant, la Comco étudie si elles pourraient ou non être justifiées par des motifs d'efficacité économique, selon l'article 5 alinéa 2 LCart.

Les tâches dont s'occupe la Comco en matière de santé sont dès lors multiples. A l'heure actuelle, la Comco s'emploie entre autres à déterminer quels sont les comportements que les assureurs-maladie sont en droit d'adopter face aux fournisseurs de prestations (p. ex. listes restreignant le choix des établissements hospitaliers). De même, elle s'occupe de la manière d'agir émanant d'associations de médecins envers des assureurs (p. ex. refus d'adhérer à de nouveaux modèles d'assurance).

2. Il est évident que le Conseil fédéral tient pour important le rôle des associations professionnelles dans le domaine de la santé. Preuve en est la place prépondérante qu'elles occupent en matière de formation de base et postgrade des professions médicales.

S'agissant à proprement parler des tarifs émanant d'associations professionnelles, il apparaît donc clairement que leur marge de manoeuvre est sans aucun doute restreinte, que ce soit par la LSPr ou la LCart.

Präsident: Herr Bundesrat Couchepin verweist auf den schriftlichen Bericht. Die Interpellantin ist von der Auskunft des Bundesrates befriedigt.

Nachruf

Eloge funèbre

Präsident: Bevor ich Sie entlassen darf, habe ich Ihnen noch eine traurige Mitteilung zu machen: Soeben hat uns die Nachricht erreicht, dass Herr alt Bundesrat Dr. Fritz Ho-

negger heute morgen in seinem 82. Lebensjahr verstorben ist.

Dr. Fritz Honegger, Bürger von Rüslikon und Fischenthal, gehörte dem Bundesrat von 1977 bis 1982 an. Er war im Jahre 1982 Bundespräsident.

Kaum jemand war für das Amt des Bundesrates und Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes besser vorbereitet gewesen als Fritz Honegger. Er kannte das Wirtschaftsleben durch und durch. Bereits als Sekretär bei der Schweizerischen Uhrenkammer und später der Zürcherischen Seidenindustriengesellschaft und zuletzt als Direktor der Zürcher Handelskammer – bis zur Bundesratswahl am 7. Dezember 1977 – hatte er die mannigfaltigen Probleme einer Wirtschaft, die ständiger Entwicklung unterworfen ist, von Grund auf kennengelernt und aus nächster Nähe miterlebt.

Mit grossem Überblick und ausgeprägtem Sinn für Zusammenhänge, mit der Fähigkeit, das Wesentliche zu sehen, und mit der Offenheit fürs Gespräch hat Herr alt Bundesrat Honegger dazu beigetragen, in wirtschaftlich schwierigen Lagen die treffende, ausgewogene Lösung zu finden.

In seiner kurzen, doch reich befrachteten Amtszeit wurden zahlreiche Vorlagen verabschiedet; darunter ein neues Arbeitslosenversicherungsgesetz, ein Impulsprogramm, Massnahmen zur Milderung wirtschaftlicher Schwierigkeiten und Finanzhilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen. Unter seiner Führung sind der Verfassungsartikel und das Bundesgesetz über die Landesversorgung geschaffen, das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb revidiert, das Gesetz über die Konjunkturbeobachtungen verabschiedet und das Kartellgesetz in Angriff genommen worden.

Überzeugt von der zunehmenden Bedeutung der Aussenwirtschaft hat sich Herr alt Bundesrat Honegger im Gatt, in der Efta und auch für unsere Beziehungen zu Europa eingesetzt. In den Begegnungen mit ausländischen Staatsmännern zeigte Herr alt Bundesrat Honegger Stärke, Festigkeit und Sachkenntnis.

Nach seinem Rücktritt aus dem Bundesrat stellte Herr alt Bundesrat Honegger sein reiches Wissen und Können der Gesellschaft weiterhin zur Verfügung. So wirkte er in zahlreichen Verwaltungsräten und Stiftungen mit.

Wir behalten Herrn alt Bundesrat Fritz Honegger als grossen Staatsmann in Erinnerung. Wir sprechen der Trauerfamilie und der freisinnig-demokratischen Fraktion unser aufrichtiges Beileid aus.

Ich bitte die Mitglieder des Rates und alle Anwesenden, sich zu Ehren des Verstorbenen zu erheben.

Der Rat erhebt sich zu Ehren des Verstorbenen

L'assistance se lève pour honorer la mémoire du défunt

Schluss der Sitzung um 10.40 Uhr

La séance est levée à 10 h 40

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Montag, 8. März 1999

Lundi 8 mars 1999

17.15 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

Präsident: Bevor wir auf die Traktandenliste eintreten, darf ich Herrn Bernhard Seiler herzlich gratulieren. Er feiert heute seinen Geburtstag. (*Beifall*)

98.049

Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS

Coopération avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI

Botschaft und Beschlussentwurf vom 19. August 1998
(BBI 1998 4989)
Message et projet d'arrêté du 19 août 1998
(FF 1998 4381)

Beschluss des Nationalrates vom 1. März 1999
Décision du Conseil national du 1er mars 1999

Beerli Christine (R, BE), Berichterstatterin: Wenn wir an die Lage in Osteuropa denken, befällt uns oft ein kleines Unbehagen. Wirtschafts- und Finanzkrisen in Russland, alarmierende Entwicklungen im früheren Jugoslawien, kriegsähnliche Zustände in Kosovo – und aus verschiedenen Staaten der GUS ist ebenfalls wenig Erfreuliches zu hören. Wir hegen Gedanken an Berichte über Korruption, über Mafia, soziales Elend und schwache Institutionen.

Wir müssen uns jedoch auch immer wieder vergegenwärtigen, dass wir die heutige Situation an der Ausgangslage zu messen haben und deshalb auch die Fortschritte würdigen müssen. Die heutige Lage versteht sich nicht von selbst. Es ist nicht selbstverständlich, dass es bei der Umwandlung nicht zu weit grösseren kriegerischen Auseinandersetzungen gekommen ist. Es ist nicht selbstverständlich, dass die Transformation vielerorts ausgesprochen erfolgreich durchgeführt werden konnte. Es ist eine differenzierte Betrachtung gefragt; wir müssen auch den regionalen Unterschieden Rechnung tragen. In Mitteleuropa sind verschiedene Staaten schon heute im Begriff, sehr interessante Wirtschaftspartner für uns zu werden.

Seit 1989 hat die schweizerische Osthilfe viel in positivem Sinne zu dieser Entwicklung beigetragen. Bereits sind zwei Rahmenkredite von insgesamt 1,65 Milliarden Franken gesprochen worden. Das schweizerische Engagement hat vor allem in Mitteleuropa sehr positive Auswirkungen gezeitigt; es wurde anschliessend auf die baltischen Staaten ausgedehnt, ebenfalls auf Südosteuropa und die GUS-Staaten. Die bisherigen zwei Rahmenkredite sind nunmehr ausgeschöpft; sie wurden in zwei Tranchen gesprochen: 800 Millionen im Jahre 1992 und weitere 600 Millionen im Jahre 1993. Heute steht ein dritter Rahmenkredit zur Diskussion. Wir sprechen von 900 Millionen Franken mit einer Laufzeit von mindestens vier Jahren.

Welches sind die Ziele der Osthilfe? Ziel ist es, den Transformationsprozess in den Ländern Osteuropas und der GUS zu unterstützen. Dazu gehören ganz klar der Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft, der Aufbau von rechtsstaatlichen Institutionen und von Funktionswegen demokratischer Systeme, die Stärkung der Zivilgesell-

schaft, der Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung und auch – das ist wichtig – das Beitragen zur Respektierung der Menschenrechte, der schonungsvolle Umgang mit der Umwelt und den natürlichen Ressourcen. Die Prinzipien der Osthilfe sind Hilfe zur Selbsthilfe, Nachhaltigkeit der Projekte mit grösstmöglicher Beteiligung der lokalen Partner und gleiche Chancen für Männer und Frauen.

Welches sind die Instrumente der Ostzusammenarbeit? Einmal die technische Zusammenarbeit; in den Kategorien der Botschaft ist dies der Bereich der Deza, der Bereich auch, der etwas mehr mit «Software» zu tun hat: Wissensvermittlung, Know-how und Technologietransfer, Ausbildung und Organisationsentwicklung und, in der Regel damit verbunden, die Beschaffung von Ausrüstungsgütern. Ziel ist es, die Eigeninitiative zu stärken, die Fähigkeiten der Leute vor Ort zu mobilisieren und ihre Kapazitäten zu fördern. Für diesen Bereich sind im heute zur Diskussion stehenden Kredit 310 Millionen Franken vorgesehen.

Ein zweites Instrument ist die Finanzhilfe; hier ist das Bawi zuständig. Dieses Instrument umfasst Zahlungsbilanzhilfen, Schuldenabbau, Kreditgarantien und Finanzierungszuschüsse. Vom Begriff her eher unerwartet fallen darunter aber auch konkrete Einzelprojekte wie z. B. die Finanzierung der Ausstattung eines Spitals, Lieferung von Apparaturen, Bau von Trinkwasseraufbereitungsanlagen oder Kläranlagen usw. Solche nicht rückzahlbaren Beiträge zur Finanzierung von prioritären Investitionsprojekten machen betragsmässig sogar den grössten Teil der Finanzhilfe aus. Im Rahmenkredit sind 390 Millionen Franken dafür vorgesehen.

Ebenfalls in den Bereich des Bawi fallen die Handels- und die Investitionsförderung mit einer breiten Palette von Massnahmen, wie z. B. Beratungsdienste, Informations- und Kontaktvermittlung, Ausbildung von Beamten und Privatunternehmen in Handelsfragen, Massnahmen zur Förderung von Auslandsinvestitionen usw. Zur erfolgreichen Förderung von Handel und Investitionen müssen diese Massnahmen mit der Gewährung von Zollpräferenzen, Freihandelsverträgen und Kreditgarantien gekoppelt werden. Wo der Transformationsprozess weit fortgeschritten ist, können Kreditgarantien sukzessive durch die Exportrisikogarantie abgelöst werden. In diesem Bereich werden 200 Millionen Franken investiert. Das Zusammenwirken und ein situationsgerechter Mix all dieser Massnahmen bringen mit Sicherheit die beste Wirkung.

Die Schweiz beteiligt sich eher unterdurchschnittlich an der europäischen Osthilfe. Im Jahre 1995 investierte sie 0,04 Prozent des Bruttosozialproduktes; die EU-Länder hingegen investieren im Durchschnitt 0,09 Prozent des Bruttosozialproduktes. Die Schweiz bleibt auch hinter ihrem eigenen Anspruch zurück. Eine höhere Summe der Investitionen wäre mit Sicherheit wünschenswert.

Mit Blick auf die Sanierung der Bundesfinanzen hingegen erscheint der Entwurf des Bundesrates absolut realistisch. Herr Bundesrat Cotti umschrieb, wieso der Betrag etwas kleiner ist, indem er sagte, das Opfer sei auf dem «Altar der Sanierung der Bundesfinanzen» erbracht worden. Längerfristig jedoch sollte die Schweiz ihren Anteil erhöhen, und sie sollte ihre Solidarität mit einem grösseren Beitrag beweisen können.

Ein Antrag auf Kürzung auch des heute vorgeschlagenen Beitrages um 100 Millionen Franken wurde in der Kommission mit 10 zu 2 Stimmen deutlich abgelehnt.

Die Kommission hat sich vertieft Gedanken darüber gemacht, wie die Hilfe regional aufzuteilen ist. In Mitteleuropa ist der Transformationsprozess am weitesten fortgeschritten. Das zeigt sich auch dadurch, dass Direktinvestitionen bereits einfließen, und man sieht, dass das Vertrauen in diese Länder gewachsen ist. Man kann sich die Frage stellen, ob es in diesem Moment richtig ist, die Zusammenarbeitsprojekte schon auslaufen zu lassen. Könnte nicht allenfalls ein vorzeitiger Rückzug eine vielversprechende Entwicklung gefährden? Müsste nicht allenfalls mehr Zeit für die Konsolidierung eingeräumt werden? Andererseits: Wieviel bewirken vergleichsweise kleine Summen in riesigen europäischen GUS-Ländern wie Russland und der Ukraine? Laufen wir hier nicht

Gefahr, nur einen Tropfen auf den heissen Stein beizutragen? Wäre es nicht richtig, höhere Prioritäten für GUS-Staaten einzuräumen, die bei den Bretton-Woods-Institutionen in der Stimmrechtsgruppe der Schweiz angesiedelt sind?

Unbestritten in Ihrer Kommission blieb die Zuteilung der grössten Kreditranche an Südosteuropa. Dafür sind 50 bis 55 Prozent des Rahmenkredites vorgesehen. Es ist dies das Gebiet mit Rumänien, Bulgarien, Albanien und Ex-Jugoslawien. Das sind Länder, die sich zurzeit in einer extrem schwierigen Lage befinden.

Alle diese Überlegungen wurden von Ihrer Kommission gegeneinander abgewogen, und es ergab sich eine lebhaft Diskussion. Wir haben daraus den Schluss gezogen, dass wir eine grosse Flexibilität erhalten und dem Bundesrat die Möglichkeit geben müssen, auf die sich immer wieder und sehr rasch ändernde Situation zu reagieren.

Auch die Frage der Konditionalität der Zahlungen wurde diskutiert. Wir kamen dabei zum Schluss, dass Mindestanforderungen hinsichtlich Achtung von Menschenrechten erfüllt sowie die Bereitschaft zur Reform und zu «good governance» im Prinzip vorhänden sein müssen. Andererseits soll die Zusammenarbeit die Entwicklung in dieser Richtung überhaupt erst ermöglichen und fördern. Auch hier befinden wir uns also auf einer Gratwanderung, auch hier müssen wir sehr differenziert vorgehen. Die Flexibilität ist auch hier zu wahren und zum Nutzen der Bevölkerung einzusetzen. Ganz klar war Ihre Kommission der Meinung, dass eine Kontrolle vorhanden sein muss, damit die Gelder auf gar keinen Fall in irgendwelchen mafiosen Kanälen versickern oder gar als Fluchtgelder wieder auf Schweizer Konten landen. Hier ist eine ganz klare und strikte Kontrolle nötig.

Die Kooperation von verschiedenen Ämtern wurde ebenfalls intensiv diskutiert. Ihre Kommission ist davon überzeugt, dass es die beiden Hauptakteure in diesem Geschäft – das Baw und die Deza – braucht, denn beide bringen spezifisches Know-how ein, beide können aus ihrem Fundus der Erfahrungen zehren und diesen zum Nutzen der Hilfe einsetzen. Wir sind uns aber auch einig, dass es eine gute Koordination zwischen den beiden Amtsstellen braucht. Wir haben diese Frage eingehend mit den Verantwortlichen besprochen und sind zur Überzeugung gelangt, dass das Wissen darum auch dort verankert ist und man sich wirklich grösste Mühe gibt, in guter Art und Weise miteinander zu arbeiten.

Wir wurden von einer Arbeitsgruppe der GPK auch darauf aufmerksam gemacht, dass andere Bundesämter ebenfalls Projekte in Osteuropa betreuen und dass eine gewisse Gefahr der Verzettlung vorhanden ist. Wir haben diese Frage verfolgt und bei den entsprechenden Ämtern – Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Gesundheit und Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit – Auskünfte eingeholt. Die eingegangenen Auskünfte, die zum Teil in persönlichen Gesprächen noch vertieft worden sind, haben uns befriedigt. Wir sind einerseits der Meinung, dass eine gute Gesamtkoordination vorhanden ist; aber wir sind andererseits auch der Meinung, dass die Vorgänge im Auge behalten werden müssen und in keiner Art und Weise je eine Verzettlung eintreten darf.

Zur Frage der Eigeninteressen und des Eigennutzens bei der Hilfe: Sicher ist es so, dass Eigeninteressen und Eigennutzen nicht ursprünglicher Anlass und Hauptursache für Hilfe sein dürfen. Andererseits stellen sie sicher einen Einzelaspekt der Hilfe dar, und darüber darf man auch ohne weiteres sprechen. Quantitativ hochstehende und gut gemachte, möglichst erfolgreiche und nachhaltige Entwicklungsprojekte unter Schweizer Leitung haben positive Rückwirkungen auf unser Land – dies dürfen wir hoch bewerten. Projekte, die gut gemacht sind, fördern das Ansehen, das Image unseres Landes, führen zu erwünschten Wirtschaftskontakten, dämpfen die Auswirkungen der Migration, sind auch Mittel der Wirtschaftsförderung, schaffen Kontakte für die Zukunft, bringen auch Aufträge für Schweizer Unternehmen und verbessern im guten Sinne die Umweltsituation.

Allerdings darf Eigennutzen nicht zum Hauptziel hochstilisiert werden. Die positiven Auswirkungen der Osthilfe im Bereich der Migration z. B. sind zwar wohl zu begrüssen; diese darf deshalb aber nicht zum blossen Instrument der Flüchtlings-

und Asylpolitik verkommen. Vielmehr ist immer der Zusammenhang mit den grundlegenden Zielen unserer Aussenpolitik zu wahren, nämlich mit der Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden, mit der Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat, mit der Förderung der Wohlfahrt, mit dem Abbau sozialer Gegensätze und mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Dies sind die Grundziele unserer Aussenpolitik, und diese Ziele müssen auch mit der Osthilfe verfolgt werden.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen Ihrer Kommission, auf die Vorlage einzutreten.

Seiler Bernhard (V, SH): Der dritte Rahmenkredit, über den wir heute zu befinden haben, beträgt 900 Millionen Franken. Beim zweiten – vor einigen Jahren – haben wir uns noch 1400 Millionen Franken leisten können. Ich kann diesem Rahmenkredit zustimmen, auch weil ich überzeugt bin, dass von diesem Geld auf verschiedenen Wegen immer wieder einiges in unser Land zurückfliessen wird – sei es aufgrund von Handelsbeziehungen, die geknüpft werden, oder sei es auch nur, dass wir durch unsere gezielten Massnahmen in diesen Ostländern verhindern, dass noch mehr Flüchtlinge in unser Land einreisen.

Die Informationen, die wir in der Aussenpolitischen Kommission erhalten haben, wonach die bisherigen Massnahmen grossmehrheitlich zu positiven Resultaten geführt haben, haben mich überzeugt. Die gesteckten Ziele haben geholfen, den Demokratisierungsprozess vor allem in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu beschleunigen, und sie haben den Aufbau freier Marktwirtschaften deutlich mitgetragen. Es war richtig, die politischen Reformen, insbesondere den Transformationsprozess und den Schutz der natürlichen Ressourcen, zu unterstützen, auch wenn das Bewusstsein für den Umweltschutz bzw. für die Umwelt schlechthin in diesen Ländern offenbar noch wenig entwickelt ist. Ich habe das als Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und im besonderen der Kommission für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums jedenfalls feststellen können. Wenn mit dem Aufbau derart weit unten begonnen werden muss, gehört der Umweltschutz eben nicht zu den prioritären Belangen. Bis ein gewisser Lebensstandard erreicht ist, stehen eben andere Bedürfnisse klar im Vordergrund.

In erster Linie Polen, aber auch Ungarn, Tschechien und die baltischen Staaten haben in den letzten zwei Jahren erstaunliche Fortschritte gemacht. Es gibt heute in diesen Ländern stabile Regierungen, die Inflation hat man im Griff, die Arbeitslosenzahlen halten sich in Grenzen, und die Privatisierungen – inklusive diejenige der Landwirtschaft – sind konsequent durchgezogen worden. Von Wohlstand in diesen Ländern darf man nach unserem Ermessen natürlich nicht oder noch nicht sprechen.

Wir haben mit unseren finanziellen Mitteln mitgeholfen, diese erfreuliche Entwicklung zu gestalten und zu fördern. Damit wenden wir uns heute mit Recht anderen Ländern in Osteuropa zu, deren Entwicklung noch weiter hinterherhinkt als jene in den erwähnten Staaten. So sollten bestimmte Balkanstaaten – mit Ausnahme, glaube ich, der Bundesrepublik Jugoslawien – vermehrt in den Genuss unserer finanziellen Hilfe gelangen. Unter anderem sollen 50 Millionen von diesen 900 Millionen Franken für ein Sonderprogramm in Bosnien eingesetzt werden. Ich finde das sinnvoll, vor allem auch deshalb, weil wir wollen, dass noch mehr Bosnier, die vorübergehend in unserem Land Schutz beansprucht haben, wieder dorthin zurückkehren können. Sobald der Bürgerkrieg in Kosovo gestoppt werden kann, was alle hoffen, sollte mit diesen Krediten auch in diesem Land prioritär Unterstützung geleistet werden, denn wir wollen, dass auch diese Leute wieder zurückkehren können.

Sehr wichtig scheint mir die Stärkung auch der Nachbarstaaten Ex-Jugoslawiens zu sein. Vor allem sind dort die demokratischen Einrichtungen zu unterstützen. Gerade mit Blick auf die Konfliktregion Ex-Jugoslawien ist es sehr wichtig, dass die Nachbarstaaten noch stabilere Strukturen anstreben und entwickeln, um bei innerjugoslawischen Schwierig-

keiten – von denen wir nie wissen, wann sie wieder aufbrechen – nicht in diesen Strudel hineingezogen zu werden, d. h., sich als starke, selbständige Staaten daraus heraushalten können.

Für Russland und die GUS-Staaten ist ebenfalls eine verstärkte Hilfe vorgesehen. Nach meiner Beobachtung dieser Staatengruppe braucht es hier sehr viel mehr Zeit und Geduld. Man kann oder muss in diesen Staaten sicher mit einem weniger raschen Fortschritt rechnen.

Mit der Unterstützung Russlands habe ich zwar etwas Mühe. Ich frage mich, ob man ein Land unterstützen soll, das für Milliarden Raumfahrtprojekte unterhält, jetzt auch neue Flugzeuge und Panzer entwickelt und insbesondere sehr wahrscheinlich nach wie vor einer der Lieferanten von Waffen in Krisengebiete auf dieser Erde ist.

Ebenso Mühe habe ich mit gewissen Handelsgeschäften, die die USA und auch die EU mit Russland abgeschlossen haben, z. B. im Sektor Nahrungsmittelversorgung. So haben uns im Europarat russische Experten erklärt, Russland habe genügend Weizen für die Versorgung der russischen Bevölkerung; das Problem sei einzig die optimale Verteilung. Dazu kommen natürlich der Mangel an Transportkapazitäten, aber auch der fehlende Wille der Regierung, diese Nahrungsmittel im eigenen Land zu verteilen.

Die gleichen Experten kritisierten zudem den Westen sehr scharf für die Lieferung von Gratisbrotgetreide oder von solchem zu Dumpingpreisen, und sie fragten uns zu Recht, wie denn nach unserer Vorstellung die russische Landwirtschaft unter diesen Umständen überhaupt solle überleben können. Bekanntlich hat die Duma die Privatisierung der russischen Landwirtschaft immer wieder verzögert. Inzwischen sind die staatlichen Grossbetriebe in einen katastrophalen Zustand geraten. Was die Russen an landeseigenen Nahrungsmitteln heute kaufen können, sind mehrheitlich Produkte aus kleinen Familien- und Nebenerwerbsbetrieben. Aber wer soll die Duma zwingen, die eigene Landwirtschaft zu privatisieren, damit sich dieses Land wieder selbst versorgen kann, wenn immer wieder westliche Länder mit billigen oder billigsten Nahrungsmittelsendungen – dies natürlich im ureigensten Interesse – die Privatisierungsbestrebungen unterlaufen?

Mir ist klar, dass wir mit den Krediten, die wir heute bewilligen werden, wenig ausrichten können, also die russische Duma nicht unter Druck setzen können. Es wäre erfreulich, wenn wir dies tun könnten, weil in dieser Beziehung in nächster Zeit tatsächlich etwas unternommen werden muss.

Trotz der eher fatalistischen Bemerkungen zum Thema Landwirtschaft in Russland und zu Russland allgemein werde ich selbstverständlich dem Rahmenkredit zuzustimmen. Ich bitte meine Kolleginnen und Kollegen, dies ebenfalls zu tun.

Forster Erika (R, SG): Vorerst möchte ich dem Bundesrat für den Bericht, der durch seine Offenheit und Argumentationsfülle besticht, bestens danken. Gemessen am Bedarf vor Ort – das kommt im Bericht deutlich zum Ausdruck – bedeutet die Hilfe der Schweiz nur einen Tropfen auf einen heissen Stein. Das Missverhältnis zwischen Bedürfnis und Angebot wird einem beim Lesen schmerzlich bewusst. Angesichts dieser Tatsache ist man wohl versucht, an möglichst vielen Orten der Welt finanzielle und technische Hilfe zu leisten. Dass der Bundesrat dieser Versuchung widersteht und die beschränkten Mittel auf einige Staaten und Schlüsselbereiche konzentrieren will, scheint mir grundsätzlich richtig zu sein und findet meine Unterstützung.

Zentrale Herausforderungen der Zukunft in der Entwicklungshilfe sind die Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung sowie der Einbezug des Umweltschutzes in den wirtschaftlichen und politischen Reformprozess der osteuropäischen Länder. Zur Verbesserung der Umweltsituation sind einerseits enorme Investitionen und die Bereitstellung technischer Mittel erforderlich. Andererseits müssten die nötigen Fachkenntnisse und Erfahrungen aufgebaut werden. Hier kann die Schweiz selbst mit bescheidenen finanziellen Mitteln einen wichtigen Beitrag leisten.

Zu beachten ist weiter, dass Armut sowie die Missachtung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien zu Konflikten und Flüchtlingsströmen führen. Je mehr die internationale Zusammenarbeit hier einwirken kann, desto besser hilft sie, soziale und politische Spannungen einzudämmen. Wirtschaftliche Entwicklung vor Ort ist deshalb langfristig das wirksamste Mittel, Migrationen einzudämmen. Hilfe zur Selbsthilfe ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Eckpfeiler des schweizerischen Engagements. Dabei darf die Tatsache nicht aus den Augen verloren werden, dass die Menschen auch kulturelle und soziale Bedürfnisse haben. Es scheint mir von grosser Bedeutung, hier mehr zu tun und, nebst praktischer Wiederaufbauhilfe, auch Programme zu entwickeln, die den Menschen als Ganzes erfassen.

Gestatten Sie mir, meine Herren Bundesräte, noch eine kritische Bemerkung zum quantitativen Aspekt: Der Rahmenkredit beträgt insgesamt 900 Millionen Franken. 700 Millionen Franken sind für Massnahmen der technischen und finanziellen Zusammenarbeit vorgesehen; 200 Millionen Franken sind für Kreditgarantien eingestellt worden. Die Mittel sollen dort zum Einsatz kommen, wo die Möglichkeit der Exportrisikogarantie aufgrund der weiterhin hohen politischen und wirtschaftlichen Risiken noch nicht offensteht. Gemäss den Seiten 50 und 51 der Botschaft haben die Kreditgarantien «erfahrungsgemäss nur geringe Auszahlungen zur Folge; in den ersten beiden Rahmenkrediten machte die Auszahlung für Garantieengagements 2,5 Prozent des Totals von 180 Millionen Franken aus». Die bis heute aufgetretenen Schadensfälle waren demzufolge marginal. Es sei aber – ebenfalls gemäss Botschaft – davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Kreditgarantien in Ländern wie Russland, der Ukraine, Georgien und Turkmenistan, aber auch in den Staaten des früheren Jugoslawiens und in Albanien stark zunehmen werden. Deshalb soll in diesem Rahmenkredit erneut die gesamte Summe von total 200 Millionen Franken als Reserve für die Kreditgarantien eingestellt werden. Diese Tatsache veranlasste mich auch, keinen Antrag zu stellen, dass der Rahmenkredit zugunsten der Kreditgarantien zu erhöhen sei. Trotzdem sei die Frage gestattet, ob im vorliegenden Fall überhaupt von einem Rahmenkredit von 900 Millionen Franken für die Osteuropazusammenarbeit gesprochen werden kann, wenn doch bei näherem Hinsehen lediglich 700 Millionen Franken für Hilfe vor Ort zur Verfügung stehen.

Wie die einstimmige Kommission bitte auch ich Sie, den Beschluss des Nationalrates zu Artikel 1 Absatz 1bis zu unterstützen, der für die Hilfe an Bosnien explizit 50 Millionen Franken in den Bundesbeschluss aufnehmen will. Wir setzen damit ein Zeichen, dass die Hilfe für Bosnien nachhaltig gesichert werden soll.

In diesem Sinn bitte ich Sie um Eintreten und um Zustimmung zu den Anträgen der Kommission.

Simmen Rosemarie (C, SO): Als vor nunmehr beinahe zehn Jahren ein erster Rahmenkredit für die Hilfe an Osteuropa gesprochen wurde, war das ein grosses Wagnis. Alles in Osteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion war im Umbruch; es waren praktisch keine funktionierenden Strukturen mehr vorhanden. Man kannte zwar wohl einige Persönlichkeiten aus der Opposition in der kommunistischen Ära, aber trotzdem war man bei jedem Ansprechpartner, den man bei dieser Zusammenarbeit traf, nie ganz sicher, ob es sich nun wirklich um jemanden handelte, der echt zu einer neuen Zeit aufbrechen wollte, der echt bereit war, in einer freiheitlichen Ordnung zu leben und zu wirken, oder ob es sich nicht doch um ein Mitglied der alten Nomenklatura handelte, das rasch seinen Mantel nach dem Wind gehängt hatte.

Trotzdem: Das Wagnis hat sich gelohnt. Die Schweiz konnte in den vergangenen beinahe zehn Jahren im Verbund mit anderen europäischen Staaten einen namhaften Beitrag dazu leisten, dass ein rascher Wiederaufbau von Wirtschaft und Gesellschaft in den Ländern Osteuropas möglich wurde. Damit wurde es auch möglich, dass die ungeheuren Veränderungen in diesen Ländern in relativer Ordnung durchgeführt werden konnten, dass nicht ein Chaos entstand, das unabsehbare Folgen auch für Europa hinterlassen hätte.

Die Schweiz hat sich richtigerweise zuerst auf Hilfe an Länder beschränkt, deren vorkommunistische Geschichte zu unserer eigenen Geschichte eine gewisse Beziehung hatte und die auch in ähnlichen politischen und kulturellen Strukturen lebten, wie wir sie bei uns kennen. Die damalige Tschechoslowakei als hochindustrialisiertes Land; Polen als ein Land, das eine alte europäische Vergangenheit aufweist; Ungarn als ehemaliges Mitglied der Donaumonarchie: sie alle waren unsere Partner der ersten Stunde bei dieser grossen Zusammenarbeit.

Es war richtig, diese Zusammenarbeit vorerst zu beschränken. Denn durch die Bündelung der Kräfte konnten wir so erfolgreich wirken, wie wir das in diesem Ausmass nicht gekannt hätten, wenn wir unsere Hilfe von Anfang an auf zu viele Länder verteilt hätten. Heute nun sind die Mittel dieser Rahmenkredite ausgeschöpft, und wir gehen daran, einen neuen Rahmenkredit zu sprechen, damit wir unsere Arbeiten fortsetzen können. Denn diese Länder sind zwar auf dem Weg und sind, je nachdem, ein rechtes Stück vorangekommen; aber sicher haben sie den Rückstand, den sie auf die Länder Westeuropas haben, noch nicht aufgeholt.

Ich möchte kurz drei Schwerpunkte meiner Überlegungen erwähnen:

1. Die neue Botschaft sieht vor, dass wir nun eine Verlegung des Schwerpunktes von unseren «Nachbarstaaten» nach Südosteuropa vornehmen. Es ist grundsätzlich sicher richtig, dass man Mittel nicht dorthin leiten sollte, wo sie nicht mehr nötig sind. Man soll nicht länger Hilfe leisten als unbedingt erforderlich, und man soll die Hilfe jenen zukommen lassen, die sie mit der Zeit nötiger haben. Aber unsere bisherigen Schwerpunktstaaten, die Visegrád-Staaten Polen, Tschechien, Ungarn und die Slowakei, sind auch noch nicht auf einem Stand, wo man sagen könnte, dass wir sie nun völlig aus unserer Hilfe und unserer Zusammenarbeit entlassen könnten. Vor allem die Slowakei befindet sich noch in einem recht zerbrechlichen Stadium, denn es sind noch keine drei Monate her, dass sich das Land eines alten, sehr nationalistischen Regimes entledigt hat und nun unter einem neuen Regime etwas freier atmen kann. Ein zu frühes Zurückziehen, gerade aus einem Land wie der Slowakei, hätte verhängnisvolle Folgen. Einerseits wäre es für unsere bisherige Arbeit schade, und es wäre der Slowakei gegenüber unverantwortlich, sie in einem so heiklen Stadium vorschnell zu entlassen; andererseits wäre es aber auch schade für die Mittel, die wir bisher investiert haben, wenn wir nicht dazu beitragen würden, dass sich die Situation weiter konsolidieren kann.

Ich möchte keinen Antrag stellen, aber den Bundesrat dringend ersuchen, die Verteilung der Mittel, wie sie in der Botschaft vorgesehen ist, flexibel zu handhaben und nach prioritären Bedürfnissen vorzunehmen, unbesehen davon, ob ein Land genau in der richtigen Zone liegt oder nicht.

2. Diese «Osterweiterung» unserer Hilfe führt uns in Gebiete, die mit der Transformation sehr viel mehr Mühe haben als unsere Nachbarstaaten. Sie haben keine alten demokratischen Traditionen. Albanien hatte eine lange «chinesische» Periode durchzustehen; Bulgarien stand während langer Zeit unter türkischer Herrschaft; Rumänien hat nach der Ära Ceausescu praktisch keine funktionierenden Strukturen mehr, von Russland und den Staaten der GUS ganz zu schweigen. Das sind alles Staaten, in denen die Arbeit sehr viel schwieriger ist als in den Ländern, die uns politisch und kulturell näherstehen. Nicht zuletzt deshalb brauchen sie eine viel engere, genauere Begleitung und ein engeres Controlling. Ich denke, das ist ein ausserordentlich wichtiger Teil unserer Hilfe, denn nichts wäre, auch aus innenpolitischen Gründen, verhängnisvoller als schwerwiegende Pannen bei dieser Verlagerung in neue Länder. Kleinere Pannen gibt es in der Arbeit immer, besonders wenn man auf einem so schwierigen Gebiet tätig ist. Das soll uns nicht davon abhalten, dort trotzdem tätig zu sein. Es besteht kein Grund zum Dramatisieren.

3. Sie sehen auf der Fahne, dass ein Spezialkredit für ein Sonderprogramm in der Höhe von 50 Millionen Franken für Bosnien vorgesehen ist. Nun ist es an und für sich formal nicht unbedingt artrein, in einem Rahmenkredit ein Land speziell auszuzeichnen; es hat aber von unserer ganzen bisheri-

gen Arbeit her sicher eine gewisse Logik in sich, denn Bosnien-Herzegowina ist einer der absoluten Schwerpunkte unserer Zusammenarbeit. Wir haben uns dieses neugeschaffenen Staates in ganz besonderer Weise angenommen, und ich denke, dass eine Sonderbehandlung sich von daher rechtfertigt. Der Nationalrat hat das als Erstrat so beschlossen. Ich fände es schlecht, wenn wir aus rein formalistischen Gründen etwas ablehnen würden, was wir ohnehin zu tun gedenken.

Ich bitte Sie deshalb, dem Rahmenkredit vollumfänglich zuzustimmen. Wir leisten so – ausser der Hilfe für Osteuropa – einen Beitrag an die Sicherheit in Europa und damit auch an unsere eigene Sicherheit.

Bloetzer Peter (C, VS): Auch ich möchte für die vorliegende Botschaft danken. Sie enthält eine fundierte Analyse der wirtschaftlichen Situation in Osteuropa und in den GUS-Staaten, und sie gibt Auskunft über den Stand der Transformation von totalitärer Planwirtschaft zu Demokratie und sozialer Marktwirtschaft. Die wirtschaftliche Neuausrichtung in Osteuropa und in den GUS-Staaten führte zu einem erheblichen Einbruch bei den Einkommen und bei der Produktion. Hohe Budgetdefizite waren die Folge. Sie verleiteten zu einer Geldmengenausweitung mit der Notenpresse. Dies führte zu Inflation und zu drastischen Einbrüchen bei den Einkommen sowie bei den Ersparnissen vor allem der kleinen Leute. Insgesamt werden der Bevölkerung – den Konsumenten, den Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen dieser Länder – grosse Opfer abverlangt. Die Folge davon ist nicht sosehr die angestrebte politische Stabilität, sondern eine zunehmende politische Instabilität.

Die Schlussfolgerung aus dieser Analyse ist zwingend: Die Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft, aber auch die Hilfe unseres Landes in diesen Staaten muss weitergeführt werden, und zwar nicht nur auf humanitärem Gebiet, sondern auch in Form von technischer Zusammenarbeit und von Finanzhilfe. Ziel muss es sein, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Minderheitenschutz zu fördern. Ziel muss es sein, soziale Marktwirtschaft nach unserem Verständnis, Wohlfahrt und soziale Sicherheit für alle zu schaffen. Die internationale Staatengemeinschaft und vor allem auch die Schweiz sind gefordert. Aufgrund der Werte, die wir vertreten, aber auch aus unserem urreigensten Interesse müssen wir motiviert sein zu helfen. Es gibt keine Sicherheit in Europa ohne Einbezug von Russland, der Ukraine, der übrigen GUS-Staaten und der anderen osteuropäischen Staaten.

Ohne stabile Verhältnisse in diesen Staaten gibt es keine Stabilität in Europa. Dabei sind diese Staaten, wie alle übrigen Länder unseres Kontinentes, einem harten Wettbewerb ausgesetzt. Dieser nimmt mit der wachsenden Globalisierung unserer Wirtschaft zu. Um in diesem Wettbewerb bestehen zu können, genügt es nicht, von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft überzugehen und marktgerechte Produkte zu schaffen. Es braucht politische Stabilität, und diese kann nachhaltig nur durch Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Minderheitenschutz sowie ausserdem durch die Erhaltung der Ressourcen und der Umwelt sichergestellt werden, also durch all das, was wir mit dem Begriff «good governance» zusammenfassen.

Die Weiterführung dieser Hilfe ist aufgrund dieser Sachlage nicht in Frage gestellt. Zur Diskussion stehen die Umsetzung und die geographische Ausrichtung der Mittel. Mit den Ansätzen, wie sie in der Botschaft aufgezeigt werden, können wir uns einverstanden erklären. Eine Ausrichtung auf Südosteuropa, auf den Balkan, ist im Grundsatz sicher richtig. Dass die mitteleuropäischen Staaten, die demnächst in die Nato aufgenommen werden und bereits die Kriterien erfüllen, um EU-Mitglieder werden zu können, nicht mehr die primären oder überhaupt nicht mehr Destinatäre dieser Hilfe sind, versteht sich von selbst.

Ein Wort zur Konditionalität: Konditionalität ist grundsätzlich richtig, aber sie ist mit Vorbehalten zu versehen. Sie darf nicht bei der humanitären Hilfe angewendet werden, und sie muss bei der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe flexibel angewendet werden, und zwar im Sinne der Ziel-

setzung. Diese Zielsetzung heisst «good governance». «Good governance» darf nicht die Voraussetzung sein, sondern sie ist eben die Zielsetzung. Wenn wir diese Konditionalität nicht flexibel anwenden, vergessen wir dabei die Zielsetzung, und wir laufen Gefahr, dass sich die Lage im Verhältnis zu unserer Zielsetzung verschlimmert.

Abschliessend möchte ich beantragen, der Vorlage zuzustimmen, unserem Bundesrat und den Ämtern, die mit der Durchführung beauftragt sind, die Unterstützung zu gewähren und gleichzeitig auch die Anerkennung für das bisher Erreichte auszusprechen.

Reimann Maximilian (V, AG): Es fiel mir bereits in der Kommission schwer, zu diesem neuen Rahmenkredit in vollem Umfang ja zu sagen. Diverse belastende Faktoren, Ungeheimheiten im sachlichen wie im personellen Bereich, tauchten auf und gaben zu reden. Auch heute sind bei mir noch keineswegs alle diese Zweifel aus dem Weg geräumt.

Drei Aspekte möchte ich besonders in den Vordergrund rücken:

1. die chaotische Lage in einem Grossteil der betroffenen Länder;
2. die Koordination zwischen Bawi und Deza bei der Überwachung und Durchführung dieser Projekte; diese beiden Ämterstellen gehören ja bekanntlich zu zwei verschiedenen Departementen;
3. den hohen Personalbestand, der die Ausführungskosten dieser neuen Phase der Zusammenarbeit möglicherweise ungebührlich belastet.

Was die chaotischen innerstaatlichen Verhältnisse in einem Teil der betroffenen Länder anbetrifft – im Vordergrund steht dabei ganz klar Russland –, so möchte ich hier in Ergänzung zum bereits Gesagten einfach klar die Forderung in den Raum stellen: Es darf nicht sein, dass auch nur ein einziger Franken schweizerischer Steuergelder in mafiosen Kanälen versickert. Der Bundesrat ist gefordert, seine Zustimmung nur solchen Projekten zu geben, die völlig transparent sind und in keiner Weise von der üblichen Korruption und Misswirtschaft tangiert werden könnten. Selbst höchste russische Ämterstellen einschliesslich der Zentralbank mixen offenbar in diesem Dunstkreis munter mit und verschieben Zahlungsmittel und Währungsreserven in riesigen Ausmassen ausser Landes. Ich hoffe, diesem Parlament noch anzugehören, wenn dereinst Rechenschaft über die getätigten Projekte, die gewährten Darlehen und die abgegebenen Garantien abgelegt werden muss – und wehe, es finden sich dazumal Positionen darunter, die nicht völlig transparent abgewickelt worden sind! In diesem Sinne ist mein Votum als eine Warnung an die involvierten Kreise zu verstehen, insbesondere auch an diejenigen auf unserer Seite.

Was die Koordination zwischen Bawi und Deza anbetrifft, hat man seitens der Verwaltung versucht, uns in der Kommission davon zu überzeugen, dass keine Doppelspurigkeiten oder gar Rivalitäten zu befürchten seien. Ich nehme diese Erklärung einmal zur Kenntnis, ohne gänzlich davon überzeugt zu sein.

Schliesslich noch zu den 42 Stellen, die es offenbar braucht, um pro Jahr ein Volumen von rund 200 Millionen Franken abzuwickeln: Ob Artikel 2 des Bundesbeschlusses, wo diese 42 Stellen expressis verbis festgeschrieben sind, gestrichen wird oder nicht, ist an sich sekundär, die 42 Stellen sind so oder so vorgesehen. Diese Zahl scheint mir aber so hoch angesetzt zu sein, dass ich in der Kommission eine detaillierte Zusammenstellung verlangt hatte. Diese Zusammenstellung wurde mir mit Termin auf die nächste Kommissionssitzung zugesichert, aber es blieb bei der Zusicherung; von Fakten vorerst keine Spur. Erst auf meine nochmalige Intervention hin erhielt ich dann ein gemeinsames Schreiben von Deza und Bawi mit Datum vom 22. Februar 1999, worin mindestens rudimentär nähere Angaben zum Personalbestand gemacht worden sind. Ich weiss nun, dass von den 42 Stellen 17 dem Bawi, 22 der Deza und 3 dem Buwal zugeteilt sind. Ob es diese aber tatsächlich alle braucht – diese Frage ist nach wie vor offen. Nun, man wird mir vermutlich darlegen, dieser hohe Personalbestand sei erst recht erforderlich,

wenn ich strikte Transparenz bezüglich der Durchführung verlange. Auch diesen Einwand kann ich so lediglich einmal zur Kenntnis nehmen.

Daraus ersehen Sie, wie sehr wir als Parlamentarier einfach «in der Luft hängen» und uns mit den uns erteilten Auskünften zufriedengeben müssen – oder eben auch nicht. Deshalb ist es um so wichtiger, dass wir die Eidgenössische Finanzkontrolle letzte Woche von der Verwaltung unabhängiger gestaltet und ihre Instrumente erweitert haben. Es bleibt für mich zum Schluss die Hoffnung, dass die eidgenössische Finanzaufsicht in bezug auf die Abwicklung dieses Rahmenkredites stets gute und korrekte Noten erteilen kann. In diesem Sinne stimme ich der Vorlage mit etwelcher Zurückhaltung zu.

Hess Hans (R, OW): Der Bundesbeschluss über den Rahmenkredit fixiert, wie das der Titel sagt, den Rahmen und legt die allgemeine Stossrichtung fest. Meines Erachtens fehlt aber in der Botschaft ein übergeordnetes Leitbild einer ganzheitlichen bundesrätlichen Ostpolitik.

Der Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren hält diese Ziele klar fest. Aufgrund dieser Ziele und Leitlinien müsste auch die Vorgabe für eine Politik der Schweiz gegenüber den Oststaaten formuliert werden. Anhand der Leitlinien beziehungsweise des Leitbildes – ähnlich dem Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz – müsste dann die Gesamtplanung der Ostzusammenarbeit ausgerichtet werden. Heute erfolgt in der Verwaltung der Planungsprozess umgekehrt: Es werden die Mittel mehr oder weniger fest den Ämtern zugeteilt, und diese versuchen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, das Beste daraus zu machen. Es ist aber meiner Meinung nach ein koordiniertes Nebeneinander und nicht eine Koordination des Miteinander auf einen gemeinsamen Inhalt hin. Darunter leidet notgedrungen die Kohärenz. Ich ersuche den Bundesrat, darauf zu achten, dass unter allen Umständen Doppelspurigkeiten vermieden werden. Im übrigen bin ich für Eintreten.

Loretan Willy (R, AG): Mein Thema ist Russland – obschon einige Kollegen diesen Bereich bereits angesprochen haben. Ich möchte ihn etwas vertiefen.

Auch bei diesem dritten Rahmenkredit beantragt uns der Bundesrat den Einbezug der Russischen Föderation in die Unterstützungsaktionen zugunsten des Transformationsprozesses in Osteuropa und in den Staaten der GUS. Schon bei früheren Rahmenkrediten hat die Demokratie- und Menschenrechtssituation in Russland und das Verhalten gegenüber Minderheiten zu Recht zu reden gegeben. Auch ich habe mich mehrere Male kritisch geäussert.

In der vorliegenden Botschaft ist auf Seite 35 unter «Kriterien für die Zusammenarbeit» (Ziff. 343) zu lesen: «Die Empfängerstaaten dürfen nicht systematisch Menschenrechte verletzen und müssen die Voraussetzungen für ein pluralistisches politisches System schaffen.» Ferner: «Die Empfängerstaaten müssen eine Bereitschaft zu politischen und wirtschaftlichen Reformen erkennen lassen» Der Bundesrat geht offensichtlich davon aus, dass diese Voraussetzungen unter dem Stichwort «Konditionalität» heute und in naher Zukunft in Russland einfach so gegeben seien. Sonst müsste er ja speziell begründen, weshalb er die Russische Föderation in seine Hilfsaktionen einbezogen haben will. Davon ist nichts zu lesen; man bleibt im Allgemeinen.

Ich habe den Bericht des Bundesrates über die verstärkte Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS (zweiter Rahmenkredit 1992–1997) hervorgehoben, dafierte, wie die vorliegende Botschaft für den neuen Rahmenkredit, ebenfalls vom 19. August 1998. Dieser Bericht wird etwas deutlicher; er führt zu Russland auf Seite 11 aus, dass noch viele Missverständnisse ausgeräumt und Vorurteile abgebaut werden müssten, dass sich die technische Zusammenarbeit nur zögernd in einem schwierigen Umfeld entwickelt habe, «das gekennzeichnet war durch mangelhafte gesetzliche Rahmenbedingungen, geringen Sachverstand und teilweise» – man höre und staune – «erklärtes Desinteresse

der Behörden». Es gab und gibt offenbar doch erhebliche Schwierigkeiten in Russland. Wenn z. B. die Behörden – soweit überhaupt vorhanden – nicht kooperieren, besteht die enorme Gefahr, dass unser Geld in obskuren Kanälen, bis hin zur Mafia, versickert. Ich habe auf diese Gefahr bereits am 3. Dezember 1992 in diesem Rat hingewiesen, als es um die erstmalige Hilfe an Russland ging.

Wie sind die Erfahrungen? Keinen Optimismus verbreitet zurzeit auch der Internationale Währungsfonds über den Zustand der russischen Wirtschaft und den Reformwillen des Regimes Primakow. Nachzulesen ist dies in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 5. März 1999.

Nun, gegenüber früher ist immerhin folgendes positiv zu werten:

1. Mittlerweile hat Russland seine Truppen aus den baltischen Staaten abgezogen, allerdings nicht, ohne diese drei Länder nach wie vor als «nahes Ausland» zu bezeichnen und mit entsprechenden Drohgebärden einzudecken.

2. Der Tschetschenienkrieg ist beendet.

Einigen Wirbel hat seinerzeit die Aufnahme der Russischen Föderation in den Europarat auch hier verursacht. Ich habe anlässlich der Behandlung der Berichte unserer Delegationen im Europarat und in der OSZE am 13. März 1995 und am 19. März 1996 in diesem Rat mit meiner Meinung nicht zurückgehalten, die Aufnahme Russlands in die Menschenrechtsorganisation sei völlig verfehlt gewesen, da die Voraussetzungen nicht gegeben seien. Ich wusste mich damals mit unserem heutigen Ratspräsidenten, Kollege René Rhinow, nicht aber mit unserem markanten Aussen- und Europapolitiker Peter Bloetzer einig. Ich habe damals den estnischen Präsidenten Meri zitiert, der einmal sagte, den Russen gehe der Sinn für den Eigenwert kleiner Völker ab. Auch der Respekt vor Minderheiten, seien sie nun innerhalb der GUS oder ausserhalb, ist eine der zentralen Konditionalitäten, welche der Bundesrat für die Hilfestellung als Voraussetzung ausdrücklich erwähnt und zu beachten hat. Es wurde damals in diesen Debatten um Russland im Europarat hoch und heilig beteuert, man werde dann schon auf die Verbesserung der Menschenrechtssituation in Russland schauen. Man werde auch vor Sanktionen, z. B. Sistierung der Mitgliedschaft, nicht zurückschrecken. Wie steht es damit? Immer wieder sickern Meldungen über krasse Missachtungen der minimalsten Menschenrechte in Russland in die Medien. So rapportierte die «NZZ» am 16. Mai 1998, dass die Kommission des Europarates zur Überprüfung der neuen Mitgliedsstaaten ihren langerwarteten Russlandrapport verschoben habe, da offenbar problematisch. Ob er seither publiziert worden ist, entzieht sich meiner Kenntnis. In diesem Bericht sollen unter anderem die Zustände in den hoffnungslos überfüllten Gefängnissen – das können Sie wiederum heute in der «NZZ» nachlesen – und die Misshandlungen von Armeegehörigen als katastrophal bezeichnet werden. Das Blatt meint, diese Übelstände seien an sich bekannt; es sei aber höchste Zeit, dass sie auch der Europarat öffentlich kritisiere. Was meinen die Kollegen dazu, die in unserer Parlamentarierdelegation beim Europarat sind?

Auch ich bin mir bewusst, wie der Bundesrat und die vorbereitende Kommission, dass der sogenannte Transformationsprozess gerade in der Russischen Föderation äusserst mühsam ist und dass die demokratischen Staaten Europas alles Interesse daran haben, Russland irgendwie noch am Seil – so dünn es auch sein mag – zu behalten.

Wir sehen natürlich die enormen Nöte und Leiden der Bevölkerung, der einfachen Leute, die nichts dafür können, dass die Behörden «schlampen» und ihre Pflicht krass verletzen. Doch bleibt für uns Eidgenossen ein ungutes Gefühl, wenn sich unsere guten und knappen Franken in den russischen Weiten verlieren, wie früher die Armeen Napoleons und Hitlers, ohne grosse Wirkungen zu zeitigen. Ist es sinnvoll, dass sich unser Land finanziell in einem sich immer noch als atomare Grossmacht gebärdenden Gebilde engagiert? Ich frage nur, ich habe eigentlich keine Antwort; ich stelle auch keine Kürzungsanträge, aber ich möchte den Bundesrat mit diesen Fragen «anfeuern», damit er zum Rechten sieht, soweit das in seiner Macht steht.

Abschliessend bitte ich unseren Aussenminister, Herrn Bundesrat Cotti, sich in seiner Stellungnahme zur Situation hinsichtlich Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Minderheitenschutz zu äussern. Wie beurteilt der Bundesrat die Verhältnisse in Russland heute und in naher Zukunft? Ist er unter Umständen bereit, nach Artikel 4 des Bundesbeschlusses vom 24. März 1995 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas die Zusammenarbeit zu unterbrechen, wenn er das als nötig ansehen sollte?

Cotti Flavio, Bundesrat: Ich möchte zuerst dem Ständerat danken für die zwar ab und zu mit Kritik versehene, aber im allgemeinen doch positive Weise, wie er die Botschaft des Bundesrates und den entsprechenden Bericht aufgenommen hat.

Ich muss sagen: Gewisse Einwände, gewisse Fragezeichen zu einzelnen Punkten finden mein volles Verständnis, Herr Loretan. Aber ich bitte Sie doch, die Botschaft des Bundesrates als ein Ganzes zu betrachten.

Es geht um die minimale Unterstützung, welche die Schweiz in den nächsten vier Jahren Osteuropa zukommen lassen will. Ich habe es schon im Nationalrat gesagt; Frau Beerli hat es hier klar gesagt: Wir sind an der untersten Grenze. Auch das Wort vom «Tropfen auf den heissen Stein» ist gefallen. Aber man muss uns zugestehen: Wir sind im Moment mit der Notwendigkeit der Sanierung der Bundesfinanzen konfrontiert, und es ist klar – so leid es einem tun kann –, dass auch die Osthilfe, dass auch die Entwicklungszusammenarbeit allgemein ihren Preis zu bezahlen haben. Im übrigen möchte ich Ihnen sagen, dass die Darstellung und die Vision, die Frau Beerli im Namen der Kommission vorgebracht hat, voll und ganz mit der Philosophie des Bundesrates übereinstimmen. Ich werde ganz kurz auf die – mindestens nach meiner Sicht – drei zentralen Punkte hinweisen. Ich beginne mit der geographischen Verlagerung der Mittel, die wir in dieser Botschaft gegenüber der vorangegangenen feststellen können. Sie stellen fest, dass der Balkan zur prioritären Region geworden ist. Die Unterstützung dieser Region, welche über 50 Prozent der gesamten Mittel ausmacht, ist erheblich grösser als in der früheren Botschaft, wo sie noch bei etwa 30 Prozent lag. Ich betone: Diese Zahlen sind kein definitives Dogma für den Bundesrat. Sie haben es erwähnt, Herr Loretan: Man muss sich den Situationen anpassen. Aber es ist klar: Diese Zahlen sollen gleichsam die Ausgangsposition des Bundesrates aufgrund der heutigen Sicht der Dinge darstellen.

Ebenfalls stark erhöht worden sind die Mittel, die in Richtung der GUS-Staaten fliessen. Die Begründung liegt in den ganz schwierigen Zeiten, welche die meisten dieser Staaten im Moment durchmachen. Ich komme kurz auf Russland zu sprechen, denn ich habe einerseits volles Verständnis für die Fragezeichen, die hier gesetzt worden sind. Andererseits werde ich, Herr Loretan, die Position des Bundesrates, die wir auch anlässlich des Beitritts Russlands zum Europarat eingenommen haben, kaum ändern können.

Es ist klar: Die Lage in Russland hat sich, besonders vom finanziellen, währungspolitischen und wirtschaftlichen Standpunkt her gesehen, wesentlich verschlechtert. Sie haben die Frage gestellt, ob Russland systematisch und ohne Unterbrüche in Richtung – wie lange das auch immer dauern mag – von «good governance» und demokratischem Rechtsstaat wird gehen können. Niemand ist heute in der Lage, diese Frage zu beantworten. Deshalb wird, im Falle von wesentlichen Verschlechterungen in Russland, die Frage einer allfälligen Änderung der Haltung des Bundesrates sicher einmal aktuell. Aber aus heutiger Sicht muss ich wiederholen: Wir dürfen – trotz aller Fehler und Mängel, die wir in der Entwicklung Russlands wahrnehmen – nicht vergessen, dass dieses Land, das in der neueren Geschichte nur Zarismus und Kommunismus gekannt hat, in zehn Jahren doch zu einigen wertvollen Fortschritten gekommen ist: zu einer einheitlichen Presse und zu einem einigermaßen korrekten demokratischen Leben.

Es ist aber klar: Es liegt eine ganze Reihe von Problemen vor. Ich sehe besonders das Problem der Kontrolle unserer

Geldflüsse, das hier erwähnt worden ist. Ich habe schon im Nationalrat daran erinnert und wiederhole es hier: Unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in beiden Departementen, die mit den eigentlichen Zahlungen und deren Kontrolle direkt konfrontiert sind, haben den Auftrag erhalten, in Russland ganz besonders peinlich abzuklären, ob es bei der Verwendung dieser Gelder zu irgendwelchen Missbräuchen kommt. Diese Kontrolle gilt überall. Es ist aber richtig, dass sie in Russland besonders vertieft ausgeübt werden muss. Abgesehen davon bleiben die GUS-Staaten – Russland im Zentrum – aber eigentlich weiterhin Ziel unserer Osthilfe, und dies, obwohl wir die Feststellung machen, dass in dieser Richtung sehr wenige Geldmittel fliessen, jedenfalls wenn man sie mit dem Bedarf und den Notwendigkeiten vergleicht, die sich dort ergeben. Hier ist von Herrn Bloetzer – ich glaube, zu Recht – daran erinnert worden, dass im Grunde genommen die Sicherheit nicht nur auf unserem Kontinent, sondern weltweit ohne die Beteiligung – in welcher Form auch immer – von Russland und auch ohne die Beteiligung der Ukraine usw. in keiner Weise als gesichert gelten kann. Das dritte Element betrifft die zentralen europäischen Staaten. Da haben wir die Unterstützung wesentlich reduziert, und zwar aus verständlichen Gründen. Bei diesen Staaten haben wir die erfreulichsten Entwicklungen feststellen können. Es ist klar, dass der Bedarf je länger, je mehr zurückgeht. Zu Recht ist von der Slowakei gesprochen worden. Ich glaube, dass es Frau Simmen war, die die Slowakei erwähnt hat. Nochmals möchte ich betonen: Auch die Slowakei, die jetzt eine sehr positive Entwicklung durchmacht, verdient eine besondere Anerkennung durch die Schweiz. Ich kann Ihnen sagen, dass wir im EDA daran sind zu überprüfen, ob in diesem Land nicht eine Botschaft der Schweiz eröffnet werden müsste. Einen allfälligen Vorschlag werden wir dem Bundesrat demnächst unterbreiten. Aber sicher muss auch die Slowakei zu denjenigen Ländern Mitteleuropas gezählt werden, die kaum mehr als fünf Prozent der gesamten Hilfe erhalten werden.

Zur Konditionalität möchte ich ganz kurz noch einmal betonen, was ich im Nationalrat gesagt habe: Man kann bei dieser Massnahme nicht mit einem Thermometer messen, wann sie angebracht ist. Wir haben kein Thermometer, das uns sagen kann, wann diese Klausel angewendet werden muss und wann nicht. Eines ist klar: Die Konditionalität muss und darf nur im Extremfall angewendet werden. Andernfalls müssten wir mindestens die Hälfte der Länder, welche Gegenstand unserer Hilfe sind, schon heute ausschliessen. Nur in extremen, hoffnungslosen Fällen, wenn nicht der geringste Anschein des Willens zu einer positiven Entwicklung vorhanden ist, kann die Konditionalität angewandt werden.

Zu den Synergien, die immer wieder in Erinnerung gerufen worden sind: Verschiedene von Ihnen – ich glaube, insbesondere auch Herr Seiler und Frau Forster – haben daran erinnert, dass die Osthilfe eigentlich nicht nur und nicht in erster Linie als Instrument betrachtet werden kann. Die Osthilfe hat, in direkter Anwendung unseres aussenpolitischen Berichtes, einen Sinn für sich, wenn es darum geht, die demokratische Entwicklung, die Entwicklung der «good governance», zu fördern. Aber es ist klar: Wir können die Osthilfe nicht einfach als Instrument z. B. unserer Flüchtlingspolitik betrachten. Zwar ist ein Zusammenhang in diesem Sinne natürlich gegeben, und die Zusammenarbeit zwischen unseren Ämtern und dem Bundesamt für Flüchtlinge ist schon heute eine Tatsache, auf die wir uns freuen; aber die Osthilfe darf nicht einfach als Instrument zur Erreichung anderer Ziele angewandt werden. Sie ist sie es teilweise, aber sie ist zuallererst ein Ziel für sich. Dieses Ziel – das muss ich betonen, Herr Hess – ist in der Botschaft des Bundesrates ganz eindeutig erwähnt. Es ergibt sich aus dem Bericht des Bundesrates vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren. Ich glaube, der Bundesrat hätte diese Zielsetzung nicht besser wiedergeben können, als er dies in der Botschaft und im Bundesbeschluss, den Sie im Parlament vor kurzer Zeit angenommen haben, getan hat.

Ich danke Ihnen für die positive Aufnahme der Botschaft. Zu den Einzelfragen werden wir uns später äussern.

Couchepin Pascal, conseiller fédéral: Le but de ce message, d'une manière générale, est de favoriser la stabilité et la paix dans cette région du monde. Le but spécifique de la partie des crédits utilisée par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, est de favoriser l'intégration des économies de ces pays dans l'économie mondiale, d'augmenter le bien-être et par là aussi de contribuer à la stabilité de ces régions.

Pour parvenir à cet objectif, l'Office fédéral des affaires économiques extérieures dispose de plusieurs sortes d'instruments: les instruments classiques que sont les accords de libre-échange, les accords de coopération économique, les accords de protection des investissements, les accords multilatéraux dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, et puis les instruments de coopération économique que sont les aides financières, les garanties de crédits, la promotion du commerce et des investissements. Ces instruments sont constamment renouvelés; il y en a périodiquement de nouveaux. Je veux évoquer, par exemple, la «Swiss Organisation for Facilitating Investments», la SOFI; qui est mise au service de la promotion du commerce et des investissements, ou la Société financière suisse pour le développement, la SDFC, qui doit servir de catalyseur pour la mobilisation de capitaux privés nationaux et étrangers.

Ces mesures économiques sont prises à la fois dans l'intérêt des pays de l'Est, mais aussi d'une certaine manière dans l'intérêt de notre pays. Puisque le but est l'intégration des pays de l'Est dans le système mondial, autant que l'intégration se fasse en créant des liens avec la Suisse. C'est la raison pour laquelle nous livrons, à travers ces possibilités de financement, des marchandises produites par la Suisse. Nous créons ainsi des liens entre notre industrie, notre économie, et l'économie de ces pays, de telle sorte qu'à long terme, cette aide soit favorable pour eux, mais aussi intéressante pour nous.

Un mot sur la Russie. M. Cotti, conseiller fédéral, a dit la pensée politique générale qui appelle une permanence de l'aide à la Russie. Je voudrais dire que, pour ce qui concerne l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, il n'y a pas d'argent qui est versé en Russie. Donc, le risque de détournement par la corruption des moyens mis à disposition est faible: il n'y a pas d'argent qui est versé, l'aide financière n'est en réalité pas une aide «cash»; c'est une aide pour l'achat de marchandises, de machines ou de parties d'investissements qui se réalisent ensuite en Russie. L'aide financière porte actuellement sur des projets ciblés dans trois régions situées loin du pouvoir de Moscou. Le but de ces investissements est d'améliorer la situation de la population en perfectionnant l'épuration de l'eau potable, en améliorant les maternités et les hôpitaux, en développant les télécommunications.

Quelqu'un a relevé que le crédit était en réalité de 700 millions de francs, auxquels il faudrait ajouter 200 millions de francs correspondant au montant destiné à couvrir les garanties de crédit. Ce montant, qui n'a pas été utilisé dans le crédit précédent, ne le sera que si c'est nécessaire. Si on constate qu'il n'a pas été utilisé à la fin de la période de crédit, le Conseil fédéral décidera s'il y a lieu de demander un crédit de paiement complémentaire qui épuisera le reste du crédit-cadre ou bien si on prolonge sa durée, comme cela a été fait dans le passé, de telle sorte qu'il puisse être utilisé dans son ensemble, mais sur une période plus longue que celle qui avait été prévue initialement.

Voilà quelques remarques qui étaient, me semble-t-il, justifiées.

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

Bundesbeschluss über den Rahmenkredit zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS

Arrêté fédéral concernant un crédit de programme pour la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI

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

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

40 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Abs. 1bis – Al. 1bis

Beerli Christine (R, BE), Berichterstatterin: Ziel der Kommission ist es, die Hilfe in Bosnien nachhaltig zu sichern. Dieses Ziel war schon gegeben, bevor der Nationalrat Absatz 1bis eingefügt hat. Wir waren der festen Überzeugung, dass dieses Ziel auch mit der Vorlage des Bundesrates erreicht werden kann, weil uns glaubhaft zugesichert worden ist, dass die Gelder in dieser Art und Weise verwendet werden. In seiner Sitzung hat der Nationalrat aber diesen Absatz 1bis eingefügt.

Wir haben anschliessend noch eine kleine Kommissionssitzung abgehalten und sind einstimmig zum Schluss gelangt, dass wir hier keine Differenz schaffen möchten, weil ein genteiliger Entscheid des Ständerates – nämlich diesen Absatz 1bis wieder zu streichen – ein falsches Signal geben könnte. Wir möchten diese Hilfe in keiner Art und Weise gefährden; deshalb haben wir einstimmig beschlossen, Absatz 1bis ebenfalls zu unterstützen, obschon wir uns doch bewusst sind, dass es sich im Rahmen eines Rahmenkredites um einen kleinen Sündenfall handelt: Man sollte in einem solchen Gesetz nicht eine Detailregelung einfügen. Kollege Dick Marty hat davon gesprochen, es handle sich aber nur um einen kleinen Sündenfall: er würde im Eishockey nur zu zwei Strafminuten führen.

Wir haben uns entschlossen, diesen kleinen Sündenfall auf uns zu nehmen, und beantragen Ihnen einstimmig, hier dem Nationalrat zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 2, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

39 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

98.3646

**Empfehlung Hess Hans
Mittleinsatz
in der Ostzusammenarbeit**

**Recommandation Hess Hans
Coopération avec les pays de l'Est.
Utilisation des moyens**

Wortlaut der Empfehlung vom 17. Dezember 1998

Der Bundesrat wird beauftragt, für die nächste Legislaturperiode:

1. Planungsrichtlinien für die schweizerische Unterstützung des Transformationsprozesses in Osteuropa und der GUS auszuarbeiten, die die Bundesämter des EDA und des EVD im Interdepartementalen Komitee für die Entwicklung und Zusammenarbeit verpflichten, eine Gesamtplanung des Mittleinsatzes nach geographischen Schwerpunkten und Einsatzbereichen zu erstellen;
2. die Finanzplanung für den Mittleinsatz in der Ostzusammenarbeit so zu gestalten, dass die Mittel nicht wie bis anhin an Ämter, sondern an Aktionen, die sich aus der Gesamtplanung ergeben, fest zugeteilt werden;
3. ein systematisches Monitoring für den Mittleinsatz in der Ostzusammenarbeit aufzubauen, das die Einhaltung der Planung sicherstellt;
4. die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit als federführendes Amt für den Mittleinsatz in der Ostzusammenarbeit einzusetzen, das den Mittleinsatz koordinierend überwacht.

Texte de la recommandation du 17 décembre 1998

Le Conseil fédéral est chargé, pour la prochaine législature:

1. d'élaborer des directives applicables au soutien apporté par la Suisse au processus de transformation en Europe de l'Est et dans les pays de la CEI, directives qui contraindront les services du DFAE et du DFE à mettre au point, au sein du Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux, une planification globale de l'engagement des moyens en fonction des priorités géographiques et des domaines d'engagement;
2. de concevoir la planification financière des engagements en matière de coopération avec les pays de l'Est de manière à ce que les moyens soient engagés en faveur des actions résultant de la planification globale, et non en faveur des services, comme jusqu'à présent;
3. de créer un système de contrôle (« monitoring ») de l'engagement des moyens dans le domaine de la coopération avec les pays de l'Est, lequel assure le respect de la planification;
4. de désigner la DDC comme service responsable de l'engagement des moyens dans le domaine de la coopération avec les pays de l'Est, lequel surveille et coordonne les engagements.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bieri, Bisig, Brändli, Büttiker, Cottier, Danioth, Forster, Frick, Hofmann, Inderkum, Iten, Jenny, Leumann, Loretan Willy, Marty Dick, Schallber-

ger, Schmid Carlo, Seiler Bernhard, Uhlmann, Wicki, Zimmerli (21)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Die schweizerische Politik für die Unterstützung des Transformationsprozesses in Osteuropa und den Staaten der GUS muss für Partnerländer und Akteure klarer lesbar werden. Durch professionelle Planung sollen Doppelspurigkeiten und Widersprüche vermieden, die Umsetzung der Unterstützung verbessert und ein wirkungsvoller Mitteleinsatz ermöglicht werden. Ein Ausgabenzwang von fest zugeteilten Mitteln darf nicht dazu führen, dass die Mittel trotz mangelnder Planung freigegeben werden. Die Schweiz kann es sich nicht erlauben, dass ihre Vertreter im Ausland den Eindruck erwecken, dass die Planung und der Einsatz unkoordiniert erfolgen. Sämtliche Mittel des Bundes, die zur Unterstützung in Osteuropa eingesetzt werden, sollen in die Gesamtplanung einbezogen werden. Die Hilfe der Schweiz über multilaterale Organisationen ist in Kohärenz mit den Mitteln und Instrumenten der bilateralen Zusammenarbeit auszugestalten. Eine solche Planung ist nur möglich, wenn eine Amtsstelle federführend tätig ist.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 1. März 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral du 1er mars 1999

1. Die strategische Planung des Bundesrates für die Osthilfe wird in der Botschaft des Bundesrates vom 19. August 1998 über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Staaten der GUS dargelegt. Sie legt die geographischen Schwerpunkte und Einsatzbereiche für die Jahre 1999 bis 2002 fest. Das Interdepartementalen Komitee für die Entwicklung und Zusammenarbeit dient gegenwärtig dazu, unter den Teilnehmern der verschiedenen Bundesstellen Informationen über die Einschätzung der Lage und Bedürfnisse in Osteuropa und der GUS auszutauschen sowie festzustellen, wer was tut. Die auf diese Weise erstellte Auslegeordnung vermittelt den Teilnehmern eine Gesamtsicht der Situation, was ihnen dann erlaubt, das Handeln der Ämter, die sie vertreten, einzuordnen. Aufgrund der in der Praxis der Deza und dem Bawi fest zugeteilten Mittel kann das Interdepartementalen Komitee für die Entwicklung und Zusammenarbeit nicht über die Rolle eines reinen Koordinationsgremiums hinausgehen. Die Empfehlung ist bereits erfüllt.

2. Die beiden zuständigen Ämter konzipieren die Umsetzung der Osthilfe im Rahmen von gemeinsamen Länderprogrammen. Der Programmansatz erlaubt es, die Mittel konzentriert auf wenige Länder und Sektoren einzusetzen. Die groben Schwerpunkte werden durch die Mittelaufteilung gemäss der Botschaft über den dritten Rahmenkredit und die Zuständigkeiten der beiden Bundesämter gesetzt, indem die Deza in erster Linie entsprechend den Bedürfnissen in den Einsatzländern im Bereich der technischen Zusammenarbeit aktiv ist, während das Bawi vor allem nicht rückzahlbare Zuschüsse in Form von Lieferungen schweizerischer Güter in prioritären Sektoren leistet sowie den gegenseitigen Handel und die Investitionen fördert.

3. Ein systematisches Monitoring des Mitteleinsatzes ist aufgrund von Artikel 17 des Bundesbeschlusses vom 24. März 1995 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über die Verwendung der Mittel der Osthilfe an die zuständigen Kommissionen des Parlamentes gewährleistet.

4. Der Bundesrat hat die Zusammenarbeit und Koordination zwischen Deza und Bawi mit Bundesratsbeschluss vom 20. Oktober 1997 neu geregelt. Eine Evaluation dieser Regelung ist Ende dieses Jahres vorgesehen. Der Bundesrat sieht deshalb momentan keinen Handlungsbedarf.

Der Bundesrat teilt das Anliegen der Empfehlung für einen möglichst effizienten und koordinierten Einsatz der Mittel in der Ostzusammenarbeit.

Zu diesem Zweck hat der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zum Einsatz der Mittel in den Jahren 1999 bis 2002 unterbreitet, welche die Strategie und den Mitteleinsatz be-

stimmt. Er hat auch, im Rahmen der Regierungsreform, die Schnittstellen zwischen der Deza und dem Bawi durchleuchtet und eine neue Ordnung der Zuständigkeiten und Koordinationsmechanismen bestimmt (Bundesratsbeschluss vom 29. Oktober 1997). Diese Mechanismen werden Ende 1999 evaluiert.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat sieht somit zum jetzigen Zeitpunkt keinen zusätzlichen Handlungsbedarf.

Hess Hans (R, OW): Ich nehme davon Kenntnis, dass der Bundesrat Ende 1999, nach Kenntnis der Evaluationsergebnisse, entscheiden wird, ob er zusätzlichen Handlungsbedarf als notwendig erachtet. Wichtig ist, dass die Beschlüsse des Bundesrates aus dem Jahre 1997 zum Tragen kommen. Es war ja auch nicht das Ziel meiner Empfehlung, eine Änderung der Koordinationsmechanismen und der Regelung der Ausführungskompetenz durch das EDA und das EVD vorzuschlagen. Ziel meiner Empfehlung ist die klare Verantwortlichkeitsordnung für eine Gesamtplanung des Mitteleinsatzes. Die Erfahrung zeigt, dass die Verwaltung unter sich zu viele Kompromisse eingehen muss, anstatt den Planungs- und Vollzugsprozess unter klarer Verantwortung durchzuführen.

Ich empfehle deshalb dem Bundesrat, bei Vorliegen des Evaluationsberichtes zu prüfen, ob er dannzumal nicht meinem Anliegen – welches immerhin von 21 Mitunterzeichnenden geteilt wird –, nämlich die Deza als federführendes Amt für den Mitteleinsatz in der Ostzusammenarbeit einzusetzen, doch noch Folge leisten will. Ich behalte mir jedenfalls vor, meine Empfehlung allenfalls in der GPK Anfang 2000 wieder zu thematisieren.

Präsident: Ich nehme zur Kenntnis, dass die Empfehlung zurückgezogen ist.

Zurückgezogen – Retiré

Schluss der Sitzung um 18.45 Uhr

La séance est levée à 18 h 45

Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 9. März 1999

Mardi 9 mars 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

97.030

Reduktion der CO₂-Emissionen. Bundesgesetz Réduction des émissions de CO₂. Loi fédérale

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1998, Seite 1380 – Voir année 1998, page 1380
Beschluss des Nationalrates vom 2. März 1999
Décision du Conseil national du 2 mars 1999

Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂

Art. 6; 7 Abs. 3

*Antrag der Kommission
Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Minderheit
(Inderkum, Plattner, Respini, Zimmerli)
Festhalten

Art. 6; 7 al. 3

*Proposition de la commission
Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national
Minorité
(Inderkum, Plattner, Respini, Zimmerli)
Maintenir

Respini Renzo (C, TI), rapporteur: Le Conseil national a maintenu, par 91 voix contre 63, la divergence avec notre Conseil, à l'article 6. Il a ainsi confirmé sa décision selon laquelle c'est l'Assemblée fédérale qui doit décider d'introduire la taxe sur le CO₂ par un arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum, et ceci sur proposition du Conseil fédéral. Notre Conseil, je vous le rappelle, avait adopté le projet du Conseil fédéral et s'était exprimé pour l'attribution de la compétence au Conseil fédéral d'introduire la taxe précitée.

Votre commission a examiné, le 4 mars dernier, cette divergence, et sa majorité vous propose d'adhérer à la décision du Conseil national. La minorité de la commission vous propose de maintenir notre décision et d'attribuer la compétence au Conseil fédéral. Si la commission a changé d'avis, les membres de la commission n'ont pas changé d'opinion.

Le résultat stupéfiant a été obtenu, du fait de la modification du nombre de membres présents à la séance de commission. Le résultat de 5 voix contre 4, sans abstention, le démontre.

Les membres de la commission vont certainement exprimer leur position pour ou contre. Je me limite à souligner quelques aspects:

1. La loi sur le CO₂ introduit une méthode et une philosophie nouvelle dans la politique en faveur de l'environnement. Les composantes de cette loi et de cette nouvelle philosophie sont au nombre de trois:

- le but à atteindre, c'est-à-dire l'objectif de réduction;
- les mesures de réduction librement consenties pour atteindre l'objectif de réduction;
- la taxe, qui a deux caractères spécifiques: un caractère subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle ne sera introduite que dans le cas où les mesures librement consenties ne permettront pas d'atteindre le but; et aussi un caractère incitatif, parce que la certitude que la taxe sera introduite va certainement favoriser l'adoption de mesures librement consenties.

2. Si on enlève à la loi sur le CO₂ cette troisième composante qu'est la certitude de l'application de la taxe au cas où les objectifs ne seront pas atteints, on aura une situation paradoxale: en effet, à ce moment-là, la loi ne pourra pas jouer, elle ne pourra pas déployer ses potentialités qui découlent de la nouvelle méthode appliquée à la politique de l'environnement. En plus, si l'on suit la décision du Conseil national, on aura le résultat suivant: le texte législatif sera soumis au référendum, donc la loi sur le CO₂ contiendra des buts et l'indication de mesures librement consenties, tandis que la taxe elle-même sera introduite, sur décision du Parlement, par voie d'arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum facultatif.

3. L'économie, depuis toujours, nous demande des conditions-cadres claires et définies. Le système de la loi prévu par le Conseil fédéral et accepté par notre Conseil fixe ce cadre d'une façon très précise. Il fixe le but des réductions. Il dit très clairement que si le but est atteint, il n'y aura pas de taxe, et que si le but n'est pas atteint, il y aura une taxe. Il y aura la certitude de la taxe.

La solution du Conseil national ne fixe pas le cadre d'une façon aussi précise. S'il est vrai que le but de réduction est aussi précis, s'il est vrai, qu'avec cette solution, il n'y aura pas de taxe si le but est atteint, il faut quand même admettre et avouer que, si le but n'est pas atteint, il y aura une incertitude quant à l'application de la taxe. C'est là la faille du système qui fait que cette loi devient boiteuse. C'est un des éléments qui ont poussé la commission à présenter deux propositions, celle de la majorité et celle de la minorité.

La majorité de la commission estime que l'application d'une taxe fait partie du pouvoir de légiférer du Parlement et qu'il ne serait pas admissible de l'attribuer au Conseil fédéral. Elle estime aussi qu'au moment de l'adoption de la taxe, il faudra évaluer l'ensemble des circonstances pour voir si la taxe se justifie, et quel devra être le montant de cette même taxe.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Die Argumente liegen zwar auf dem Tisch. Trotzdem soll das Wesentliche der Lösung gemäss Beschluss des Ständerates nochmals in Erinnerung gerufen werden.

Die CO₂-Abgabe ist, obwohl subsidiär, eindeutig das Herzstück dieses Gesetzes. Die Voraussetzungen und Leitplanken für ihre Einführung sind klar definiert, dennoch ist der Entscheid darüber nicht einfach nur ein rein fachlich-technischer Vorgang – er ist aber eine klassische Exekutivaufgabe. Es dürfte denn auch weitgehend Einigkeit darüber bestehen, dass eine Kompetenzzuweisung an den Bundesrat zumindest rein rechtlich richtig ist.

Wenn sich die Mehrheit des Nationalrates und nunmehr eine – allerdings knappe – Mehrheit unserer Kommission gegen eine Kompetenzzuweisung an den Bundesrat wehren, und dies vehement, wie man wohl sagen kann – hier wäre vielleicht in Klammern beizufügen: Wir tagten früh und nicht in der vertrauten Umgebung des Bundeshauses, sondern im «Du Théâtre» –, so kann dies ja offensichtlich nur dadurch bedingt sein, dass man dem Bundesrat nicht traut.

Konkret heisst das, dass man ihm unterstellt, er würde dann zumal die CO₂-Abgabe einführen, obwohl dies von der Sache her gar nicht nötig wäre. Dann aber drängt sich unweigerlich die Frage auf, ob nicht das Parlament – niemand weiss schliesslich, wie es später zusammengesetzt sein wird – auch den gleichen Fehler begehen oder im Gegenteil

die Abgabe nicht einzuführen gewillt sein könnte, obwohl dies von der Sache her gerade erforderlich wäre.

Weder der Bundesrat noch das Parlament können für sich das Monopol des sachlich Richtigen beanspruchen, geschweige denn die Wahrheit. Diese existiert in der Politik ja ohnehin nicht. Hier gibt es nur das letzte Wort, und dieses liegt bekanntlich beim Volk.

Wollten wir aber so weit gehen, dann würden wir die Vorlage vollends zum gesetzgeberischen Bravourakt steigern. Es bleibt somit das sachlich Richtige, oder besser: das von der Sache her Gebotene; da kann die gesetzgeberische Antwort – auch in Würdigung der politischen Momente – nur darin bestehen, dass der Entscheid über die Einführung der CO₂-Abgabe durch den Bundesrat zu fällen ist. Er wird, wie dies insbesondere von Herrn Bundesrat Leuenberger im Plenum wiederholt klar gesagt wurde, vorgängig ein Vernehmlassungsverfahren durchführen. Es ist doch klar, dass in diesem Rahmen auch die Wirtschaft konsultiert und deren Meinung ernstgenommen wird.

Ich ersuche Sie daher, dem Antrag der Minderheit auf Festhalten an unserem früheren Beschluss zuzustimmen.

Hier wäre einfach noch zu ergänzen: Sollte der Nationalrat an seinem Beschluss festhalten, so wären doch noch gewisse Kompromissmöglichkeiten vorhanden. Diese müssten dann in der Einigungskonferenz behandelt werden. Um so wichtiger ist es, dass Sie heute festhalten.

Bisig Hans (R, SZ): Wie wir wissen, ist der Zweck dieses CO₂-Gesetzes vielfältig. Neben einer Verminderung der CO₂-Emissionen soll es auch einen Beitrag zur sparsamen und rationellen Energienutzung sowie zum verstärkten Einsatz von erneuerbaren Energien leisten. Mehr Eigenverantwortung und mehr Eigeninitiative sind aus meiner Sicht der Kerngehalt dieses Gesetzes.

Von Beginn weg umstritten war und ist eigentlich nur Artikel 6, vor allem die Kompetenz für die Einführung der CO₂-Abgabe. Dieser Entscheid ist allerdings von einiger Tragweite, geht es doch um Milliardenbeträge in der Grössenordnung der berechneten externen Kosten des Strassenverkehrs.

Einer maximalen Benzinpreiserhöhung von 50 Rappen pro Liter kann die politische Dimension sicher nicht abgesprochen werden, wenn man sich an die Auseinandersetzungen um den Benzinlifer bei der Neat-Vorlage erinnert! Auch die Mehrkosten von über 30 Prozent für Heizöl extraleicht dürfen nicht ohne weiteres hingenommen werden, vor allem von jenen Leuten nicht, die kaum oder nicht für ihre schlecht konzipierten und isolierten Häuser und Wohnungen verantwortlich gemacht werden können.

Die Antwort wird möglicherweise nicht lauthals, sondern in aller Stille mit dem Stimmtzettel erfolgen, untersteht dieses Gesetz doch dem fakultativen Referendum. Energiepreiserhöhungen sind politisch sensibel und eignen sich darum nicht für eine Blankovollmacht. Das sind die Gründe, warum die Kommissionmehrheit – ursprünglich handelte es sich um eine starke Kommissionminderheit – Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates beantragt.

Entsprechend knapp waren auch die Beschlüsse unseres Rates. Zwischenzeitlich ist aber noch einiges dazugekommen. Wir werden anschliessend voraussichtlich einer Verfassungsgrundnorm für eine ökologische Steuerreform zustimmen und dann – etwas widersprüchlich – eine Förderabgabe beschliessen. Diese überlagern das CO₂-Gesetz mindestens teilweise. Der beantragte Förderabgabekompromiss weicht sogar grundlegend von der Philosophie des CO₂-Gesetzes ab, waren doch ein Verzicht auf Zweckbindung bei der Verteilung der Einnahmen und die vollständige Kompensation wesentliche Gründe für die breite Zustimmung.

Professor Binswanger, ein Pionier der Umweltökonomie, sagte kürzlich in einem Interview mit einem Zeitungsjournalisten: «Lieber nichts als etwas Falsches.» Er sprach sich dabei selbst gegen unsere Lösung der ökologischen Steuerreform aus, nur weil wir die erneuerbare Energie von einer Abgabe befreien wollen. Bei der ökologischen Steuerreform handle es sich um einen grossen Wurf, sagte er, bei dem man nichts falsch machen dürfe. Ich persönlich teile die Mei-

nung, dass hier nichts falsch gemacht werden darf, und bin darum auch nicht bereit, schon heute alle «Fäden» aus der Hand zu geben. Lieber nichts als etwas Falsches: Das muss auch für uns gelten.

Aus der Sicht einer gesamtpolitischen Verantwortung ist die nationalrätliche Lösung keineswegs eine Mogelpackung und auch nicht so etwas wie ein «referendumpflichtiges Postulat», wie in der Kommission gespottet wurde. Was juristisch richtig ist, muss politisch nicht zwangsläufig genügen. Selbst wenn die Kompetenzfrage staatsrechtlich zugunsten des Bundesrates beantwortet werden kann, ist die politische Antwort nicht gegeben – und um die politische Antwort geht es, Kollege Inderkum.

Ich bitte Sie darum, in diesem nicht unwichtigen Nebenpunkt dem Nationalrat und der jetzigen Kommissionmehrheit – oder, wenn Sie wollen, der ursprünglichen Kommissionminderheit – zu folgen.

Im übrigen möchte ich betonen, dass es hier nicht primär um die Wirtschaft geht. Diese braucht nämlich keinen Zwang zum Energiesparen, sie macht dies unter dem Druck des Marktes freiwillig. Betroffen sind vor allem die Haushalte. Wir bewegen uns also in einem extrem politischen Ermessensspielraum.

Ich bitte um Zustimmung zur Mehrheit.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Wir beraten hier im Ständerat das dritte Mal über diese Frage. Die Argumente hüben und drüben dürften zumindest in diesem Rat bekannt sein, weil dessen Mitglieder sich in der Debatte gegenseitig aufmerksam zuhören, was beim Nationalrat – wenn ich an den dortigen Lärmpegel denke – nicht immer der Fall ist. Deswegen scheint es mir um so weniger angebracht, wenn Sie jetzt am Schluss einfach so «plump» dem Nationalrat nachgeben würden.

Ich beantrage Ihnen, an Ihrer Fassung festzuhalten. Die nächste Runde wird dann eine Einigungskonferenz sein, und davon verspreche ich mir immerhin, dass dort mit Argumenten eine Lösung gefunden werden kann. Vielleicht wird es nicht genau jene des Ständerates sein, aber doch etwas, mit dem Sie dann auch einverstanden sein könnten.

Immerhin sagte Herr Bisig, etwas Neues sei auf dem Tisch. Es ist noch nicht ganz auf dem Tisch; Sie werden erst beim nächsten Traktandum Ihre Energiepolitik definieren, und diese hängt natürlich ein wenig mit dem CO₂-Gesetzesprojekt zusammen.

Gerade die Wirtschaft möchte wissen, was an Abgaben auf sie zukommt. Den Beschluss, den Sie nachher – heute oder morgen – fassen werden, kann mit der Einigung, die gefunden werden sollte, einen Zusammenhang haben.

Geben Sie also jetzt nicht nach! Sie würden mich enttäuschen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	20 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	18 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Sammeltitel – Titre collectif

Energieabgaben Taxes sur l'énergie

97.028

Energie-Umwelt-Initiative. Solar-Initiative Initiative énergie et environnement. Initiative solaire

Botschaft und Beschlussentwürfe vom 17. März 1997
(BBl 1997 II 805)
Message et projets d'arrêté du 17 mars 1997
(FF 1997 II 734)

Bericht der UREK-SR vom 4. Februar 1999
(wird im BBl veröffentlicht)
Rapport de la CEATE-CE du 4 février 1999
(sera publié dans la FF)

99.401

Parlamentarische Initiative (UREK-SR) Förderabgabebeschluss Initiative parlementaire (CEATE-CE) Arrêté sur une taxe d'encouragement en matière énergétique

Bericht und Beschlussentwurf der UREK-SR
vom 5. Februar 1999 (wird im BBl veröffentlicht)
Rapport et projet d'arrêté de la CEATE-CE
du 5 février 1999 (sera publié dans la FF)

Stellungnahme des Bundesrates vom 8. März 1999
(wird im BBl veröffentlicht)
Avis du Conseil fédéral du 8 mars 1999
(sera publié dans la FF)

96.067

Energiegesetz Loi sur l'énergie

Fortsetzung – Suite

Siehe Jahrgang 1998, Seite 840 – Voir année 1998, page 840
Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1998
Décision du Conseil national du 26 juin 1998

Präsident: Der Nationalrat behandelte den Entwurf B zum Energiegesetz in der Sommersession 1998 (AB 1998 N 1127; AB 1998 N 1166).

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Die UREK legt Ihnen heute zwei separate Projekte zum selben Thema vor; dies, nachdem wir die letzte Diskussion darüber vor rund an-

derhalb Jahren geführt haben. Da muss ich dem Präsidenten gleich sagen: Nach so viel Zeit und öffentlichen Debatten – auch im Nationalrat – hat sich ein gewisser Diskussionsbedarf aufgestaut. Ich würde mich also nicht wundern, wenn heute doch einige Zeit mit Reden verbraucht würde. Ich glaube aber auch, dass das nötig und richtig ist.

Die letzte Debatte haben wir in der Herbstsession 1997 geführt – Sie erinnern sich –, über den Artikel 14bis, «Antrag Suter», im Rahmen des Energiegesetzes. Seither ist viel Zeit vergangen. Wir haben damals den Artikel 14bis abgelehnt, aber deutlich unserem Willen Ausdruck gegeben, dass auch dieser Rat eine Energielenkungsabgabe einführen wolle. Wir haben aber andere Bedingungen daran geknüpft als der Nationalrat. Wir wollten eine handwerklich solide Vorlage haben. Sie sollte eine klare Verfassungsgrundlage haben und vor allem die verschiedenen Vorstösse aus den Räten und die Volksinitiativen, die Vorlagen und Gesetzesvorlagen des Bundesrates wie Energiegesetz, CO₂-Gesetz, Elektrizitätsmarktgesetz in einen vernünftigen Zusammenhang bringen und koordinieren, damit in dieser Menge der verschiedenen Anträge und Vorstösse wieder eine gewisse Klarheit herrschen kann.

Die letzte Bedingung, die dieser Rat in der Plenardebatte an die neue Vorlage stellte, war, dass es eben nicht nur darum gehen könne, nun rasch Geld zur Förderung bestimmter Ziele flüssig zu machen, sondern dass eine ökologische Steuerreform im Einklang mit den schon damals erklärten Zielen des Bundesrates ins Auge gefasst werden müsse.

Die Kommission hat ihre Aufgabe sehr ernst genommen. Sie hat bereits im Dezember 1997 mit der Koordination dieser Ideen mit den beiden Volksinitiativen, um die es jetzt auch geht – der Energie-Umwelt- und der Solar-Initiative –, angefangen. Sie hat damals beschlossen, die Gelegenheit zu nutzen und diese Ideen als Gegenvorschläge zu beiden Initiativen einzubringen. Es wurde eine Subkommission gebildet, die in diesen anderthalb Jahren sehr intensiv gearbeitet hat. Ich möchte es nicht versäumen, den vier Leuten, die ausser mir Mitglieder dieser Subkommission waren, für ihre stete Bereitschaft zu ausserordentlichen Anstrengungen zu danken. Dieser Dank geht auch an die Mitglieder der Verwaltung, die uns treu und zuverlässig begleitet haben. Ohne diese gemeinsame Anstrengung wäre diese Arbeit in der kurzen Zeit überhaupt nicht zu erledigen gewesen.

Das Projekt ging im Sommer 1998 in die Vernehmlassung und wurde der Öffentlichkeit und den Interessierten vorgestellt – zusammen mit dem damals auch vorliegenden Projekt des Nationalrates, der mittlerweile aus Artikel 14bis des Energiegesetzentwurfes einen Energieabgabebeschluss gemacht hat. Die Gesamtkommission hat Ende des letzten Jahres die Vernehmlassung beurteilt, hat Modifikationen, insbesondere auch Kompromisssschritte Richtung Nationalrat, beschlossen und der Subkommission den Auftrag gegeben, die Artikel in dieser Art auszuarbeiten. Sie sollte auch saubere Materialien erstellen, was bisher in der Debatte immer ein wenig gefehlt hatte, besonders beim Projekt des Nationalrates.

Das Resultat all dieser Anstrengungen ist das, was wir heute diskutieren. Ich freue mich, Ihnen sagen zu können, dass auch der Bundesrat hinter diesen Vorschlägen steht, mit einem Körnchen Salz in der Hand, das er da und dort noch gerne in die Suppe werfen würde. Die gesamte politische Anstrengung hat sich gelohnt; es liegt heute ein konsensfähiges Paket vor.

Was schlägt die Kommission genau vor? Es sind zwei getrennte Projekte. Man hätte sie in zwei separaten Debatten diskutieren können. Es ist auch möglich, dass der Bundesrat sie separat zur Abstimmung bringen wird. Die beiden Projekte haben nur noch eine sehr lockere Verknüpfung für den Fall, dass beide von Volk und Ständen angenommen werden sollten, nachdem sie das Parlament passiert haben.

Das erste Projekt ist der Versuch, eine dauerhafte Verfassungsgrundlage für eine Energielenkungsabgabe herzustellen. Diese soll fiskalquotenneutral sein, zwar auf der Ressource Energie Geld abschöpfen, dieses Geld aber vollumfänglich an Bevölkerung und Wirtschaft zurückgeben.

Diese Grundnorm, wie wir sie nennen, soll die Grundlage für den ersten Schritt zur ökologischen Steuerreform sein. Sie ist als Gegenvorschlag zur Energie-Umwelt-Initiative konzipiert, die im Kern dasselbe will. Sie braucht aber – da sie nur eine Verfassungsbestimmung ist – noch eine Ausführungsgesetzgebung, welche im üblichen Verfahren durch Bundesrat und Verwaltung erstellt werden soll. Es gilt noch viele Fragen abzuklären. Das wird Zeit, Fleiss und Intelligenz brauchen.

Die Kommission ist der Meinung, dass diese Ausführungsgesetzgebung, die noch zu schaffen ist, etwa ab dem Jahr 2004 wirksam sein könnte, dem gleichen Jahr, in dem die CO₂-Abgabe eingeführt werden müsste, wenn es sich bis dahin zeigen sollte, dass wir unsere internationalen Verpflichtungen von Kyoto bezüglich Reduktion der Treibhausgase nicht erfüllen können.

In diesem Sinn – darauf werde ich zurückkommen – wird diese Grundnorm in der Tat sachlich eine Alternative zur CO₂-Abgabe darstellen, wenn sie alle Klippen umschiffet, die noch vor ihr liegen. Wir werden das später, in Kenntnis beider Vorlagen – CO₂-Gesetz und Grundnorm – entscheiden müssen. Das zweite Projekt, das die Kommission Ihnen heute vorlegt, ist die Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung, welche die Kompetenz zur Erhebung einer zeitlich befristeten und in der Höhe festgelegten zweckgebundenen Förderabgabe geben soll. Der Ertrag soll für die Förderung von erneuerbaren Energien, für die Förderung des wirksamen Energieeinsatzes und für die Erhaltung und Erneuerung der einheimischen Wasserkraft verwendet werden.

Dieser letzte Punkt ist deshalb wichtig, weil ja die Strommarktliberalisierung bevorsteht und wir die wertvolle Ressource einheimische Wasserkraft, mit der man unter Umständen in gewisse finanzielle Schwierigkeiten geraten könnte, unterstützen müssen. Es wäre eine Sünde, die einheimische Wasserkraft aus schlechten Gründen, nämlich rein wirtschaftlichen, Konkurs oder bankrott gehen zu lassen.

Diese Übergangsbestimmung ist formell ein Gegenvorschlag zur Solar-Initiative, die genau dasselbe will, aber mit anderen Parametern. Sie nimmt auch die Ideen auf, die vor mittlerweile anderthalb oder zwei Jahren im Nationalrat geäußert worden sind und dort insofern den Durchbruch geschafft haben, als das Thema Energieabgabe dank der Anträge Suter, David und Strahm und dank der Beschlüsse des Nationalrates auf den Tisch kam.

In diesem zweiten Projekt, dem Förderpaket, gibt es noch einen zweiten Teil, nämlich das, was heute als parlamentarische Initiative UREK-SR für einen Förderabgabebeschluss (99.401) auf dem Tisch liegt. Das ist die Ausführungsgesetzgebung zur Übergangsbestimmung, die ich eben beschrieben habe.

Bei dieser Ausführungsgesetzgebung handelt es sich – wenn ich das etwas keck sagen darf – um eine vollzugstaugliche Version des EAB, allerdings mit einer kleineren Abgabenhöhe und einer kürzeren Dauer; das wird allerdings zwischen den beiden Räten zu bereinigen sein. Der Grund, warum wir Ihnen diese Ausführungsgesetzgebung – in einem Verfahren, das zumindest nicht sehr häufig ist – gleich mitliefern, liegt natürlich darin, dass wir dem Nationalrat hier einen wesentlichen Schritt entgegenkommen. Wir wollen ihm zeigen, dass es uns ernst ist – und zwar auch mit dem Projekt des Nationalrates, nämlich der Förderung der drei Ziele, die ich genannt habe –, dass wir keine Zeit verlieren wollen und deshalb bereit sind, die Ausführungsgesetzgebung parallel zur Verfassungsbestimmung auszuarbeiten. Damit könnten wir sie im Falle der Annahme durch Volk und Stände ohne weiteren Verzug – selbstverständlich nach Abwarten der Referendumsfrist – in Kraft setzen. Wenn alles so geht, wie es sich die Kommission vorstellt, wäre das Datum des Eintretens der Wirksamkeit vermutlich der 1. Januar 2001.

Das sind die beiden Projekte; beide sind als Gegenvorschläge zu je einer Initiative konzipiert. Sie sind schon deshalb separat zu behandeln und miteinander nicht verknüpft – das ist nötig –, deshalb ist aber auch der dritte Antrag der Kommission noch wichtig.

Wir beantragen Ihnen auch, die Frist für die Behandlung der beiden Initiativen in den Räten um ein Jahr zu verlängern.

Falls wir in dieser Woche Gegenvorschläge für beide Initiativen als Erstrat gutheissen, dürfen wir das auch tun. Dann haben die Räte noch ein Jahr Zeit, um die Differenzen zu bereinigen. Würden wir nicht auf den Gegenvorschlag zur einen oder anderen Initiative eintreten, würde also das eine oder andere Projekt heute und morgen scheitern, dann müsste die entsprechende Initiative beförderlichst zur Abstimmung gebracht werden. Man könnte die Behandlungsfrist nicht verlängern, ohne die Verfassung zu verletzen.

Sie haben von der Kommission ausführliche Materialien zu beiden Projekten erhalten. Darüber will ich nichts mehr sagen; was dort schon steht, braucht nicht noch einmal vorgelesen zu werden. Ich möchte versuchen, die beiden Projekte ein wenig in den politischen Kontext zu stellen und sie vor allem einmal mit klaren Worten gegenüber jenen Leuten zu verteidigen, die sich auf den Standpunkt stellen, es brauche überhaupt keine Abgabe oder, wenn es schon eine Abgabe brauche, dann sicher nicht eine solche, wie wir sie vorschlagen. Es sind vor allem Wirtschaftskreise – aber bei weitem nicht alle –, es ist die politische Rechte – auch sie ist nicht geschlossen –, und es sind die ordoliberalen Wirtschaftstheoretiker, die sich in Zeitungsartikeln in dieser Richtung äussern. Ich glaube, es ist nötig, dass man ihnen nun einmal die Argumente entgegenhält.

Mir fällt auf, dass jene, die sich gegen jede Abgabe äussern, relativ grundsätzlich argumentieren – man könnte es auch spöttischer sagen: ein bisschen fundamentalistisch oder ideologisch. Sie erklären, sie seien grundsätzlich gegen Ressourcenabgaben, das Richtige seien Abgaben auf Emissionen. Sie seien gegen einen Alleingang der Schweiz, wie auch immer er aussehe. Die Wirtschaft ertrage im übrigen nicht die geringste Mehrbelastung, es gingen sonst Arbeitsplätze verloren.

Im übrigen, sagen sie, drohe eine Abgabekumulation, und sie werfen alle Projekte, die wir jetzt stromlinienförmig auf ein Gleis gepackt haben, wieder wild auf einen Haufen: das CO₂-Gesetz, die drei Volksinitiativen, den Energieabgabebeschluss, unser Projekt und alle parlamentarischen Vorstösse. Weiter sagen sie, Subventionen seien sowieso falsch, wenn schon Abgaben, dann müsse man sie vollständig rückerstaten. Auch die geringste Subventionierung sei falsch, denn man werde sie nicht mehr los. Sie führe zu Fehlallokationen der Mittel, und im übrigen werde man grosse Vollzugsprobleme haben.

Nun, was ist aus Sicht der Kommission diesen Argumenten zu entgegen? Ich fange mit dem Handlungsbedarf an: Es ist wohl von niemandem zu bestreiten, dass heute auf dem Gebiet des Energieverbrauches und der damit verbundenen Folgen Handlungsbedarf besteht, nicht nur in der Schweiz, sondern weltweit. Nicht nur ist die Energie bei vielen Problemen der Wachstumsgesellschaft – die sie ja überhaupt erst möglich macht – die zentrale Grösse. Sie führt zur bekanntesten Klimaproblematik, die nach Meinung der Wissenschaft sehr ernst zu nehmen ist und die auch von der weltpolitischen Gemeinschaft sehr ernst genommen wird. Es gab selten ein Problem, das seinen Weg in die globale Agenda so rasch fand und systematisch, wenn auch langsam, gelöst wird. Es gibt, auch in der Schweiz, wegen des Verbrauches der Energie, eine klar erkennbare Umweltproblematik. Ich erinnere an die Luftreinhaltung, aber auch an die Lärmproblematik.

Es gibt ökonomische Ungleichgewichte, an denen wir leiden. Es ist eine Tatsache, dass wir in den meisten Ländern, auch in der Schweiz, eher zu wenig Arbeit haben – obwohl wir noch gut dran sind. Das hat natürlich damit zu tun, dass es oft sehr viel günstiger ist, die Arbeit von Maschinen machen zu lassen.

Aus all diesen grundsätzlichen Überlegungen fordert die Wissenschaft seit Jahrzehnten Energielenkungsabgaben. Sie hat uns immer gesagt, Energielenkungsabgaben seien das marktwirtschaftlich korrekte Mittel: die Verteuerung der Energie und der Einsatz der Mittel für andere politische Zwecke, sei es Rückführung via Lohnnebenkosten oder sei es Förderung von speziellen, im Energiebereich liegenden Massnahmen. It's the state of the art: Man verteuert die Energie, das führt zu einer Teilinternalisierung der externen Kosten, die

heute nicht internalisiert sind und deshalb eben diese falschen Signale aussenden und, um das Wort zu gebrauchen, im qualitativen Sinn ein suboptimales Wachstum der Gesellschaft bewirken.

Die grundsätzlichen Überlegungen zeigen, dass eigentlich ein Streit um das, was wir Ihnen als Grundnorm vorschlagen, also um die fiskalquotenneutrale Erhebung einer Lenkungsabgabe, unverständlich wäre – und ich stelle auch fest, dass er eigentlich kaum stattfindet. Es gibt einen gewissen kleinen Prozentsatz von fundamentalen Ordoliberalen, die auch das ablehnen. Aber wir durften in der Vernehmlassung feststellen, dass der Entwurf der Kommission überwiegend positiv aufgenommen wird – «überwiegend» bedeutet nicht 51 Prozent, sondern eine Akzeptanz nahe bei 100 Prozent –, dass besonders auch die Kantonsregierungen, die von Politik besonders viel verstehen, diesem Entwurf sehr positiv gegenüberstehen. Ich glaube, man kann feststellen, dass die Grundnorm weitherum akzeptiert ist. Es gibt keine grundsätzlichen tragfähigen Argumente dagegen.

Die Diskussion geht viel eher um den zweiten Teil des Paketes, nämlich um die Förderbestimmung. Da ist die Diskussion auch für mich sehr viel verständlicher, denn es geht um die Frage der Effizienz dieser Bestimmung. Man erhebt Geld und gibt es in einer bestimmten Weise wieder aus. Die Frage ist berechtigt und nötig, ob das Geld gut ausgegeben wird, wenn wir es so ausgeben, wie wir das planen.

Dazu ist folgendes zu sagen:

Es handelt sich nicht um Riesenbeträge. Ich will zwar die dreihundert Millionen Franken pro Jahr, die die Kommission Ihnen während zehn bis fünfzehn Jahren zu erheben und zu verteilen vorschlägt, nicht klein machen. Es ist ein rechter Betrag. Aber verglichen z. B. mit dem Brutto sozialprodukt oder mit den Staatsausgaben allein schon des Bundes ist es relativ wenig Geld. Es sind Promille des Brutto sozialproduktes: 3 Franken pro Kopf und Arbeitsplatz pro Monat, der berühmte Café crème also.

Die Erhöhung der Fiskalquote, die bei der Erhebung dieser Förderabgabe von den grundsätzlich Argumentierenden moniert wird, ist ein Effekt in der vierten Stelle hinter dem Komma und geht völlig im Rauschen der Schwankungen unter, die eine Volkswirtschaft bei dieser Ziffer sowieso produziert.

Natürlich ist es mehr, das Vorzeichen ist klar: Die Staatsquote, die Fiskalquote steigen um dieses Bisschen, sie sinkt ganz sicher nicht. Vom Standpunkt eines Naturwissenschafters aus ist also zu sagen: Das Rauschen mittelt sich weg, aber diese Ausgabe mittelt sich sicher nicht weg. Wir wollen diese dreihundert Millionen Franken haben und sie auch ausgeben.

Aber ich verstehe die Zweifel an der Effizienz der Ausgabe des Geldes für Förderzwecke doch nicht ganz. Wir haben ja schliesslich nicht nur schlechte Erfahrungen mit diesem Mittel gemacht. Wir haben das ganze Aktionsprogramm «Energie 2000» beschlossen und das Impulsprogramm, das eine ähnliche Stossrichtung hatte. Wir wissen aus diesen Erfahrungen, dass die Mittel dank der nicht vollständigen Subventionierung der Projekte beträchtliche weitere Mittel ausgelöst haben, dass man also einen Multiplikatoreffekt erzeugen kann. Wir können feststellen, dass wir in den neunziger Jahren doch den Energieverbrauch einigermaßen stabilisiert haben. Ich schreibe das nicht nur – denn wir hatten natürlich auch nicht gerade die beste Konjunktur –, aber auch dem Aktionsprogramm «Energie 2000» zu.

Im Energiegesetz haben wir im übrigen sehr moderne Mittel, sozusagen solche des New Public Management – wie die Energieagenturen –, eingeführt. Wir haben Möglichkeiten geschaffen, die Privaten in die Förderzwecke einzubeziehen. Mit diesen Mitteln, wenn es denn richtig scheint, kann man bis hin zu so trendigen Sachen wie «venture capital» gehen. Wir wollen ja nur Anschubinvestitionen geben, indem wir vor allem die Wirksamkeit des Energieeinsatzes und den Einsatz erneuerbarer Energien fördern.

Das Schreckbild, dass wir hier nun eine agrarpolitikähnliche Subventionspolitik mit Preisstützungen, mit garantierten Produktverbilligungen und ähnlichen Dingen aufziehen, ist natürlich den Teufel an die Wand gemalt, und zwar einen Teufel,

den es gar nicht gibt. Für solche Dinge ist in dieser Förderabgabe kein Platz! Es geht nicht um eine einfach auf das Gebiet der Energiewirtschaft verlagerte Nachahmung der landwirtschaftlichen Subventionspolitik der siebziger und achtziger Jahre, die sich als Irrweg erwiesen hat. Wer das behauptet, tut das wider besseres Wissen.

Im übrigen haben wir, mindestens die Kommissionsmitglieder, vom Bundesamt für Energie gestern noch ein Papier erhalten, welches einigermaßen abzuschätzen erlaubt, welche Wirkungen der Einsatz von einigen hundert Millionen Franken pro Jahr auf die Förderziele etwa haben könnte. Man sieht doch, dass dank der Hebelwirkung und der Freisetzung weiterer Kapitalien sogar mit diesen geringen Mitteln eine spürbare Verminderung des Verbrauches fossiler Energieträger resultieren wird: mit einer Abgabe von 0,6 Rappen pro Kilowattstunde über 15 Jahre hinweg nämlich um etwa 10 Prozent, mit einer kleineren Abgabe entsprechend weniger. Man darf auch eine spürbare Verminderung der kollateralen Umweltschäden, die beim Energieverbrauch eben fast unvermeidlich sind, erwarten.

Interessant an diesem Papier war auch, dass es zeigt, dass die hauptsächlichliche Wirkung in dieser kurzen Zeit nicht etwa über die Förderung der erneuerbaren Energien kommt, sondern über die Effizienzverbesserungen; die Förderung der erneuerbaren Energien ist eher ein längerfristiges Projekt.

Ich nehme an, diese Gründe haben dazu geführt, dass auch die Förderstrategie, trotz der Bedenken und der berechtigten Fragen in der Vernehmlassung, grossmehrheitlich akzeptiert wurde. Differenzen gab es dann allerdings bei der Frage, was genau und wie stark gefördert werden solle.

Der zweite Punkt, den die Gegner immer monieren, ist der, dass die Energieabgabe ein Alleingang sei und die Schweiz sich keine Alleingänge leisten könne, weil sie zu klein sei. Das halte ich für eine unredliche Art der Argumentation. Wer sich im Feld der europäischen Energieabgaben auskennt, weiss genau, dass der Beschluss einer Energieabgabe ein verspäteter Mitvollzug des europäischen Trends ist. Von Alleingang kann keine Rede sein. In der EU haben heute neun Länder Energieabgaben. Als letztes dieser neun Länder wird Deutschland die Energieabgabe per 1. April einführen. Dort ist der Beschluss gefallen, das Gesetz ist unter Dach und Fach.

Im Mittel schöpfen diese Länder zwischen 1,3 und 2,1 Prozent ihres Bruttoinlandproduktes via Besteuerung der Energie ab. Wenn wir das gleiche täten, würde das in unserem Fall einer Summe von 5 bis 9 Milliarden Franken entsprechen.

Wovon reden wir jetzt? Von 300 Millionen Franken, einmal in einem ersten Schritt, und dann von 2,5 bis 3 Milliarden Franken im Jahre 2004. Wir sind auch hier eher die Mitvollzieher oder vielleicht sogar die Nachvollzieher; unsere Grundnorm wird, wenn sie dann einmal kommt, am Anfang etwa 0,8 Prozent des Bruttoinlandproduktes ausmachen, und die Förderabgabe liegt bei 1 Promille des Bruttoinlandproduktes. Alle anderen Länder haben 10- oder sogar 15mal höhere Energieabgaben. Man komme mir doch also bitte nicht mehr mit diesem Argument, das nur Leute vorbringen können, die die Wahrheit nicht kennen! Es zeugt von Unkenntnis oder schlechtem Willen, wenn man es verwendet.

Das dritte Argument, die Volkswirtschaft ertrage keine Belastung – keine! –: Wir wissen, dass das sowieso in dieser apodiktischen Form nicht wahr ist, sie hat in den letzten zehn Jahren sehr viel grössere Belastungen gut ertragen und sie sogar dazu verwendet, sich so zu restrukturieren, dass sie heute zu den konkurrenzfähigsten der Welt gehört. Aber: Es ist mir klar, dass es Industrien gibt, die sehr scharf kalkulieren und deshalb um jeden Franken kämpfen müssen, den sie für irgendwelche Zwecke abgeben sollen. Dazu ist folgendes zu sagen: Bei der Förderabgabe verteuert sich die Energie im Mittel – das können Sie im Bericht nachlesen; wir haben die entsprechenden Tabellen dort eingerückt – um 1,8 Prozent der Energie, die ihrerseits zum Endproduktwert der typischen schweizerischen Produktion etwa 5 Prozent beiträgt; es geht um Preisveränderungen in der Höhe von 1,8 Prozent von 5 Prozent, also etwa 1 Promille.

Zudem ist die hochwertigste Energie, die sehr oft gebraucht wird – gerade von jenen Branchen, die hart kämpfen müssen und viel Energie brauchen –, nämlich der Strom, zu 60 Prozent von dieser Abgabe ausgenommen. Wir werden ja den einheimischen und erneuerbaren Strom nicht besteuern, und der liefert 60 Prozent des schweizerischen Stromverbrauches.

Zudem ist die Schweiz bei den fossilen Energien weitaus am billigsten, europaweit! Wir sind das billigste Land, Heizöl ist nirgendwo so billig zu kaufen wie in der Schweiz, und dasselbe gilt für Erdgas. Da haben wir einen derartigen Vorteil, dass es diese Promilleverteuerung – oder beim Gas Prozentverteuerung – durchaus vertragen würde.

Bei der Grundnorm – ich sage das im Wissen darum, dass das Volk es vielleicht nicht so gerne hört – werden das Gewerbe und die Industrie vom kleinen Betrieb über die KMU bis zur Wirtschaft letztendlich mehr Geld zurückerhalten, als sie für die Abgabe ausgeben müssen.

Wir planen, das Geld auf der Energie zu erheben, es dann aber hälftig über die Verminderung der Lohnnebenkosten zurückerstatten. Weil es nun so ist, dass die Bevölkerung beim Reisen, Autofahren und Heizen etwa zwei Drittel der Gesamtenergie verbraucht und die Wirtschaft – die produzierende Wirtschaft wie die Dienstleistungsbetriebe – nur einen Drittel, ist leicht auszurechnen: Wenn man nur einen Drittel abliefern muss, aber die Hälfte zurückerhält, erhält man im Mittel 50 Prozent mehr zurückerstattet, als man bezahlt hat. Das heisst nicht, dass einzelne, sehr energieintensive Branchen nicht mehr bezahlen müssten, als sie zurückerhalten würden, aber wir haben für die energieintensiven Branchen Ausnahmeregelungen vorgesehen.

Zum zweiten ist auch bei der Grundnorm zu sagen: Es geht doch nicht um alle Welt; es geht pro Arbeitsplatz um 250 Franken pro Jahr. Das gleiche gilt für die Bevölkerung. Der Betrag, der umgelagert wird, beläuft sich auf 250 Franken pro Kopf oder Arbeitsplatz und Jahr. Dieser Betrag wird «zurückverteilt».

Es ist bei diesen Diskussionen über die Belastung zuzugeben, dass wir in der Schweiz ein Problem haben – es wird immer angeführt, ohne dass gesagt wird, dass es das einzige Problem auf diesem Gebiet ist –: Wir haben den höchsten Preis für Industriestrom in ganz Europa. Das ist aber unser Fehler. Das ist der Fehler unseres politischen Systems, das die Strompreise über Jahrzehnte dem politischen Entscheidungsprozess in Gemeinden und Kantonen unterstellt hat. Die Tatsache, dass die Wirtschaft als solche nicht abstimmen kann, die Bevölkerung aber sehr wohl, hat dazu geführt, dass wir die Fixkosten der Kleinverbraucher – Transformatoren, Zuleitungen, Messgeräte usw. – immer über die hohen Preise, die Industrie und Wirtschaft für den Strom bezahlen müssen, quersubventioniert haben. Das ist ein Faktum, und es lässt sich nicht bestreiten, auch wenn es vielen Leuten nicht passt.

Es ist klar, dass dieses System heute am Zusammenbrechen ist. Im Zuge der Liberalisierung werden sich diese sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichgewichte auflösen; es wird eine transparentere und vom rein wirtschaftlichen Standpunkt her auch korrektere Finanzierung geben. Mit anderen Worten: Die Kleinverbraucher werden in Zukunft anteilig mehr an den Strom bezahlen müssen als die Wirtschaft. Das wird Ärger auslösen und keine Freude machen, aber ich glaube, es ist bereits angelaufen. Sie kennen das Beispiel der Elektrizitätswerke Zürich, die schon heute, bevor der Entwurf für ein Elektrizitätsmarktgesetz dem eidgenössischen Parlament vorliegt, den Grossverbrauchern Rabatte geben müssen, um sie nicht zu verlieren. Dasselbe weiss ich von der Basler Grossindustrie zu berichten.

Ich glaube auch, dass die Preiserhöhung bei diesem heiklen Gut Industriestrom durch die Liberalisierung mehr als nur kompensiert werden wird, der Strom wird billiger werden, auch wenn wir ihn durch diese Abgabe ein bisschen «zurückverteuern».

Ich glaube also nicht, dass dieser hohe Preis beim Industriestrom – der ein echtes Problem ist – ein Problem der Energieabgaben ist, sondern er ist ein Problem der Vergangen-

heit, der Struktur, der Entscheidungsfassung; dieses Problem ist dabei, sich in Rauch aufzulösen.

Wir haben im übrigen – das werden wir im Detail noch sehen – für die energieintensiven Branchen Ausnahmeregelungen gefunden. Diese haben sich ja im Hinblick auf die Diskussion dieser Energieabgaben zu einer Interessengemeinschaft zusammengeschlossen. Mit dieser Interessengemeinschaft haben wir sehr intensiv, eng und vertrauensvoll zusammengearbeitet, weil wir sehen, dass hier sonst ein «Pferdefuss» entstehen könnte.

Meines Wissens haben Sie alle einen Brief bekommen, in dem die Interessengemeinschaft Energieintensive Branchen klipp und klar erklärt, sie sei mit der Lösung der ständerätlichen Kommission, was die Ausnahmeregelungen betreffe, einfach einverstanden. Nicht das letzte bisschen Kritik ist mehr übriggeblieben. Ich meine doch: Das zeigt, dass wir jene Industrien, die wirklich unter Druck kommen werden, ernst genommen und eine Lösung mit ihnen zusammen erarbeitet haben. Wir haben uns nicht einfach fundamentalistisch oder ideologisch mit dem Kopf auf die Wand zu bewegt, sondern wir haben die Tür geöffnet und sind aufeinander zugegangen. Das Problem ist, meine ich, zur Zufriedenheit gelöst. Auch da noch ein Wort der Kritik: Ich war letzte Woche an einem Anlass eines Industriezweiges, der sehr um sein Überleben kämpft. Das war sozusagen ein «Abend gegen Energieabgaben»: Einer nach dem andern ging nach vorne und bat mit starken Worten uns Parlamentarier, keine Energieabgaben zu beschliessen. Ich hatte ein bisschen den Eindruck, die Leute hätten gar nicht gemerkt, dass sie mit den Zahlen, die sie uns präsentierten, alle unter die Ausnahmeregelung fallen werden und deshalb keinen Rappen bezahlen müssen. Aber man wird es ihnen dann ja sicher noch erklären können, wenn einmal der Beschluss hier gefallen ist.

Summa summarum: Ich glaube, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft im Ausland wird durch das, was wir hier heute beschliessen, weder jetzt – mit der Förderabgabe – noch später – mit der Grundnorm – beeinträchtigt. Im Gegenteil: Langfristig wird man uns dankbar sein, dass wir früh angefangen haben, die Schraube ein bisschen anzuziehen, denn die Energiepreise werden sich unweigerlich erhöhen, wenn dann China einmal so richtig in Schwung gekommen ist. Dann werden jene froh sein, die schon sparen gelernt haben.

Ein weiterer Einwand, der immer geäussert wird und auch in den Zeitungen zu lesen ist: Es gebe eine Abgabekumulation. Die FDP hat gesagt: «Wir wollen überhaupt nichts mehr beschliessen; jetzt wollen wir zuerst einmal klaren Tisch haben, was alles überhaupt daliegt.» Ich verstehe das. Nun will aber dieses Projekt der Ständeratskommission eben genau das machen – fokussieren. Viele Projekte werden, wenn Sie unseren Vorschlägen nachher zustimmen, überflüssig sein, vom Tisch sein oder als erledigt abgeschlossen werden können. Wir konzentrieren mit diesem Projekt die Debatte, wir erweitern sie nicht. Wir bringen die verschiedenen Ströme, die etwas wild geflossen sind, wieder zusammen.

Damit erfüllen wir einen Hauptwunsch der Wirtschaft: Wir werden in der Politik wieder voraussehbar.

Ich will Ihnen das einfach kurz erläutern, damit Sie es dann weiter erzählen können: Wir machen ja Gegenvorschläge, und deshalb ist es klar, dass jeweils entweder die Initiative oder der Gegenvorschlag angenommen werden kann; beides ist nicht möglich. Hier findet schon eine Halbierung der Projekte statt – immer entweder das eine oder das andere. Beide Volksinitiativen und die Gegenvorschläge sind frei mischbar, sie beißen sich gegenseitig nicht. Es ist möglich, die Energie-Umwelt-Initiative und die Solar-Initiative gleichzeitig anzunehmen. Wenn die Initianten sich durchsetzen, dann stirbt unser Projekt – aber wir haben zwei Volksinitiativen, die miteinander aufgehen und sich nicht beißen. Oder umgekehrt ist es möglich, dass die Grundnorm und die Förderartikel angenommen werden, die Initiativen untergehen; die beiden beißen sich natürlich auch nicht, wir haben sie aufeinander abgestimmt.

Es ist aber auch möglich, dass das Volk eine Mischung bevorzugt, z. B. die Grundnorm, aber dann doch lieber noch die

Solar-Initiative, weil diese vielleicht ein bisschen stärker fördert – das geht auch auf, dies gibt keine Konflikte, darauf haben wir geachtet. Oder umgekehrt könnte das Volk die Energie-Umwelt-Initiative plus unser Förderpaket annehmen, auch das geht auf. Das Förderpaket ist ein eigenständiges Projekt, es braucht die Grundnorm nicht, kann sehr gut mit oder ohne eine solche existieren. Jedes dieser Projekte kann auch für sich allein existieren, ohne ein entsprechendes Komplement – also nur Grundnorm oder nur Fördernorm.

Wir haben zudem Vorsorge getroffen, dass nur eine Abgabe erhoben wird, wenn bei unserem Projekt beide Teile – Grundnorm und Fördernorm – angenommen werden. Man muss nicht zwei verschiedene Abgaben durchziehen, sondern es wird dann eine Abgabe erhoben, von der ein Teil, nämlich rund 10 Prozent, während einer befristeten Zeit für die Förderzwecke eingesetzt wird. Auch da gibt es also keine Probleme, keinen Wildwuchs, sondern Fokussierung.

Dasselbe gilt in bezug auf das CO₂-Gesetz. Auch wenn es so kommen sollte, wie ich hoffe, gibt es keine Kumulation: wenn wir nämlich in der Differenzbereinigung dabei bleiben, dass das CO₂-Gesetz einige Zähne behält, es wirklich als ein Dackelgeschwert im Raume hängt und der Bundesrat es bei Erfüllung der Bedingungen, die das Gesetz stipuliert, im Jahre 2004 in Kraft setzen kann. Es ist nicht wahr, dass man dann das CO₂-Gesetz und die Grundnorm hätte: Das wäre gegen die Formulierung des Gesetzes.

Wenn die Grundnorm kommt und man sieht, dass ein Ausführungsgesetz entsteht, das dieselbe Summe Geld abschöpft – es handelt sich um denselben Betrag, drei Milliarden Franken – und diese wie das CO₂-Gesetz auch zurückerstattet – die Rückerstattung ist etwas verschieden, bei unserem Projekt besser als bei der CO₂-Abgabe, wie ich meine –, dann kann, darf und wird der Bundesrat die CO₂-Abgabe nicht ebenfalls einführen. Es steht im CO₂-Gesetz, dass er das nicht darf, denn dann werden wir die Ziele, die Kyoto-Verpflichtungen der Schweiz, halt via Grundnorm erreichen.

Das heisst nur, dass es keine Kumulation gibt. Es heisst nicht, dass das CO₂-Gesetz überflüssig wäre. Denn wenn wir es jetzt beschliessen und es nicht in einem Referendum untergeht, dann haben wir einmal dieses Netz unter den ganzen Hochseilakt gespannt. Falls dann die Grundnorm vor Volk und Ständen nicht Bestand hat, können wir auf das CO₂-Gesetz zurückgreifen. Falls sie aber Bestand hat, können wir es in seinem Abgabeteil weglegen. Das ist doch kluge Politik. Das ist nicht irgendetwas Dummes, sondern es ist immer gut, wenn man noch eine Alternative hat. Ich verstehe nicht, weshalb die Leute so darauf herumreiten. Wir haben alles vorgekehrt, damit keine Kumulation stattfindet.

Es gibt dann wirklich nur noch ein Projekt auf dem Gebiet, das noch etwas Sorgen machen könnte. Das wäre die dritte Volksinitiative. Sie heisst aber nicht einfach «Energie besteuern», sondern auch «für eine gesicherte AHV» (Volksinitiative «für eine gesicherte AHV-Energie statt Arbeit besteuern»). Da wird es eben darum gehen, den Sozialversicherungsteil, der dort angesprochen ist, so zu verabschieden, dass diese Initiative nicht vom Volke angenommen werden muss, wenn wir unsere Anträge durchgebracht haben, da sonst noch einmal eine Energiebesteuerung zustande kommt. Dort könnte es Probleme geben, aber nur, wenn wir eine unvernünftige Sozialpolitik am Volk vorbei machen. Das Volk will sicher eine gesicherte und flexibilisierte AHV. Das werden wir aber anders abdecken müssen als über diese Volksinitiative.

Sie sehen, wenn Sie das einmal ernsthaft durchdenken, dann fällt das Argument der Abgabekumulation schlicht und einfach in sich zusammen. Das Projekt der Kommission fokussiert diese Projekte, überlässt das, was darin nicht enthalten ist – nämlich die Verfeinerung der ökologischen Steuerreform – dann vermutlich dem Bundesrat, der ja sowieso daran arbeitet. Die Ökologisierung des Steuerrechtes geht dann weit über eine Energieabgabe hinaus. Das Argument sollte also auch nicht mehr vorgebracht werden, es sei denn, aus schlechtem Willen.

Nun zu einem der letzten Punkte – es tut mir leid, Herr Präsident, aber es muss einmal gesagt werden –: Die Vollzugs-

ökonomie ist bei unserem Projekt wesentlich besser als bei den bisherigen Vorschlägen. Wenn die Grundnorm durchkommt, wird sie ja praktisch keinen Vollzug erfordern. Es braucht natürlich einen Vollzug für die Erhebung der Abgaben, aber da schliessen wir uns sehr eng an die heutige Mineralölsteuergesetzgebung und an die heute schon bestehenden Kapazitäten bei der Eidgenössischen Zollverwaltung an. Wir haben mit dieser sehr eng zusammengearbeitet. Sie hat uns sagen können, wie wir das machen müssen. Das wird zwar einen gewissen Aufwand bringen, aber der wird sehr billig sein.

Die ganze Rückgabemaschinerie, die wir beim CO₂-Gesetz aufbauen müssen, um – wie es dort heisst – anteilig der Wirtschaft und den Haushalten das Geld zurückzugeben, fällt bei der Grundnorm weg. Warum? Wir müssen gar nichts zurückgeben. Wir erheben einfach das, was wir bei der Energie erheben, irgendwo anders nicht mehr, indem wir in einem Gesetz festschreiben, dass von jetzt an diese oder jene Sozialversicherung nur noch so viele Lohnprozente betrage statt so viele. Das kostet keinen Vollzugsaufwand. Man muss die Krankenkassen nicht bemühen. Man hat eine optimale Lösung.

Das heisst nicht, dass die Lösung des CO₂-Gesetzes nicht auch ihren Sinn hat. Ich verstehe all jene, die meinen, mit den Lohnprozenten allein sei es nicht getan. Wir werden sehen, was in der Differenzbereinigung herauskommt. Aber wir haben jetzt dank der Verfassungsgrundlage, die wir liefern, die Möglichkeit, die Lohnprozente zu verringern. Beim CO₂-Gesetz bestand diese Möglichkeit noch nicht, weil die Verfassungsgrundlage noch nicht existierte. Deshalb musste beim CO₂-Gesetz der kompliziertere Weg gewählt werden. Wir haben auch hier mit den entsprechenden Verfassungsartikeln die Tür für ein vollzugsökonomisches Projekt geöffnet, das auch diese Ansprüche der Kritiker sehr gut erfüllt. Es ist einzigartig und einfach im Vollzug, zumindest bei der Grundnorm.

Das zweitletzte Argument lautet, man dürfe nicht Ressourcen belasten, sondern nur Emissionen. Das sagt vor allem der Vorort mit einer Hartnäckigkeit, die ich bewundere. Er sagt auch, das sei ein grundsätzliches Argument. Immer, wenn jemand von grundsätzlichen Argumenten redet, werde ich hellhörig und denke, dass da offenbar die Detailargumente fehlen.

Welches ist denn der Unterschied zwischen einer Ressourcenbelastung – also der Besteuerung des Energieinhaltes – und einer Emissionsbelastung bei der Energie? Mit ganz wenigen Ausnahmen stammt unsere gesamte Energie aus dem Erdöl. Das Erdöl hat chemisch eine strikte Verbindung zwischen Energieinhalt und CO₂, das es produziert, weil nämlich die Energieproduktion aus Erdöl dadurch passiert, dass sich Sauerstoff mit Kohlenstoff verbindet – und noch ein bisschen mit dem Wasserstoff, der dabei ist. Es gibt einfach genau so und so viele Kilo CO₂ pro so und so viele Kilowattstunden. Das ist eine Eins-zu-eins-Rechnung. Da spielt es doch keine Rolle, ob man die Kilowattstunde oder das Kilo CO₂ besteuert. Das ist einfach für alle fossilen Energieträger dasselbe. Das ist Semantik und ein Streit um des Kaisers Bart.

Der einzige reale Unterschied ist, dass man bei einer Emissionsbesteuerung von CO₂ die Kernenergie nicht besteuert, denn die produziert – mindestens direkt – kein CO₂. Sie produziert natürlich beim Uranbergbau, beim Bau des Kernkraftwerkes und bei vielem anderen auch CO₂, aber der Kernreaktor selbst macht kein CO₂. Also liegt der Unterschied zwischen Ressourcenbesteuerung und Emissionsbesteuerung nur in der Frage: Soll die Kernenergie in diese Steuer einbezogen sein oder nicht? Wenn der Vorort das so präsentiert und sagt, er wolle keine Besteuerung des Kernenergiestroms, kann ich mit ihm reden. Wenn er aber sagt, er sei grundsätzlich gegen Ressourcenbesteuerung, dann fehlt mir irgendwie der Draht, denn da stimmt etwas nicht mit der Logik.

Wenn Sie die Bevölkerung fragen, ob man die Kernenergie ausnehmen solle, wenn man eine Energiesteuer einführe, oder wenn Sie die Gebirgskantone fragen, ob man die Kernenergie-Stromproduktion ausnehmen solle, dann werden Sie

die klare Antwort erhalten, dass man sie selbstverständlich einbeziehen müsse. Für die Gebirgskantone liegt der Grund darin, dass sie in Konkurrenz zur staatlich subventionierten französischen Atomindustrie stehen, die den Strom zu billig – zu Dumpingpreisen – verkauft; und für die Bevölkerung liegt der Grund in der Einsicht, dass die Kernenergie keineswegs emissionsfrei ist.

Die Kernenergie erzeugt auch Emissionen, und zwar recht happige. Allerdings bestehen sie nicht aus CO₂, aber sie haben ebenso langfristige Wirkungen und sind letztendlich ebenso gefährlich für diese Erde, wenn es dann, wie z. B. in Tschernobyl, einmal schiefliegt und ganze Landstriche so verseucht werden, dass sie unbewohnbar werden. Ich meine also, man sollte diesen Streit um des Kaisers Bart, um die Ressourcen- bzw. Emissionsbelastung, jetzt einfach «weglegen» und sagen: Thema erledigt, das kann nicht die wahre Diskussion sein!

Im übrigen haben alle europäischen Länder beides, CO₂- und Energiebesteuerung. Alle kombinieren Steuerteile, die den Energieinhalt betreffen, mit solchen, die das CO₂ betreffen. Wenn wir jetzt nur das CO₂ besteuern würden und die Energie weglassen, wären wir das einzige Land, das so verfahren würde. Das wäre der Alleingang. Ich halte das für eine periphere und etwas akademische Diskussion. In der Praxis geht es darum, für oder gegen die Besteuerung der Kernenergie zu sein, und ich meine, die Antwort sei klar.

Zum letzten Argument, das uns in den Zeitungen entgegengehalten wird: Wenn man einmal subventioniere – hier geht es wieder um das Förderpaket –, dann werde man das nie mehr los. Ich verstehe auch dieses Argument. Es ist klar: Wenn die Tasche einmal geöffnet und gefüllt worden ist – das ist wie bei den Kindern unter dem Weihnachtsbaum –, erwartet man wieder etwas. Man kommt wieder mit seinem Sack und hofft, dass etwas hineinfällt. Doch ich möchte auch sagen, dass Ihnen die Kommission hier eine klare Befristung auf maximal 15 Jahre vorschlägt, und dann braucht es eine Volksabstimmung. Daran führt kein Weg vorbei, denn die Befugnis zur Erhebung dieser Förderabgabe und zur Verwendung der Mittel ist in der Verfassung geregelt. Die gesetzlichen Regelungen laufen nach 15 Jahren aus, und wenn sie jemand weiterführen will, genügt es nicht, einfach rasch eine Mehrheit im Parlament zu organisieren. Man muss dann, ganz analog, diese Verfassungsgrundlage wieder erarbeiten und eine Initiative oder sonst irgendetwas machen. Das Parlament kann eine Verfassungsbestimmung machen, aber das Volk wird darüber abstimmen müssen.

Wenn man in dieser Abstimmung die Subvention nicht abschafft, dann hat es das Volk so gewollt, und auch der Vorort muss sich daran halten. Das Volk wird das aber nur dann wollen, wenn die Sache Erfolg hatte. Auch das Volk verlängert erfolglose Dinge nicht dauernd, im Gegenteil. Wir haben das bei der Subventionierung der Landwirtschaft gesehen. Es brauchte dort sogar die klaren Abstimmungsergebnisse, um uns zu zeigen, dass es so nicht mehr weitergehen kann. Ich fasse diese Philippika, die ich gegen die Kritiker gerichtet habe, zusammen: Ich denke, es gibt Argumente, und sie sind ernst zu nehmen. Aber insgesamt sind sie wenig beeindruckend, besonders dann nicht – ich habe es Herrn Bundesrat Couchepin gesagt –, wenn ein Bundesratsberater in der «NZZ» unser Projekt als Abwehrstrategie gegen die Energieknappheit – wir machten das aus Angst, das Erdöl könnte uns ausgehen, hiess es – bezeichnet und es mit diesem Argument in der Luft zerreisst. Das war ein bemerkenswertes Fehlurteil des entsprechenden ehemaligen «NZZ»-Redaktors. Denn es geht hier nicht um die Energieverknappung. Es hat leider zuviel fossile Energien auf diesem Planeten, ich kann Ihnen das nur immer wieder sagen.

Es hat leider so viel, dass wir in grössten Schwierigkeiten sein werden, wenn wir alles verbrennen. Es kann also nicht darum gehen zu sagen, es habe noch genug, sondern es geht darum zuzugeben, dass es zuviel hat, und zu schauen, dass man nicht alles verbraucht. Deshalb muss man Energieabgaben einführen: Nicht um die Ressourcen zu strecken, sondern um sie zu sparen, weil man sie nicht verbrennen darf. Das ist nicht etwas, das vor allem die Wirtschaft und das

Gewerbe betrifft, denn wie Herr Bisig vor einer Stunde sagte: Wirtschaft und Gewerbe sparen aus marktwirtschaftlichen Gründen sowieso. Sie könnten sicher noch mehr sparen.

Es geht darum, die gesamte Volkswirtschaft – längerfristig insbesondere den Verkehr, auch den privaten Individualverkehr – die von ihr verursachten Kosten bezahlen zu lassen. Das sind die Gründe, weshalb man die Energie verteuern muss, weshalb sie sich auch verteuern wird, ob wir nun Abgaben einführen oder nicht. Das scheint mir die einzige Zukunftsstrategie für die nächsten fünfzig bis hundert Jahre zu sein.

Noch einmal: Man fängt mit unangenehmen Dingen lieber früher an. Wenn man sie zu lange hinausschiebt, muss man am Schluss einen schmerzhaften Prozess durchmachen. Wir haben in den letzten Jahren mit solchen Verdrängungen weisse Gott genug schlechte Erfahrungen gesammelt.

Zu diesem ganzen Themenkomplex möchte ich übrigens allen, die sich wirklich dafür interessieren – und das sollten wir eigentlich alle –, eine ganz hervorragende Studie aus England vorstellen. Ich sage nicht mehr darüber, ausser dass sie existiert: «Lord Marshall's report to Her Majesty's Treasurer about economic instruments and the business use of energy». Lord Marshall hatte von der Regierung Blair den Auftrag erhalten, einmal bei der Wirtschaft herumzuzufahren, wie man meine, die Energie verteuern und Energie sparen zu können. Er hat die Antworten in einem Projekt zusammengefasst, das nicht sehr detailliert ist, aber die wesentlichen Leitplanken angibt. Ich habe durch die Dokumentationszentrale der Parlamentsdienste 50 Exemplare bestellen lassen; sie werden in einer Woche dort erhältlich sein.

Das Schöne für uns ist, dass Lord Marshall mit seinem Team genau zu denselben Schlüssen kommt wie wir mit unserem Vorschlag; Sie können das nachlesen. Der schönste Teil ist der Satz, den ich Ihnen jetzt auf englisch zitiere – man muss heute, wie man bei der Bundesratswahl immer wieder feststellt, in der Politik ja auch englisch sprechen können.

Lord Marshall sagt: «I recommend that at least some of the revenues generated by any tax on energy are channelled into schemes aimed at promoting energy efficiency and reducing green house gas emissions directly.» Er empfiehlt also nicht nur Fiskalquotenneutralität, sondern auch Förderstrategien: Ein Teil der Einnahmen soll für Förderstrategien verwendet werden, das gäbe insgesamt die beste Kosten-Nutzen-Rechnung.

Ich ziehe meine Schlüsse. Wir nähern uns jetzt dem Ende: Ich mich jenem Ihrer Geduld und wir uns jenem des Eintretensreferates des Berichterstatters.

Redaktor Neukomm hat in der «NZZ» geschrieben, der Vorschlag der Kommission verdiene eine unpolemische Diskussion in den Räten, obwohl er keine Energieabgabe nach Reinheitsgebot sei. Dem kann ich nur zustimmen; der Artikel traf den Nagel auf den Kopf. Ich denke, Herr Neukomm wusste auch, dass in der Politik nichts, aber auch gar nichts je dem Reinheitsgebot genügt; dafür gibt es zu viele verschiedene Interessen.

Aber der Kommissionsantrag ist ausgewogen und politisch tragfähig: Er trägt verschiedensten Interessen massvoll Rechnung und bringt verschiedene Notwendigkeiten unter einen Hut. Er hat die guten Seiten der Energie-Umwelt-Initiative aufgenommen, ohne sich mit deren Problemen gleich zu verheiraten; das gleiche gilt für die Solar-Initiative. Er nimmt sich der Nöte der einheimischen Wasserkraft bei der Liberalisierung an, ohne gleich zu sagen: «Sagt uns, was ihr braucht, und ihr bekommt es.» Das macht er vor allem durch die Vertuierung der konkurrierenden Energien und nicht so sehr durch die Förderung. Er hat die Nöte der energieintensiven Betriebe ernst genommen, und er deckt die Kyoto-Verpflichtungen der Schweiz ab.

Weil es ein Verfassungsartikel ist, der in der Verfassung stehenbleiben wird, wird er uns zudem als Basis dienen für spätere Aktionen im internationalen Zusammenhang, die so sicher kommen werden wie das Amen in der Kirche. Niemand darf glauben, dass wir mit den Kyoto-Verpflichtungen am Ende unserer Anstrengungen seien; das Gegenteil ist wahr: Wir sind am Anfang der weltweit nötigen Anstrengungen.

Unser Antrag koordiniert die verschiedenen Vorstösse. Er gibt dem Bundesrat die Basis für eine ökologische Steuerreform. Er macht die Schweiz auf dem Gebiet der Energieabgaben europakompatibel, nicht etwa «alleingängiger». Er schafft – das zeigen zuverlässige Studien der Hochschule St.Gallen – einige tausend Arbeitsplätze, speziell im Gewerbesektor. Er ist sehr vollzugsökonomisch und ist auch ein Schritt auf den Nationalrat zu.

Wir hatten anderthalb Jahre lang einen nicht unfruchtbaren, sondern meines Erachtens sogar sehr fruchtbaren Streit. Dem Nationalrat gebührt die Ehre, die Sache auf den Tisch gelegt zu haben; dafür ist ihm zu gratulieren. Wir hätten das vielleicht nicht zustande gebracht, aber uns – das sage ich in aller Bescheidenheit – gebührt nun das Lob, dass wir daraus eine handwerklich saubere Sache gemacht haben.

Die Kommission hat deshalb – nun nenne ich Ihnen die Abstimmungsergebnisse – die Grundnorm einstimmig bei voller Präsenz – mit 13 zu 0 Stimmen – verabschiedet, die Übergangsbestimmung ohne Gegenstimmen bei 2 Enthaltungen und die parlamentarische Initiative ohne Gegenstimmen mit 9 zu 0 Stimmen. Sie empfiehlt Ihnen, auf das Projekt des Nationalrates für einen Energieabgabebeschluss nicht einzutreten; man kann nicht beides tun. Dies empfiehlt Ihnen die Kommission mit 11 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Natürlich sind wir nur der Erstrat, und wir müssen nicht meinen, das Projekt werde so verwirklicht, wie wir es beschliessen. Aber ich meine, das Gefäss, das wir präsentieren, ist für Kompromisse geeignet und offen. Man kann es mit den Vorstellungen beider Räte füllen; ich glaube, auch der Nationalrat habe das so verstanden. Die Beratung im Zweitrat wird interessant sein. Wie ich höre, will man sehr rasch vorangehen. Ich bin sehr glücklich darüber. Aber ich kann nur raten, nicht zu «jufeln», denn es gilt schon noch einige Punkte genauer anzuschauen, insbesondere jenen des Einsatzes der Mittel im Ausland via «joint implementation». Das hat ein so grosses und gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis, dass wir uns die Gelegenheit einfach nicht entgehen lassen dürfen, unsere internationalen Verpflichtungen zum Teil so zu erfüllen. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

Forster Erika (R, SG): Wir behandeln heute mit Artikel 24octies Absätze 5 bis 9 eine ordnungspolitisch vertretbare Grundnorm in der Verfassung, gegen welche, so hoffe ich, kaum ernster Widerstand erwachsen dürfte, obwohl sie für Schweizer Verhältnisse fast revolutionäre Züge trägt.

Artikel 24octies steht nach meiner Meinung der hoffentlich bald nachgeführten Verfassung als Bereicherung gut an. Er schafft sozusagen die Grundlage für die ökologische Steuerreform, in welcher mit einer Abgabe auf nichterneuerbaren Energien die Lohnnebenkosten gesenkt werden sollen. Damit soll auch in der Verfassung ein weiteres Zeichen dafür gesetzt werden, dass wir uns unserer Verantwortung bezüglich Verbrauch endlicher Ressourcen bewusst sind und daran glauben, dass mit marktwirtschaftlichen Mitteln eine Lenkungswirkung bezüglich Minderverbrauch erneuerbarer Energien entsteht.

Die Idee der ökologischen Steuerreform ist nicht neu. Kollege Bisig hat bereits heute morgen darauf hingewiesen. Der freisinnige St. Galler Professor Binswanger hat sie bereits 1983 in seinem Buch «Arbeit ohne Umweltzerstörung: Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik» entwickelt. Seine Idee war, ökologische und ökonomische Ziele, also Umweltschutz und Beschäftigungspolitik, im Sinne einer nachhaltigen Wirtschaftsweise miteinander zu verbinden. Dabei spielt die Aufkommensneutralität, also vollumfängliche Verwendung der Belastung der Energie zur Senkung der Lohnnebenkosten, eine entscheidende Rolle. So ist es übrigens auch in der Koalitionsvereinbarung der neuen deutschen Bundesregierung vorgesehen und wird jetzt so umgesetzt. So ist auch die vorliegende Grundnorm in der Verfassung, wie sie die UREK beantragt, ordnungspolitisch sauber.

In diesem Zusammenhang liegt mir daran, ein Missverständnis auszuräumen, das in manchen Verlautbarungen im Vorfeld der heutigen Debatte zum Ausdruck gekommen ist. Die

ökologische Steuerreform hat mit der Energielenkungsabgabe des Nationalrates formell nichts zu tun. Wenn Kollege Maissen im Namen der parlamentarischen Gruppe Bergbevölkerung an uns alle schrieb, dass die Energielenkungsabgabe ein Bestandteil der ökologischen Steuerreform sei, dann – meine ich zumindest – irrte er. Gerade das will die UREK nicht. Auch die Vermischung mit der Marköffnung, welche das Elektrizitätsmarktgesetz bringen wird, sowie mit der NAI-Problematik ist im Zusammenhang mit der ökologischen Steuerreform unzulässig.

Wir müssen deshalb in der heutigen Debatte die Dinge sauber trennen, sonst kreieren wir ein Durcheinander, das zu entwirren weder heute, geschweige denn im Zusammenhang mit der Volksabstimmung möglich sein wird.

Auf zwei Punkte möchte ich noch hinweisen: Zum einen darauf, dass mit der Formulierung «Senkung der obligatorischen Lohnnebenkosten» klargestellt ist, dass die Finanzierungslücken in der Sozialversicherung künftig über Mehrwertsteuerprozent geschossen werden müssen. Zum anderen ist in den Sitzungen der Subkommission der UREK klar die Meinung zum Ausdruck gekommen, dass die Senkung der Lohnnebenkosten paritätisch, d. h. zu gleichen Teilen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, erfolgen soll. Der Gesetzgeber wird auch hier keinen Spielraum haben.

Trotz der positiven Haltung, welche ich der Grundnorm entgegenbringe, verhehle ich nicht, dass sie, aus meiner Sicht, im Prozess des Ringens um eine Kompromissformel einige Kratzer abbekommen hat, welche mich nicht eben begeistern. Ich meine das Unbehagen, dass weder in der Botschaft zu den beiden Energie-Initiativen noch im Bericht zur Grundnorm die Gatt-WTO-Kompatibilität vertieft abgeklärt worden ist.

Empfinden Sie es als befriedigend, wenn wir heute sagen müssen, dass allfällig auftauchende Probleme von einem Schiedsgericht entschieden werden müssen? Im Umstand, dass gemäss Grundnorm nur die nichterneuerbaren Energien belastet werden sollen, liegt eine kapitale Problematik. Ich denke, wir werden in der Detailberatung noch darauf zurückkommen.

Auch Fragen der EU-Kompatibilität wurden nicht abschliessend geprüft. So ist z. B. eine Ungleichbehandlung von inländischer und ausländischer Stromproduktion gleicher Produktionsart gemäss Freihandelsabkommen nicht zulässig. Auch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 2. April 1998 hat gezeigt, dass importierter Strom nur dann mit einer Abgabe belastet werden kann, wenn auch sämtlicher im Inland produzierte Strom mindestens mit einer gleich hohen Abgabe belastet wird. Ich bin auf die diesbezüglichen Ausführungen von Herrn Bundesrat Leuenberger gespannt.

Schliesslich rührt mein Unbehagen auch vom Wissen darum, dass jede ökologische Steuerreform, wie auch immer sie ausgestaltet wird, ein Abenteurer ist. Denn sie wird auf die Wettbewerbsfähigkeit unzähliger Unternehmen Einfluss haben. Lohnintensive und gleichzeitig wenig energieintensive Firmen werden zum Teil massiv entlastet, ohne dass sie bewusst einen ökologischen Beitrag leisten, und energieintensive Betriebe, welche vielleicht nicht so lohnintensiv sind, werden möglicherweise stark belastet, obwohl gerade ihnen der Zwang zur Wettbewerbsfähigkeit bereits bisher grosse Sparanstrengungen abverlangt hat. Das Problem der einzelbetrieblichen Verzerrungen wird im Abstimmungsvorfeld sicher viele Beispiele an den Tag bringen, welche letztlich in der Ausführungsgesetzgebung viel Einfühlungsvermögen und Detailarbeit erfordern werden.

Gestatten Sie mir noch einige Überlegungen zur Übergangsbestimmung: Sie nimmt bekanntlich das Anliegen der zusätzlichen Förderung der erneuerbaren Energien in einer gemässigten Form auf – gemässigt dann, wenn unser Rat die Fassung der Mehrheit der Kommission als Grundlage nimmt. Gleichzeitig ist die Übergangsbestimmung ein Gegenvorschlag zur Solar-Initiative und eine Alternative unserer UREK zum Energieabgabebeschluss. Die Übergangsbestimmung ist aus meiner Sicht eine rein energie- und umweltpolitisch begründete Norm. Sie hat wiederum mit der ökologischen Steuerreform nur indirekt, nämlich im Zusammenhang mit

dem Finanzmechanismus in einer Übergangsphase, etwas zu tun. Ansonsten handelt es sich, wie in Absatz 1 auch klar gesagt wird, um eine Förderabgabe und damit um einen reinen Subventionsartikel.

Ich möchte diese Feststellung meinen Ausführungen voranstellen, weil mir daran liegt, mich klar von all denen abzugrenzen, welche von marktwirtschaftlichen Massnahmen reden. Das ist nach meinem Dafürhalten falsch, weil ja der Verfassungsartikel einzig und allein zum Zweck hat, Marktbedingungen zu verändern. Wenn Faktorkosten – also Preise – durch Abschöpfungs- und Subventionsmechanismen geändert werden, so ist das beileibe nicht Marktwirtschaft.

Ich selbst habe mich in der Subkommission mit der ganzen Fragestellung schwergetan. Ich bin indessen zum Schluss gekommen, dass in der gegenwärtigen politischen Landschaft ein Eingriff in die Marktverhältnisse von weiten Kreisen der Bevölkerung gewünscht wird. Ich bin aber ebenso der Überzeugung, dass unsere Wirtschaft energie- und umweltpolitische Eingriffe nur dann verträgt, wenn sie moderat sind. Die Dynamik der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung ist so gross, dass künstliche Anreizsysteme bald einmal kontraproduktiv sind, indem sie den technischen Fortschritt nicht nur hemmen, sondern in der windgeschützten Nische fehlenden Wettbewerbes die Konkurrenzfähigkeit langfristig behindern. Wer für hohe Subventionen ist, mag es gut meinen, ist aber in Wirklichkeit ein Gegner des Wettbewerbes.

Die vom Nationalrat vorgesehene Energieabgabe ist meines Erachtens viel zu hoch angesetzt und viel zu langfristig geplant, als dass man noch von einem «Abweichen» von marktwirtschaftlichen Regeln sprechen könnte. Deshalb habe ich mich auch für die Anträge unserer Kommission entschieden. Was immer bei der Förderung ökologisch und energiepolitisch begründeter Vorhaben über die Forschung hinaus getan wird, muss im Bewusstsein gemacht werden, dass in Einzelfällen Mitnahmeeffekte damit verbunden sind, d. h., der Staat wird immer auch Projekte finanziell unterstützen, welche auch ohne seine Hilfe realisiert worden wären. Noch schlimmer gestaltet es sich dann, wenn Subventionsempfänger ihre Forschungs- und Entwicklungsprojekte zugunsten subventionierter Projekte kürzen. Damit werden Mittel langfristig nicht wirklich innovativ eingesetzt, und die Konkurrenzfähigkeit wird eingeschränkt statt gefördert.

Selbst wenn immer mehr Firmen, Gewerbe- und Industrieunternehmen, Subventionen fördern oder solche Begehren unterstützen, gibt deren Forderung allein noch keine Legitimität. Wer aus der Wirtschaft Subventionen verlangt, dem begegne ich a priori einmal mit Skepsis. Die Frage nach den damit verbundenen strukturverändernden Effekten ist bei jeder Mittelallokation in solchen Fällen zuerst einmal zu stellen. Ich bin der Meinung, dass hierzulande auf dem Gebiete der Forschungsförderung schon einiges getan wird.

Sie werden sich vielleicht fragen, weshalb ich mich angesichts dieser Bedenken trotzdem hinter die Übergangsbestimmung in der Fassung der Kommissionsmehrheit stelle.

1. Ich bin der Meinung, dass nur bei einer moderaten Abgabe von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde die energie- und umweltpolitischen Vorteile die erwähnten gesamtwirtschaftlichen Nachteile übertreffen. Die Befürworter der Alternativenergien erhalten die befristete Chance, Subventionen zielgerichtet einzusetzen, und wissen darum, dass es nur um Anschubhilfen gehen kann. Sie wissen, dass sie längerfristig die Konkurrenzfähigkeit aus eigener Kraft beibehalten oder erlangen müssen. Sie bleiben dem Druck der Konkurrenz aus dem Ausland und auf den Energiemärkten ausgesetzt. Sie werden sich im klaren sein, dass es keine quasi windgeschützten Stellen in einer Wirtschaft geben kann, wo letztlich nicht der Wettbewerb das Sagen hat.

Mit Beiträgen, welche relativ bescheiden sind, werden sie deshalb versuchen müssen, möglichst innovativ zu bleiben. Trotzdem wissen sie darum, dass die Öffentlichkeit sie ernst nimmt und unterstützt.

2. Wir haben mit den Fördertatbeständen Gebiete ausgewählt, in welchen sich aus ökologischen und energiepolitischen Gründen während einer gewissen Zeit eine Förderung

lohnen kann. Die Sonnenenergienutzung wird zwar schon an anderen Orten unterstützt, verdient aber doch eine gewisse zusätzliche Förderung. Energie aus Biomasse und Holz zu fördern kann nur soweit einen Sinn haben, als auch Aussicht darauf besteht, dass dereinst ein wesentlicher Beitrag zur Deckung des Energiebedarfs erfolgen kann. Recht viel verspreche ich mir von der Förderung der rationellen Energienutzung, weiss doch jeder aus seinem eigenen Erfahrungsbereich, wie wenig Wert darauf in den meisten Haushaltungen gelegt wird.

3. Wir setzen mit der Befristung auf 10 bzw. 15 Jahre gegenüber der Öffentlichkeit ein Signal, dass wir primär die ökologische Steuerreform und nicht neue Subventionen im Visier haben. Wir machen klar, dass wir nicht gewillt sind, Partikularinteressen zu unterstützen, sondern dass es uns darum geht, eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Energie- und Umweltpolitik zu betreiben.

In diesem Sinn bitte ich Sie um Eintreten auf die Grundnorm und die Übergangsbestimmung.

Cavadini Jean (L, NE): Dans un tel débat, il est recommandé de déclarer ses intérêts. Je le fais volontiers: j'occupe quelque responsabilité dans l'industrie gazière, mais je retrouve ici tant de secteurs intéressés que j'imagine n'être pas une brebis isolée dans le grand troupeau des consommateurs d'énergie.

Le souverain a peut-être souhaité, il y a sept ans, un moratoire énergétique, mais on ne pouvait pas prétendre que cette volonté d'attendre ait freiné les ardeurs et les propositions de ceux qui souhaitent améliorer financièrement leur ordinaire. Si l'on avait, en Suisse, autant de ressources énergétiques qu'on a de propositions de taxation, nous ne connaîtrions aucun problème d'approvisionnement, car, enfin, on pourrait avec raison se poser la question suivante: faut-il une ou plusieurs taxes sur l'énergie, et pour quoi faire? On devrait aussi se demander quelles seront les conséquences d'une telle taxation, non pour ceux qui songent d'abord à se partager un gâteau sec ou crémeux, mais pour ceux et celles qui consomment de l'énergie, qui travaillent et produisent des biens que seule l'énergie leur permet de réaliser.

Nous n'entrerons pas dans les différents chiffres qui ont été articulés, car nous reprendrons la parole sur les amendements suggérés, mais je donne deux exemples:

Une taxe de 0,2 centime par kilowattheure, c'est un renchérissement de 6,1 pour cent pour le mazout; une taxe de 0,6 centime par kilowattheure, c'est un renchérissement de 33 pour cent pour les gros consommateurs de gaz. Donc, on ne pédale pas dans les nuages, on travaille dans une réalité qu'il s'agit bien de tenter de maîtriser. Nous aimerions d'abord qu'on sache que l'argent qui sera pris ici ou là devra l'être dans la poche de quelqu'un. Il n'y a pas de taxe indolore dans ce domaine. Est-il impertinent de rappeler que nous ne produisons ni pétrole ni gaz, et que nous achetons l'équivalent de la production électrique d'une centrale nucléaire à l'étranger? Nous croyons même avoir entendu – mais je suis sûr que c'est inexact – un conseiller fédéral dire qu'il fallait renoncer à l'énergie nucléaire indigène, c'est-à-dire aux 40 pour cent de la production d'électricité, à quoi il convient d'ajouter les 7 à 8 pour cent d'électricité d'origine nucléaire achetés à l'étranger. Nous avons maîtrisé, en somme, et pour bien situer le problème, sur moins de 13 pour cent de notre bilan énergétique.

Alors, nous entendons les rugissements des prophètes de l'énergie solaire qui affirment leurs appétits et leurs capacités. Nous les apprécions, nous avons besoin de tous les apports, mais nous aimerions souligner que la production d'énergie solaire reste extraordinairement marginale. En 1997, elle a correspondu aux besoins en énergie de 1180 ménages, et elle a fourni un apport énergétique électrique de 0,012 pour cent.

Ces principes établis – et qui restent têtus –, nous avons à répondre d'abord à deux initiatives populaires dont les faiblesses ont été mises en évidence par le Conseil fédéral lui-même qui n'entendait pas opposer de contre-projet, parce qu'il songeait, lui, à une fiscalité écologique inscrite dans une

réforme du régime financier. Ces initiatives témoignent pourtant d'une préoccupation importante, et nous avons voulu témoigner notre intérêt en travaillant à une contre-proposition d'autant plus nécessaire que le Conseil national, s'accrochant à son fameux article 14bis de la loi sur l'énergie dont il a fait maintenant un arrêté distinct, mettait sur la table une taxe de 0,6 centime par kilowattheure qui déchaîna non seulement les passions, mais aussi les appétits.

J'ai fait ces remarques liminaires parce que je voulais rappeler cette vérité d'évidence, à savoir que la Suisse n'a qu'une faible production d'énergie et qu'une taxation forte, comme certains y songent, constituerait une erreur politique grave dont nous paierions les effets dans un proche avenir. Il est illusoire de penser qu'un appui massif aux énergies alternatives constitue une réponse cohérente à un abandon du nucléaire, par exemple. Vous pouvez doubler les investissements, vous ne doublerez pas les rendements! Et ne confondons pas l'énergie de puissance et l'énergie de chaleur.

Nous sommes maintenant devant un nombre pléthorique de propositions qui visent toutes, peu ou prou, à taxer l'énergie. Notre commission me paraît avoir eu la sagesse de déterminer d'abord une base constitutionnelle à tout projet d'impôt énergétique. On nous a dit: «La base constitutionnelle relative à la protection de l'environnement peut être considérée comme suffisante.» Nous avons demandé au meilleur juriste – il n'en existe d'ailleurs pas de mauvais, mais on en a choisi un tout à fait excellent – qui a rédigé un long avis de droit pour dire: «Oui, peut-être, mais, si vous basez votre taxe sur la disposition relative à la protection de l'environnement, vous devez prévoir une taxe beaucoup plus élevée et entièrement consacrée à cette seule fin.»

Vous voyez le désespoir des cantons de montagne et des partisans des énergies alternatives: tout le produit de la taxe devrait être consacré à la protection de l'environnement!

La base constitutionnelle n'étant à l'évidence pas suffisante, nous nous sommes employés à lui substituer une base fiscale de l'énergie. La disposition précitée a été présentée par M. Plattner, rapporteur, nous n'y revenons pas. Nous mettons simplement en évidence un des points controversés. Nous y avons inscrit le principe de la proportionnalité du dommage porté à l'environnement, en somme une illustration du principe pollueur-payeur.

J'aborde dans une première approche la question de la quotité de la taxe qui va nous diviser jusqu'à demain. 0,2, 0,3, 0,4 ou 0,6 centime par kilowattheure, j'ai l'impression qu'on joue un peu au loto. L'erreur consiste surtout et d'abord, politiquement, à additionner les besoins exprimés, pour déterminer ensuite quel montant devra être perçu pour satisfaire tous ces appétits, car les appelés sont légion. Nous venons de recevoir encore tout brûlant le courrier des cantons de montagne dans lequel ces derniers nous affirment qu'en dessous de 0,6 centime par kilowattheure il n'y a pas de salut, pas de négociation et que, décidément, il conviendra de passer sous le joug des besoins exprimés. Je dis non, il n'y a pas de raison fondamentale de souscrire, pour des raisons de cohérence, à l'ensemble des besoins exprimés.

Les représentants des énergies alternatives nous disent: «Notre initiative prévoit 300 à 400 millions de francs de recettes. C'est le minimum que vous puissiez consentir à nous accorder.» Je vous rappelle qu'en 1997, par exemple, c'était 30 millions de francs de subventions que recevaient les partisans de l'énergie solaire pour la recherche. Il faudrait donc passer du simple au décuple, c'est-à-dire à 300 millions de francs. Nous n'aurions ni les hommes ni les capacités de le faire. Les sociétés d'électricité nous disent: «Avec la libéralisation, nous avons besoin de trouver des ressources pour les amortissements échoués» – comme on dit en Europe –, c'est-à-dire pour les investissements dont les amortissements ont été calculés sur une période beaucoup plus longue. Les inquiets des assurances sociales aimeraient bien trouver dans cette taxe quelques ressources supplémentaires. Et enfin, les soucieux des finances fédérales ne dédaigneraient pas, là également, de recevoir quelques subsides. Nous assistons donc, et cela nous peine, beaucoup plus à un appel de fonds qu'à une définition de la politique énergétique.

Le Conseil fédéral le sent bien, lui qui est entré très récemment en matière, il y a deux semaines à peu près, par une lettre d'une exquise courtoisie à notre commission disant qu'il choisirait plutôt le chemin de la base constitutionnelle, mais qu'il réserve toute sa capacité gouvernementale quant à la répartition. Nous souscrivons, Monsieur le Conseiller fédéral, à cette deuxième remarque. La répartition ne pourra pas simplement être le fait de la conjonction des appétits, elle devra bien procéder d'une réflexion sur les besoins ressentis.

Pour terminer, nous souhaitons résumer notre position en déclarant qu'en somme, nous nous résignons à entrer en matière sur le projet de disposition constitutionnelle et sur le principe d'une taxe dont le montant doit être modéré et supportable par l'ensemble des partenaires. Nous plaidons pour l'approche d'une politique énergétique qui ne soit pas simplement la traduction de prétentions financières, mais qui se soucie d'équilibrer, et les besoins de l'économie, et les soucis de l'écologie.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Meine drei Vorredner haben Inhalt und politische Bedeutung dieser komplexen Vorlage umfassend – um nicht zu sagen: erschöpfend – dargestellt. Als viertes Mitglied der Subkommission, welche sich mit der Vorberatung beschäftigte, möchte ich lediglich ein paar Fussnoten zu zwei Aspekten anbringen, und zwar erstens zur verfassungsrechtlichen Situation und zweitens zum Verfahren.

Zur verfassungsrechtlichen Situation: Herr Cavadini hat vorhin mit Recht darauf hingewiesen, dass für eine eigentliche Energieabgabe zurzeit keine verfassungsrechtliche Grundlage besteht. Darüber ist man sich allseits einig. Aber der Umweltschutzartikel würde eine echte Lenkungsabgabe gestatten. Die vom Nationalrat beschlossene und auf eben diesen Umweltschutzartikel gestützte ökologische Energieabgabe ist – mangels hinreichender Lenkungswirkung mit 0,6 Rappen pro Kilowattstunde und wegen der umweltrechtlich nicht zu rechtfertigenden Unterstützung der Wasserkraft – verfassungswidrig. Artikel 5 Buchstabe c des Energieabgabebeschlusses lässt sich schlicht und einfach nicht auf den Umweltschutzartikel stützen. Das ist unbestritten und wurde auch im Gutachten festgehalten, das die nationalrätliche Kommission eingeholt hat.

Also hatten wir die Aufgabe, eine Verfassungsgrundlage für eine vernünftige Energieabgabe zu schaffen, die das politische Umfeld, über das heute bereits diskutiert wurde, erfassen kann. Wir haben dann auf der Grundlage einer parlamentarischen Initiative den Förderabgabebeschluss verabschiedet.

Zum Verfahren: Die neue Grundnorm, Artikel 24octies Absätze 5 bis 9 der Bundesverfassung, kann ohne weiteres zuhanden des Nationalrates als direkter Gegenvorschlag zur Energie-Umwelt-Initiative beschlossen werden.

Auch die neue Übergangsbestimmung kann als Verfassungsgrundlage für eine Förderabgabe zuhanden des Nationalrates gutgeheissen werden. Sie muss klare Leitplanken für die durch einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss einzuführende Förderabgabe enthalten. Das tut sie auch, und es leuchtet ein, dass die politische Diskussion über einen Förderabgabebeschluss aus Transparenzgründen sogleich geführt werden muss, wenn man diese Förderabgabe will. Denn wir wollen diese Vorschläge nicht als Katze im Sack verkaufen.

Das ändert aber nichts daran, dass den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern sämtliche Wahlmöglichkeiten, die sich aus den Initiativen ergeben, offenstehen müssen.

Hier stehen für mich etwa vier Szenarien im Vordergrund: Das erste ist die Ablehnung beider Initiativen und die Annahme der beiden direkten Gegenvorschläge. Was heisst das? Auftrag an die Bundesversammlung zur Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung zur Grundnorm, also Einführung einer besonderen Energieabgabe; Verabschiedung unseres Förderabgabebeschlusses, einer befristeten Förderabgabe, wobei die Geltung dieses Ausführungserlasses, den wir heute materiell diskutieren wollen, natürlich auf das Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zur neuen Grundnorm abzustimmen ist. Das ist die erste Alternative.

Die zweite Alternative ist die Annahme beider Initiativen und die Ablehnung der Gegenvorschläge. Das ist auch denkbar. Das wäre ein Auftrag an den Bundesgesetzgeber zur Verabschiedung der Ausführungserlasse. Es ergäbe sich daraus eine Pflicht zur Inkraftsetzung der Ersatzlösung durch den Bundesrat, wie sie in den Initiativen vorgesehen ist.

Die dritte Alternative ist die Ablehnung der Energie-Umwelt-Initiative und die Annahme des direkten Gegenvorschlages auf der einen Seite und die Annahme der Solar-Initiative und die Ablehnung der neuen Übergangsbestimmung auf der anderen Seite, weil die in unserem Gegenvorschlag zur Solar-Initiative vorgesehene Förderungsmassnahme als ungenügend angesehen wird. Das gehört auch in die politische Diskussion.

Der Förderabgabebeschluss könnte als Ausführungserlass zur Solar-Initiative ausgestaltet werden. Er müsste aber vollständig überarbeitet und überdies hinsichtlich seiner Geltung auf das Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung der neuen Grundnorm (Art. 24octies Abs. 5–9) angepasst werden. So kompliziert ist das halt.

Die vierte Alternative ist die Ablehnung der beiden Initiativen und der beiden Gegenvorschläge. Das hiesse, dass eine besondere Energieabgabe politisch vom Tisch wäre, dass sowohl der Energieabgabebeschluss sowie der Förderabgabebeschluss entfallen würden – weil dafür eine genügende Verfassungsgrundlage fehlte.

Das ist das Feld, in dem wir uns heute verfassungsrechtlich bewegen.

Daraus folgt, dass mit der parlamentarischen Verabschiedung eines Förderabgabebeschlusses in jedem Fall zugewartet werden muss, bis die verfassungsrechtliche Ausgangslage bereinigt ist. Die Klärung dürfte sich während der parlamentarischen Differenzbereinigung ergeben, wenn die Volksabstimmung über die beiden Initiativen, wie ich hoffe, zu Beginn der nächsten Legislatur angesetzt würde.

Andernfalls müsste mit den Schlussabstimmungen zum inhaltlich bereinigten Förderabgabebeschluss zugewartet werden. Es ginge gewiss nicht an, einen solchen Erlass zu verabschieden und damit dem Referendum zu unterstellen, bevor dazu überhaupt die Verfassungsgrundlage bestehen würde. Je nach dem Ergebnis der Volksabstimmungen über die Initiativen müsste, wie ich das bereits gesagt habe, auf Inhalt und Formulierung des Förderabgabebeschlusses ohnehin zurückgekommen werden.

Schon daraus folgt, dass der Ständerat auf den Energieabgabebeschluss nicht eintreten kann, weil sich dieser, wie ich das gesagt habe, nur auf den Umweltschutzartikel stützt und dieser für die Förderabgabe selbst nach dem Konzept des Nationalrates nicht ausreicht.

Nun wird – wir haben es verschiedentlich gehört und haben auch massenhaft Post bekommen – geltend gemacht, diese Betrachtungsweise sei formalistisch und vom Prestigedenken des Ständerates geprägt, denn der Nationalrat habe ja schliesslich den Energieabgabebeschluss «erfunden»; er dürfe nicht um die politischen Früchte seines innovativen Tuns gebracht werden. Ich kann dieser Argumentation nicht folgen.

Der Nationalrat wollte seine Energieabgabe bekanntlich auf einen neuen Artikel 14bis im Energiegesetz stützen. Herr Plattner hat es gesagt. Unser Rat lehnte dies deutlich ab. Der Nationalrat erkannte im Differenzbereinigungsverfahren zum Energiegesetz, dass sein Vorgehen nicht möglich war. Dann machte er die Energieabgabe kurzerhand zum Gegenstand eines separaten Bundesbeschlusses – unter Weiterverwendung der Geschäftsnummer des Energiegesetzes, ohne sich Gedanken darüber zu machen, ob das überhaupt möglich sei. Er setzte sich – ich sage das ohne bösen Unterton – mit diesem Vorgehen schlicht über sämtliche Vorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), also über die Gesetzgebung, hinweg.

Das Energiegesetz ist inzwischen in Kraft getreten. Der Energieabgabebeschluss hat formell und inhaltlich nichts damit zu tun, sondern betrifft einen neuen Sachbereich, der gar nicht Gegenstand des Energiegesetzes war. Die Voraussetzungen für eine Aufteilung des Energiegesetzes, die unter

bestimmten Bedingungen nach GVG möglich ist, waren unbestrittenermassen nicht gegeben. Im Nationalrat wurde auch kein solcher Antrag gestellt. Aber damit erweist sich – wenn man es böse sagen will – der Energieabgabebeschluss rechtlich als ein Nichts.

Der Nationalrat hätte seine Ideen zum Gegenstand einer parlamentarischen Initiative machen und eine besondere Vorlage nach den Bestimmungen des GVG ausarbeiten und verabschieden und eigentlich das Vernehmlassungsverfahren durchführen müssen. Er hätte einen Bericht und einen Antrag in Botschaftsqualität ausarbeiten und veröffentlichen und die Stellungnahme des Bundesrates dazu einholen müssen. Das hat er aus politischen Gründen nicht getan; ich habe politisch sogar ein gewisses Verständnis dafür. Aber wir sollten ja schliesslich versuchen, das Geschäft wieder einigermassen in geordnete rechtliche Bahnen zu lenken.

Wenn der Ständerat auf den Entwurf zum Energieabgabebeschluss nicht eintritt, so hat das überhaupt nichts mit Prestigedenken zu tun, schon gar nicht etwa mit Schulmeisteri oder überspitztem Formalismus. Wir können nach den Bestimmungen des GVG gar nicht anders handeln. Wir haben unseren Vorschlag in die Vernehmlassung geschickt und den Vorschlag des Nationalrates auch mitgenommen. Das gehörte sich so; das war elementare Courtoisie.

Aber jetzt haben Sie unsere direkten Gegenvorschläge zur Bundesverfassung und eine parlamentarische Initiative vor sich, die nach den Regeln des GVG behandelt wurde. Sie haben den Bericht in Botschaftsqualität. Und damit ist die Situation bereinigt.

Das sind die Gründe, weshalb man über den Energieabgabebeschluss eigentlich nicht mehr sprechen sollte. Formal müssen wir den Entwurf dazu durch Nichteintreten erledigen.

Ich mache Sie nur noch darauf aufmerksam: Wenn wir in einer allfälligen Differenzbereinigung, die bei diesem Geschäft hoffentlich nicht nötig ist, auf unserem Nichteintreten beharren, dann ist nach GVG der Energieabgabebeschluss sowieso gestorben. Wir sollten uns jetzt auf den Förderabgabebeschluss konzentrieren. Er enthält ja wesentliche Gedanken, die auch vom Nationalrat kommen. Damit kommen wir in der Sache einen Schritt weiter.

In der Sache selber schliesse ich mich den Ausführungen von Herrn Plattner an, der die Meinung der UREK trefflich wiedergegeben hat.

Ich bitte Sie, dem Konzept der UREK zuzustimmen.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Es ist beileibe nicht einfach, im Dickicht der energierelevanten Geschäfte, Vorhaben und Entwicklungen auch nur einigermassen den Überblick zu wahren. Dies gilt schon rein gegenständlich. Allein das Paket, das wir zu behandeln haben, hat unmittelbar sechs Vorlagen zum Gegenstand, wobei wir weitere Vorhaben in unsere Überlegungen einbeziehen müssen, nämlich: das Energiegesetz, das CO₂-Gesetz, das Elektrizitätsmarktgesetz, zwei Initiativen zur Kernenergie – «Moratorium plus» und «Strom ohne Atom» – und schliesslich das Vorhaben des Bundesrates betreffend eine ökologische Steuerreform im Sinne einer neuen Finanzordnung ab dem Jahre 2006.

Noch viel schwieriger ist es, materiell den Kompass richtig einzustellen. Hierzu kommt man – wie immer man grundsätzlich zu den Fragen der Energiepolitik steht – um die folgende Feststellung nicht herum: Die reine Lehre gibt es nicht!

Massgebend für die Marschrichtung sind meiner Auffassung nach zwei Determinanten: auf der einen Seite die Eckwerte unserer schweizerischen Energiepolitik, auf der anderen Seite die internationalen Vorgaben. Die Eckwerte unserer schweizerischen Energiepolitik ergeben sich insbesondere aus Artikel 24octies der Bundesverfassung – aus dem «Energieartikel». Danach hat die Energieversorgung ausreichend und sicher, wirtschaftlich, breitgefächert, aber auch umweltverträglich zu sein. Nebst der Reduktion des CO₂-Ausstosses steht in internationaler Hinsicht die Öffnung des Strommarktes im Vordergrund der internationalen Entwicklungen. Ihr Zweck besteht in einer möglichst kostengünstigen Stromversorgung der Privaten und vor allem der Wirtschaft. Nun stehen bereits die Ziele der schweizerischen Energie-

politik untereinander in einem gewissen Zielkonflikt. So ergibt sich vor allem ein Spannungsverhältnis zwischen den Eckwerten der schweizerischen Energiepolitik auf der einen und den Zielen bzw. Konsequenzen der Marktöffnung auf der anderen Seite. Das Problem, das sich angesichts dieser Konstellation stellt, besteht somit darin, ob und allenfalls wie die Ziele unserer schweizerischen Energiepolitik mit den Zielen und Folgen der Öffnung des Strommarktes in Übereinstimmung gebracht werden können und sollen. Die Ziele unserer Energiepolitik sind – das sage ich mit Überzeugung – von der Sache her gesehen nach wie vor richtig. Natürlich – ich habe es bereits erwähnt – können diese Ziele untereinander zu Konflikten führen, dies gilt namentlich für die Kriterien der Wirtschaftlichkeit einerseits und diejenigen der Umweltverträglichkeit andererseits. Daher ist es wichtig, dass die einzelnen Ziele nicht überdehnt, sondern in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander gesetzt werden.

In der heutigen, zunehmend internationalisierten und globalisierten Welt ist sodann vor allem auch die Kompatibilität mit den entsprechenden Regelungen in anderen Staaten und deren Zusammenschlüssen, insbesondere der EU, zu beachten. Dazu hat ja unser Kommissionspräsident, Herr Plattner, eingehende Ausführungen gemacht.

Unter diesen beiden Voraussetzungen – ausgewogenes internes Verhältnis einerseits und internationale Abstimmung andererseits – geht es nun darum, einen geordneten und fairen Wettbewerb zwischen den einzelnen Energieträgern zu gewährleisten. Diese sollen, anders ausgedrückt, gleich lange Spiesse haben. Daher erscheint es gerechtfertigt, diejenigen Energien, deren Verwendung mit negativen Auswirkungen auf unsere Umwelt im weitesten Sinne verbunden ist, entsprechend diesen negativen Auswirkungen zu belasten.

Wenn man im Lichte dieser allgemeinen Ausführungen die Anträge unserer Kommission betrachtet, kann man bezüglich der Grundnorm feststellen, dass diese im Grunde sämtlichen Anforderungen Rechnung trägt. Ich will hier nicht in die Einzelheiten gehen; sie sind bereits erwähnt worden.

Es wird entscheidend auf die Ausführungsgesetzgebung zu dieser Grundnorm ankommen. Sie wird überaus sorgfältig erarbeitet werden müssen.

Etwas anders verhält es sich bezüglich der Übergangsbestimmung und dem gestützt hierauf zu erlassenden Förderabgabebeschluss. Natürlich qualifiziert sich diese Abgabe rechtlich gesehen nicht als eine reine Lenkungsabgabe. Sie ist aber auch nicht einfach eine Steuer. Sie bewegt sich irgendwo im Bereich zwischen Zwecksteuer und Lenkungsabgabe. Daher ist es klar, dass sie in jedem Fall einer verfassungsmässigen Grundlage bedarf.

Von der Sache her erscheint die Förderabgabe in meinen Augen vor allem aus zwei Gründen gerechtfertigt: Zum einen darf, auch wenn heute wirtschaftliche Überlegungen gegenüber ökologischen den Vorrang haben, vielleicht sogar deutlich, die Solar-Initiative politisch nicht unterschätzt werden. Eine zeitlich befristete und quantitativ moderate Starthilfe für die Solarenergie zur Erleichterung des Markteintrittes kann beileibe nicht als Sündenfall bezeichnet werden, zumal sie mit der schweizerischen Energiepolitik in Einklang steht.

Zum anderen geht es vor allem um das Schicksal der Wasserkraft.

Die Wasserkraft bzw. der aus ihr erzeugte Strom ist – davon bin ich überzeugt – die Energie der Zukunft. Sie wird durch die Öffnung des Strommarktes kurz- und mittelfristig unter Druck kommen; sie bedarf daher, weil erneuerbar und sauber, befristet der Förderung.

Ich beantrage Ihnen meinerseits Eintreten auf die verschiedenen Vorlagen.

Büttiker Rolf (R, SO): Wie zahlreiche der im Saal Anwesenden gehöre auch ich zu jenen, die nicht mit voller Überzeugung hinter den hier zur Diskussion stehenden Gegenentwurf zur Energie-Umwelt-Initiative und zur Solar-Initiative stehen. Zu unterschiedlich sind die Interessen, die da unter einen Hut gepackt werden mussten; zu vielfältig und verschwommen sind die Zielsetzungen, die mit dieser besonderen Abgabe erreicht werden sollen.

Angesichts der politischen Ausgangslage, der Ergebnisse der von uns veranlassten Vernehmlassung und der Diskussionen und Hearings in der Kommission bin ich aber zur Ansicht gelangt, dass wir im Ständerat etwas Geschicktes tun müssen, um Schlimmeres zu verhüten. Mit «Schlimmeres» meine ich das, was Herr Plattner unterschwellig als Umverteilungsstrategie oder Umlenkungsstrategie angetönt hat. Ich meine, Herr Plattner: Lieber fundamental ordoliberal und wirtschaftsfreundlich in Steuerfragen als staatsgläubig, subventionsfreudig und steuergeil!

Zuerst zu den Bemerkungen zur Verfassungsgrundnorm: Wie bereits der Bundesrat ist auch unsere Kommission zur Ansicht gelangt, dass die Energie-Umwelt-Initiative erhebliche Mängel hat und deshalb abzulehnen ist. Vorgeschlagen wird von uns nun jedoch im Sinne eines Gegenvorschlages eine Verfassungsgrundnorm, in der die folgenden Grundzüge der neuen Abgabe verankert werden:

Erfasst werden sollen nur nichterneuerbare Energieträger. Die Abgabe soll zur Senkung der obligatorischen Lohnnebenkosten verwendet werden. Die einzelnen Energieträger sollen je nach ihrer Umwelt- und Klimaverträglichkeit unterschiedlich belastet werden, wobei auch die bereits bestehende Abgabenbelastung berücksichtigt wird. Für energieintensive Produktionsprozesse werden Ausnahmeregelungen vorgesehen. Die Einführung soll gestaffelt erfolgen. Schliesslich, das ist wichtig, wird die Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in der Verfassung gezielt und speziell erwähnt.

Eine solche Abgabe – gemäss Verfassungsgrundnorm – scheint selbst vor einer relativ strengen ordnungspolitischen Beurteilung bestehen zu können, da Staats- und Fiskalquote nicht erhöht werden sollen und die Wettbewerbsneutralität gewahrt werden soll.

Unbefriedigend, das sei hier betont, ist jedoch die weitgehend fehlende Zielsetzung in der Grundnorm. Dazu wird einzig ausgeführt, dass die Abgabe «Teil der Energie- und Umweltpolitik» sei. Ich meine, das ist zu wenig, das ist zu unverbindlich. Ferner ist der Maximalsatz nicht in der Verfassung festgelegt, was beim Stimmbürger Unbehagen verursachen dürfte. Schliesslich bleibt auch diese neue Steuer Stückwerk. Sie ist nicht in eine Gesamtkonzeption für die Ablösung der Bundesfinanzordnung per 2006 eingebunden, sondern wird vage als erster Schritt zur Ökologisierung unseres Steuersystems bezeichnet.

Es handelt sich ganz klar um keine eindeutig ökologisch motivierte Abgabe, denn dann dürfte sie einzig den Umweltzielen dienen, und diese müssten offengelegt werden. Die Abgabe kann nach der Zweckbestimmung nämlich auch energiepolitischen Zielen dienen. Dabei geraten wir sehr rasch in die Gefahrenzone einer staatlich verordneten Energie- und Strukturpolitik.

Es ist wichtig, dass dieser zentrale Aspekt der neuen Zwecksteuer vor lauter ökologisch motivierten Argumenten nicht einfach übersehen wird. Fehlen zudem noch verbindliche Angaben über die Höhe der unbefristet einzuführenden Steuer, so wird dem Souverän vielleicht doch etwas viel zugemutet. Nun aber einige Bemerkungen zur Übergangsbestimmung: Vermag die Verfassungsgrundnorm als Gegenentwurf zur Energie-Umwelt-Initiative ordnungspolitisch noch einigermaßen zu befriedigen, so gilt dies in keiner Weise mehr für die Übergangsbestimmung, aufgrund welcher eine zweckgebundene Abgabe von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde bis Ende des Jahres 2010 erhoben werden soll. Wenn wir nun noch die Anträge zu diesem Bereich ansehen, dann müssen wir sagen, dass wir es mit einem «Abgabenspiel ohne Grenzen» zu tun haben werden.

Obwohl mit der Bezeichnung Förderabgabe bewusst positive Erwartungen geweckt werden sollen, handelt es sich um eine neue Steuer, durch welche die Last staatlicher Abgaben für grosse Teile der Bevölkerung und der Wirtschaft erhöht wird und die ohne Wenn und Aber zu einer weiteren Erhöhung der schweizerischen Staats- und Fiskalquote führt, zu einem Umverteilungsapparat und einem Anstieg der Staatsquote. Die Abgabe ist als Gegenentwurf zur Solar-Initiative konzipiert und soll zugleich den Nationalrat zum Einlenken auf die

Linie unseres Rates veranlassen. Bei dieser Förderabgabe tritt nun aber die janusgesichtige Zielsetzung der Verfassungsgrundnorm klar zutage.

Unter dem Titel von Umwelt- und Energiepolitik sollen Subventionen im Umfang von jährlich über 300 Millionen Franken – wenn die Zusatzanträge zu 0,4 oder 0,6 Rappen durchgehen, werden sich die Zahlen noch massiv erhöhen – oder insgesamt, wenn wir von diesen 0,2 Rappen ausgehen, mindestens drei Milliarden Franken nach dem Giesskannenprinzip und weitgehend durch abstimmungstaktisch geprägte Überlegungen verteilt werden.

Eine solche Politik zur Befriedigung von Partikularinteressen kann keine gute Wirtschaftspolitik sein; das dürfte unbestritten sein. Die anstehenden Beratungen werden zeigen, ob unser Rat gewillt ist, diesen Sündenfall zu begehen.

Ich fasse zusammen:

1. Der Verfassungsgrundnorm kann auch mit einigen Vorbehalten zugestimmt werden.
2. Die Übergangsbestimmung muss als neuer Steuertatbestand abgelehnt werden.
3. Sollten wir trotzdem zu dieser Übergangsbestimmung ja sagen, so ist jede Abgabe über 0,2 Rappen pro Kilowattstunde Gift für den Wirtschafts- und Industriestandort Schweiz.

Bisig Hans (R, SZ): Ich kann dort einhaken, wo mein Vorredner aufgehört hat: Unheilige Allianzen, unsichere Seilschaften, ordnungspolitischer Sündenfall oder grundsatzpolitischer Ausrutscher – das sind tatsächlich Schlagworte, die einem beim vorliegenden Paket und bei der Vielzahl von Anträgen in den Sinn kommen müssen. Im Kreuzfeuer der Kritik steht vor allem der Energieabgabebeschluss des Nationalrates, aber auch «unser» Förderabgabebeschluss.

Lieber nichts als etwas Falsches, das ist, wie ich heute schon einmal festgestellt habe, aus berufenem Munde zu vernehmen. Lieber gar nichts, meinen andere. Beide Positionen werden mit guten Argumenten untermauert. Die Energieabgabe sei ein Etikettenschwindel, alles, was man erreichen, sei eine Subventionierung von nichtmarktauglichen Energieträgern, wie etwa der Sonnenenergie, durch die übrige Wirtschaft. Diese habe höhere Energiepreise zu bezahlen, was letztlich den Wirtschaftsstandort Schweiz schwäche. So tönte es vor rund dreiviertel Jahren von seiten der Abgabegegner im Nationalrat.

Die Befürworter aus dem gleichen politischen Lager haben die notwendige Erneuerung und den Ausbau von Wasserkraftwerken sowie die Waldwirtschaft im Auge, oder sie erhoffen sich von der Förderung der erneuerbaren Energien eine stärkere Unabhängigkeit vom Ausland sowie neue Arbeitsplätze. Sie sehen: Mit der Energie lässt sich Politik machen, besonders in einem Wahljahr.

Selbst der Bundesrat zeigt sich verunsichert. Es liegt darum an uns, in dieser heiklen Frage einen für unser Land gangbaren Weg aufzuzeigen. Die Wirtschaft bzw. ein Teil der Wirtschaft argumentiert, dass bei allen hängigen Projekten zur zusätzlichen Besteuerung der Energie eine ausreichende ökologische Begründung fehle, dass ihnen vielmehr fiskalische Motive zugrunde lägen. Immerhin akzeptiert auch dieser Teil der Wirtschaft die Idee einer Energieabgabe im Sinne eines Anreizsystems, wenn sie emissionsorientiert ist und dem Steuerzahler vollumfänglich zurückerstattet wird. Ich kann mich dieser Haltung weitgehend anschliessen, lehne aber ein starres Verharren im Grundsätzlichen ab.

Heute sind zwei Volksinitiativen hängig, die keineswegs chancenlos sind. Der Nationalrat hat ausserdem die Einführung einer Abgabe auf den nichterneuerbaren Energieträgern mit deutlichem Mehr beschlossen. Das ist die Ausgangslage für mich und muss sie auch für Sie sein. Gefragt ist also energiepolitischer Pragmatismus. Mit Besserwisseri ist bei diesen für unsere Zukunft wichtigen Entscheiden nicht gedient – die Alpen-Initiative lässt grüssen. Ich schaue Herrn Kollege Danioth an. Er hat uns ja damals den Weg auch aufgezeigt.

Natürlich ist es eine Binsenwahrheit, dass Abgaben die Volkswirtschaft schwächen und die Konkurrenzfähigkeit be-

einträchtigen. Damit ist allerdings über die Berechtigung von Abgaben, den Umfang und den möglicherweise gesamtwirtschaftlich positiven Verwendungszweck noch nichts ausgesagt.

Mit den heutigen Vorlagen hat die gewünschte Durchforstung des helvetischen Steuer- und Abgabesystems unter ökologischen Gesichtspunkten im Hinblick auf ein zeitgemässes und innovationsförderndes Steuersystem ja erst begonnen. Weitere Schritte müssen folgen. Dabei wird sich vermutlich herausstellen, dass verschiedene andere Abgaben nicht mehr gerechtfertigt sind.

Ich habe vorhin den Teil der Wirtschaft erwähnt, welcher zu Recht oder zu Unrecht das Gleichgewicht zwischen Ökologie und Ökonomie gefährdet sieht. Nun gibt es aber auch gewichtige Wirtschaftsvertreter, die einer leistungs- und marktorientierten Förderung durchaus positiv gegenüberstehen. Dabei handelt es sich nicht nur um Vertreter der Bauwirtschaft. Auch die Maschinenindustrie z. B. lehnt eine Energieabgabe nach dem Muster des Nationalrates als inakzeptabel ab, ist aber unseren Vorschlägen gegenüber durchaus offen. Sie unterscheidet klar zwischen Forschungsprojekten und marktnahen Umsetzungsprojekten. Für Forschungsprojekte soll nach ihrer Meinung die Energieabgabe nicht eingesetzt werden. Das sei Sache des Bundes oder von privaten Stiftungen. Förderungswürdig seien hingegen Projekte mit voraussehbarem Markterfolg. Bei diesen dürfte es sogar noch möglich sein, einen grossen Teil der als Starthilfe eingesetzten Fördermittel zurückzugewinnen und wieder neu einzusetzen. Ich teile die Meinung der Maschinenindustrie, dass der effizienten Nutzung der Energie die höchste Priorität zukommt. Die Reduktion der Heizenergie beispielsweise ist eines der realistischsten Szenarien zur wirksamen Senkung des Energieverbrauches. Was mancherorts noch fehlt, ist lediglich die Einsicht in die nötigen Investitionen und die entsprechende Bereitschaft.

Wesentlich interessanter sind hier die erneuerbaren Energieträger. Experten nehmen an, dass in etwa zwanzig Jahren die erneuerbaren Energieträger 20 bis 30 Prozent unseres Energiebedarfes decken werden und das Potential bei der Nutzung der Umgebungswärme und der Sonnenenergie auf überbauten Flächen sowie bei der Biomasse am höchsten ist. Bei solchen erfolversprechenden Umsetzungsprojekten kann mit Darlehen im Sinne von Startkapital der entscheidende Impuls gegeben werden.

Wenn ich mit der Mehrheit der UREK einer bescheidenen Förderabgabe von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde, und nur dieser Minimalvariante, zustimme, so tue ich dies allein aus Gründen des politischen Pragmatismus und keineswegs aus Freude an zusätzlichen Subventionen, wem auch immer diese zufließen. Diese sind wenigstens befristet und dürften sich letztlich gesamtwirtschaftlich positiv auswirken, wenn es gelingt, den technischen Fortschritt auch tatsächlich umzusetzen. Etwas mehr Realitätsnähe ist aber auch in dieser Beziehung erforderlich.

Ich votiere für Eintreten und Zustimmung zum Konzept der UREK und zu den Anträgen der Kommissionsmehrheit, lehne aber jeden weiter gehenden Antrag ab. «Lieber nichts als etwas Falsches» würde sonst auch für mich gelten.

Bloetzer Peter (C, VS): Die UREK unterbreitet uns ein Konzept, welches ein in sich geschlossenes und kohärentes Ganzes bildet und im Bereich der Energieabgaben drei Geschäfte umfasst, welche einen offensichtlichen sachlichen und politischen Zusammenhang aufweisen: die Energie-Umwelt-Initiative, die Solar-Initiative und den Energieabgabebeschluss (EAB) gemäss Nationalrat.

Die Ausgangslage ist bekanntlich die folgende: Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der beiden Initiativen ohne Gegenvorschlag. Der EAB ist vom Nationalrat im Juni 1998 mit 98 zu 59 Stimmen verabschiedet worden.

Das Konzept unserer UREK schlägt zu beiden Volksinitiativen voneinander unabhängige Gegenentwürfe vor, bestehend aus einer Grundnorm und einer Übergangsbestimmung in der Verfassung. Anstelle des EAB sieht das Konzept der UREK einen Förderabgabebeschluss als Ausführungsge-

setzung zur Übergangsbestimmung des Gegenvorschlages zur Solar-Initiative vor.

Die UREK hat dieses Konzept in der zweiten Hälfte 1998 gemeinsam mit dem EAB in die Vernehmlassung gegeben. Die Ergebnisse der Vernehmlassung lauten mehrheitlich zugunsten einer rasch einzuführenden Energieabgabe gemäss Nationalrat und von deren späterer Ablösung durch eine ökologische Steuerreform gemäss unserer UREK: Ersatz der Förderziele durch Senkung der Lohnnebenkosten.

Das Konzept der UREK weist zum EAB folgende Hauptunterschiede auf: Das Fördervolumen wird von jährlich rund 800 Millionen Franken auf 300 Millionen Franken herabgesetzt, die Laufzeit wird verkürzt, und es stehen weniger Mittel zur ökologischen Sanierung, Erhaltung und Erneuerung der Wasserkraft zur Verfügung.

Wie ist dieses Konzept der UREK zu werten? Es enthält meiner Auffassung nach zwei Kernelemente, die zu bewerten sind:

1. Bezüglich der Gegenvorschläge zu den beiden Volksinitiativen sind die im Bericht der UREK angeführten politischen und sachlichen Argumente leicht nachvollziehbar. Dieser Teil des Konzeptes kann tel quel übernommen und unterstützt werden.

2. Die Förderabgabe: Der offensichtliche Vorteil dieser Förderabgabe liegt darin, dass sie gemäss Übergangsbestimmung – Artikel 24 – verfassungsrechtlich abgestützt ist. Diese verfassungsrechtliche Abstützung findet denn auch in der Vernehmlassung eine entsprechend breite Akzeptanz.

Die Nachteile dieser Förderabgabe liegen zur Hauptsache nicht im Formalen, Qualitativen, sondern in der reduzierten Höhe und Laufzeit der Abgabe. Die verkürzte Laufzeit und die reduzierte Höhe der Abgabe fanden denn auch sehr wenig Akzeptanz in der Vernehmlassung. Man sprach sich vielmehr im Verhältnis von etwa 2 zu 1 für den EAB aus. Dieser Nachteil des Förderabgabebeschlusses (FAB) gemäss unserer Kommission lässt sich durch eine entsprechende Anpassung leicht beheben. Zum einen ist die Höhe von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde auf 0,6 Rappen anzupassen, wie dies im EAB vorgesehen ist. Die Laufzeit ist auf mindestens 15 Jahre statt 10 Jahre anzusetzen.

Dieser angepasste FAB hat den grossen Vorteil, dass er der Forderung nach einer raschen und breiten Öffnung des schweizerischen Energiemarktes gerecht wird. Eine rasche und breite Marktöffnung kann nur mit entsprechenden flankierenden Massnahmen erfolgen. Eine rasche Marktöffnung bietet unserem Lande Chancen, welche es zu nutzen gilt. Sie liegen darin, dass unser Land derzeit die Stromdrehzscheibe Europas ist. Sie liegen aber auch in der Regulierbarkeit der Wasserkraft, macht doch unser Stromanteil aus Wasserkraft an der Gesamtstromproduktion etwa 60 Prozent aus, und ein erheblicher Teil davon ist Strom aus Speicherkraftwerken.

Eine verzögerte Marktöffnung würden vor allem die Kleinkonsumenten, die KMU, die wir ja unterstützen wollen, unser Gewerbe und die Haushalte über höhere Strompreise bezahlen. Unser Land ist als Ganzes und in seinen Teilen immer mehr einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Eine rasche Strommarktöffnung mit flankierenden Massnahmen stärkt unsere Wettbewerbsfähigkeit. Das Konzept der UREK mit den Anpassungen, die ich genannt habe, entspricht diesen Anforderungen.

Aus diesem Grunde beantrage ich Ihnen Eintreten auf das Konzept und Anpassung im Sinne meiner Anträge und Ausführungen.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Der Bundesrat hat im Prinzip folgende Grundhaltung: Er setzt sich für eine ökologische Steuerreform ein und bereitet diese vor. Deswegen hat er ursprünglich die beiden Initiativen, die Energie-Umwelt-Initiative und die Solar-Initiative, ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfohlen. Natürlich wurde die Möglichkeit eines Gegenvorschlages vom Bundesrat auch diskutiert, aber zum damaligen Zeitpunkt hat er diese Idee verworfen.

Nach den Diskussionen in der Kommission Ihres Rates – ich überspringe jetzt den Vorschlag des Nationalrates anlässlich der Debatte über das Energiegesetz, wo sich dann der Ener-

gieabgabebeschluss herausgeschält hat – haben das Buwal und das Bundesamt für Energie ihre Arbeiten begleitet und ihr geholfen, dieses Konzept, das sie nun vorschlägt, zu erarbeiten.

Der Bundesrat war über diese Arbeiten natürlich immer auf dem laufenden. Er hat sie begleitet und sich in mehreren Briefen gegenüber der Kommission geäussert. Es wäre falsch zu sagen, dies hätte innerhalb des Bundesrates zu keinen Diskussionen Anlass gegeben. Genauso wie die Kommissionsmitglieder aktiv diskutiert haben, haben wir das auch gemacht.

Hin und wieder ist eine der Diskussionsspitzen in eine Zeitung gelangt. Es hiess dann: «Riesenkrach im Bundesrat!»

Das ist nicht wahr. Wir haben genau wie die Kommissionsmitglieder die einzelnen Möglichkeiten gegeneinander abgewogen und über jeden Satz in jedem Brief, den wir der Kommission geschickt haben, eine interessante Diskussion geführt mit dem Resultat, dass wir – das haben wir letztes Jahr mehrmals kundgetan – die von der Kommission vorgeschlagene Grundnorm und Übergangsbestimmung sowie die rasche Einführung der Förderabgabe unterstützen.

Wir stehen hinter dem Konzept der ständerätlichen Kommission. Das Fördervolumen gemäss Übergangsbestimmung oder gemäss Förderabgabebeschluss kann sich in der Grössenordnung bewegen, die in Ihrer Kommission diskutiert wurde und Ihnen nun vorgeschlagen wird, nämlich zwischen 320 und 480 Millionen Franken pro Jahr.

Wir haben als einzige Abweichung gegenüber dem Konzept der Kommission festgehalten, dass wir die Mittel zwar so verwenden möchten, wie sie es vorschlägt, aber die Möglichkeit der Verteilung etwas offener halten möchten. Was die Abgeltung von nichtamortisierbaren Investitionen (NAI) bei Wasserkraftwerken angeht, sind wir gegen eine generelle Abgeltung derselben, möchten uns aber vorbehalten, in einzelnen Härtefällen solche Beiträge sprechen zu können, wobei der Bundesrat das dann auf ein entsprechendes Geseh tun hin und nach einer entsprechenden Vernehmlassung tun würde; wir möchten uns hier einfach eine Türe offenhalten. Ebenso möchten wir die Möglichkeit offenhalten, die Beiträge für «joint implementations» gebrauchen zu können. Dabei gehe ich davon aus, dass auch Ihre Kommission – so, wie sie es formuliert hat – solche nicht unbedingt ausschliessen will. Der Bundesrat wollte einfach den Begriff ausdrücklich genannt haben. Das sind eigentlich die einzigen Differenzen.

Was die Dauer der Förderungsprogramme angeht, ist der Bundesrat ebenfalls ihrer Auffassung. Nun laufen in der Bundesverwaltung auch bereits die Vorbereitungen, damit dieses Konzept dann tatsächlich umgesetzt werden kann. Über die Ausführungsgesetzgebung zur Grundnorm soll – im Kontext der neuen Finanzordnung mit ökologischen Anreizen – möglichst bald eine Vernehmlassung durchgeführt werden.

Die nötigen Vorbereitungen zur Umsetzung des Förderabgabebeschlusses sind ebenfalls zu treffen, nämlich zur Erhebung der Abgabe, inklusive der Sonderregelungen für die energieintensiven Unternehmen. Es sind auch die Förderprogramme vorzubereiten, wobei die Erfahrungen, die mit dem Investitionsprogramm 1997 und 1998 gemacht wurden, durchaus genutzt werden können.

Ich möchte diesbezüglich immerhin sagen, dass 64 Millionen Franken vor allem im Baubereich in kurzer Zeit ein Investitionsvolumen von 560 Millionen Franken auslösten, dass 2800 Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen und 140 Millionen Kilowattstunden Strom eingespart werden konnten – kumuliert auf eine Lebensdauer von zwanzig Jahren der Investitionen – und dass die Kosten für den administrativen Aufwand sehr gering waren. Sie betragen nämlich gerade 0,5 Prozent der Investitionen.

Ich möchte diese positiven Auswirkungen doch in Erinnerung rufen; die Kantone haben davon auch profitiert, allerdings unterschiedlich. Profitieren konnten diejenigen, die mit ihren Anträgen bereit waren. Es gab andere Kantone, in denen die Nachfrage etwas langsam kam. Für sie war dann nichts mehr vorhanden. Das Interesse ist sehr gross und der Nutzen auch.

Es ist richtig gesagt worden, dass es natürlich Querbezüge zwischen den energiepolitischen Vorlagen gibt. Die Energieabgabe kann die durch die Marktöffnung zu erwartende schwierige Lage von einigen Wasserkraftwerken erleichtern, indem beispielsweise die Wasserkraft von der Energieabgabe befreit würde. Sie werden darüber diskutieren, ob die Förderung der Erneuerung und Erhaltung bestehender Anlagen berücksichtigt wird, sei das nun einfach Erneuerung der Wasserkraftwerke hinsichtlich umweltpolitischer Auflagen, die in diesem Zusammenhang aktuell werden können, sei es aber auch durch die Abgeltung von NAI in Einzelfällen, so, wie ich es am Anfang gesagt habe.

Die Geschwindigkeit der Öffnung des Elektrizitätsmarktes hängt, zumindest politisch – ich muss betonen: zumindest politisch –, mit den Massnahmen im Bereich der Wasserkraft zusammen. Es ist mir wohl bewusst, dass man sich auf den Standpunkt stellen kann, es sei absolut möglich, NAI nicht abzugelten – überhaupt nicht, auch nicht in Einzelfällen –, dass man sich also auf den Standpunkt stellen kann, für die Erneuerung der Wasserkraftwerke seien die Werke selbst zuständig – sie müssten die entsprechenden Mittel bis jetzt selber bereitgestellt haben –, und dass daher, ungeachtet der Lage der Wasserkraftwerke, eine rasche Marktöffnung eingeführt werden könnte.

Dieses Konzept wird durchaus vertreten. Ich halte es aber in der gegenwärtigen politischen Landschaft nicht für durchführbar. Wenn ich die Mehrheit in Ihrer Kommission und diejenige im Nationalrat ansehe, so glaube ich, dass die Möglichkeit, aus dieser Energieabgabe die Erneuerung und die NAI mitzufinanzieren, dazu beitragen kann, dass wir dereinst eine rasche Marktöffnung anstreben können. Politisch gesehen gibt es hier also zumindest einen Zusammenhang.

Eine Abgeltung von NAI für Kernkraftwerke hat der Bundesrat allerdings abgelehnt, wobei er gerade die Beschlüsse «Leistungserhöhung Leibstadt» und «Verlängerung der Laufzeit von Mühleberg» in diesem Zusammenhang gefällt hat, damit nachher die beiden Kraftwerke nicht darauf angewiesen sind, dass ihnen die NAI anderweitig abgegolten werden.

Wegen der Marktöffnung und der weiterhin bestehenden Opposition dürfte es kaum möglich sein, in absehbarer Zeit neue Kernkraftwerke zu erstellen. Dazu braucht es gar nicht, wie Herr Cavadini gesagt hat, einen Bundesrat, der dieser Auffassung ist, sondern das ist eine realistische Einschätzung der energiepolitischen Lage. Ersatzlösungen dürfen aber nicht einfach fossilthermische Kraftwerke oder Importe sein. Die Förderabgabe ist daher für die Verbesserung der Effizienz auch der Stromverwendung und die Stärkung der Position der erneuerbaren Energien um so wichtiger.

Es besteht auch ein Querbezug zwischen dieser Vorlage und der Klimaschutz- und Luftreinhalte-Politik des Bundesrates. Die Treibhausgas-Emissionen hängen überwiegend vom Verbrauch fossiler Energien ab. Die weiterhin problematischen Luftschadstoffe Stickdioxid, Ozon und Staub, der in unsere Lungen dringt, sollen auch durch energiepolitische Massnahmen verringert werden. Es geht also z. B. um den optimalen Einsatz und Betrieb von Heizungen, um das Mobilitätsmanagement in Unternehmen, Gemeinden und Städten, wie dies bis jetzt mit dem Programm «Energie 2000» erfolgt. Der Bundesrat ist also mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Konzept einverstanden und schliesst sich diesem an.

Entwurf 97.028 – Projet 97.028

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

A. Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)»

A. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage (Initiative énergie et environnement)»

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1a Abs. 1

Antrag der Kommission

Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

Art. 1a al. 1

Proposition de la commission

En même temps que l'initiative, un contre-projet de l'Assemblée fédérale sera soumis au vote du peuple et des cantons.

Angenommen – Adopté

Art. 1a Abs. 2

Antrag der Kommission

Einleitung

Die Bundesversammlung schlägt vor, Artikel 24octies der Bundesverfassung durch neue Absätze 5–9 mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

Art. 24octies Abs. 5

Der Bund erhebt auf nichterneuerbaren Energieträgern eine besondere Abgabe.

Art. 24octies Abs. 6

Sie ist Teil der Energie- und Umweltpolitik. Ihr Ertrag wird zur Senkung der obligatorischen Lohnnebenkosten verwendet.

Art. 24octies Abs. 7

Bei der Bemessung der Abgabesätze wird berücksichtigt, wie sich die einzelnen Energieträger auf Klima und Umwelt auswirken und wie sie mit anderen Abgaben belastet sind.

Art. 24octies Abs. 8

Für Produktionsprozesse, die in hohem Masse auf den Einsatz von nichterneuerbaren Energieträgern angewiesen sind, werden besondere Regelungen und Ausnahmen vorgesehen.

Art. 24octies Abs. 9

Die Abgabe nimmt Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Sie wird gestaffelt eingeführt.

Antrag Bieri

Art. 24octies Abs. 5

Der Bund erhebt auf Energieträgern eine besondere Abgabe. Er unterscheidet zwischen erneuerbaren und nichterneuerbaren Energieträgern.

Art. 24octies Abs. 6

Die Abgabe ist Teil der

Art. 1a al. 2

Proposition de la commission

Introduction

L'Assemblée fédérale propose de compléter l'article 24octies de la Constitution fédérale par les alinéas 5–9 nouveaux suivants:

Art. 24octies al. 5

La Confédération prélève une taxe particulière sur les agents énergétiques non renouvelables.

Art. 24octies al. 6

La taxe fait partie de la politique de l'énergie et de l'environnement. Son produit est utilisé pour décharger les milieux économiques d'une partie des charges salariales annexes obligatoires.

Art. 24octies al. 7

Le législateur fixe les taux de la taxe en tenant compte de l'effet des différents agents énergétiques sur l'environnement et sur le climat, ainsi que d'autres taxes qui grèvent déjà ces agents énergétiques.

Art. 24octies al. 8

La loi prévoit des réglementations particulières et des exceptions pour des modes de production qui nécessitent une grande consommation d'énergie non renouvelable.

Art. 24octies al. 9

La taxe tient compte de la capacité concurrentielle de l'économie. Elle est introduite par étapes.

*Proposition Bieri**Art. 24octies al. 5*

La Confédération prélève une taxe particulière sur les agents énergétiques. Elle fait la différence entre agents énergétiques renouvelables et non renouvelables.

Art. 24octies al. 6

(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Einleitung – Introduction**Angenommen – Adopté**Art. 24octies Abs. 5, 6 – Art. 24octies al. 5, 6*

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Ich möchte doch noch ein Wort zu Absatz 2 von Artikel 1a sagen. Viele übersehen – man hat es auch in der Debatte wieder gehört, aber auch in den Zeitungen lesen können –, dass die Grundnorm nicht für sich allein steht, sondern dass sie die Fortsetzung des heutigen Artikels 24octies Absätze 1 bis 4, des Energieartikels der Bundesverfassung, ist.

Was wir vorschlagen, ist also nicht ein neuer Verfassungartikel, sondern eine Verlängerung des Energieartikels. Das hat einen Einfluss auf die Kritik, welche besagt, die Zielsetzung dieser Grundnorm sei unklar; Herr Büttiker hat dies heute im Rat geäussert.

Wenn Sie einmal nachlesen, was in demselben Artikel in den Absätzen 1 bis 4 über die Energiepolitik der Schweiz und was in Artikel 24septies, im Umweltschutzartikel, der ja auch angesprochen ist, heute schon steht, dann sehen Sie, dass das nicht irgendetwas Schwammiges oder Unpräzises ist, sondern dass es genügend klar definiert ist.

Ich weise die Kritik zurück, dass diese Grundnorm keine klare Zielsetzung habe. Im Energieartikel steht heute schon, die Energieversorgung müsse ausreichend, breitgefächert, sicher, wirtschaftlich, umweltverträglich, sparsam und rationell sein und die Energieabgabe solle dazu beitragen. Im Energieartikel steht heute schon, dass regionale Anliegen zu berücksichtigen sind und dass wirtschaftlich tragbare Massnahmen getroffen werden müssen. Auch das ist Teil dieser Energiepolitik, die zum Ziel der neuen Grundnorm gehört; im Umweltschutzartikel steht, dass der Schutz von Mensch und Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu gewährleisten sei – auch das ein Ziel dieser Abgabe wie die Verminderung des Energieverbrauchs.

Es gehört natürlich das ganze Umweltschutzgesetz mit all seinen Verordnungen dazu, und ich meine, wenn man es so betrachtet und den Zusammenhang sieht, in den die neue Grundnorm gestellt wird, dann kann man sich nicht im Ernst beklagen, dass sie verschwommene Ziele habe. Sie hat ganz klare Ziele, und sie sind alle gut spezifiziert.

Nun zu Absatz 5: Wir haben, das möchte ich zu den Materialien geben, die Formulierung «besondere Abgabe» gewählt, um diese Abgabe klar von den bestehenden Abgaben abzugrenzen, die auf erneuerbaren und nichterneuerbaren Energien direkt oder indirekt schon liegen. Es ist also etwas Neues, es ist nicht eine Erhöhung der Mineralölsteuer oder so etwas; es ist eben eine neue, eine besondere Energieab-

gabe. Sie wird, wie das mehrfach festgestellt wurde, nur auf den nichterneuerbaren Energieträgern erhoben.

Ich weiss, dass bei diesem Punkt Kritik besteht und dass es Leute gibt, insbesondere Herr Professor Binswanger, die meinen, man müsse die Abgabe auf allen Energien erheben, mindestens so weit sie gehandelt würden. Ich kann seiner Argumentation absolut folgen, halte sie aber für ein Produkt akademischen Denkens. Das möchte ich damit nicht schlecht machen, im Gegenteil. Aber ich denke, wenn man so argumentiert, vergisst man, dass wir in der Schweiz heute in einer Situation stehen, in der es ein Schildbürgerstreich wäre, wenn wir insbesondere die erneuerbare Wasserkraft besteuern würden. Das ist politisch schlicht nicht möglich und auch nicht sinnvoll.

Wie Sie noch sehen werden, haben wir in der Übergangsbestimmung und im Förderabgabebeschluss den folgenden Weg gewählt: Die Abgabe muss auch für die erneuerbaren Energien beim Import, bei der Herstellung oder bei der Verteilung bezahlt werden. Sie wird aber anschliessend zurückerstattet. In diesem Sinne wird die Abgabe nicht definitiv erhoben. Wir müssen eine solche Lösung wählen, wenn wir die erneuerbaren Energien von der Abgabepflicht ausschliessen wollen, sonst kommen wir wegen der WTO- und der Gatt-Verträge in unüberwindbare Schwierigkeiten.

Ich muss an diesem Punkt bei der Grundnorm sagen, dass der Bundesrat und die Verwaltung bei der Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung ein besonderes Augenmerk auf die internationalrechtlichen Fragen im Rahmen der WTO werden richten müssen, damit wir uns keine Schwierigkeiten einhandeln.

Bieri Peter (C, ZG): Ich bringe meinen Vorschlag hier in die Diskussion ein, weil ich mich im Vorfeld intensiver mit der Frage beschäftigt habe, welchen Effekt wir letztlich mit der Besteuerung der Energie erzielen wollen.

Einerseits gehen wir von der Grundidee der ökologischen Steuerreform aus, die eine Kombination aus einer Verteuerung der Energie mittels einer Energiesteuer und der Verwendung des Steuerertrages zur Senkung der Lohnnebenkosten ist. Diese hier vorliegende Grundnorm soll primär auf eine längerfristige Zielsetzung der Energie- und der Steuerpolitik hinfendern. Sie geht von der Erkenntnis aus, dass die menschliche Arbeit zunehmend durch Technik verdrängt – oder sagen wir: ersetzt – wird. Für diese Technik braucht es jedoch Energie. Ob diese nun umweltschonend oder umweltbelastend produziert wird, ist für diesen Umstand des Ersatzes von Arbeit durch Technik vorerst ohne irgendwelche Bedeutung.

Wenn wir folglich von der Grundphilosophie ausgehen, dass Technik und die dazu benötigte Energie menschliche Arbeit ersetzen und dieses Faktum beigezogen werden soll, um im Sozialversicherungsbereich eine neue Finanzierung zu suchen, so müsste dieser Wechsel der Finanzierungsbasis unabhängig von der Art der Energie erfolgen. Es kommt hinzu, dass es gewisse Branchen in der Wirtschaft gibt, die von ihrer Produktionstätigkeit her ganz unterschiedlich fähig sind, auf nichterneuerbare Energieträger umzusteigen.

Während etwa in Dienstleistungsunternehmen problemlos nur Wasserenergie – sprich: elektrischer Strom – benötigt wird, ist ein produzierendes Unternehmen unter Umständen zwingend auf nichterneuerbare Energieträger wie Heizöl oder Diesel angewiesen.

Ein kleines, aber einleuchtendes Beispiel mag die in der Metallbearbeitung hinlänglich bekannte Praxis des Schweissens sein. Hier gibt es Metallbearbeitungen, bei denen nur elektrisch geschweisst wird, während andere wiederum nur auf der Basis von Gas – sprich: Azetylen und Sauerstoff – arbeiten. Bei beiden Energieverwendungen handelt es sich um technische Anwendungen. Ist es jetzt richtig, dass man die einen besteuert, die anderen jedoch gänzlich befreit, und dies unter dem Motto «Energie statt Arbeit besteuern»? Diese Erkenntnis ist auch in anderen Ländern Grundlage dafür, dass auf der gesamten gehandelten Energie eine Abgabe erhoben werden soll.

Auch ich habe den Beitrag von Professor Binswanger von der Universität St. Gallen gelesen; er schreibt, dass gemäss internationalen Verpflichtungen, insbesondere auch gemäss den WTO-Regeln, alle Energien besteuert werden müssten. Diese direkte Beziehung von wegfallender Arbeit und deren Ersatz durch Energie ist der erste Ansatz meiner Überlegungen.

Ein zweites Argument ist meiner Meinung nach darin zu sehen, dass auch die erneuerbaren Energien nicht einfach als völlig umweltneutral betrachtet werden dürfen. Auch erneuerbare Energien belasten irgendwo die Umwelt; selbst die Biomasseproduktion in der Landwirtschaft geht nicht ohne erheblichen Energiebedarf von aussen vor sich.

Auch benötigen Investitionen in Alternativenenergien erhebliche Energieaufwände. Dass sie aber in umweltmässiger Hinsicht besser abschneiden und deshalb einer anderen, wesentlich niedrigeren Besteuerung unterstellt werden sollen, lässt sich mit den von mir in Absatz 5 vorgeschlagenen Differenzierungen zwischen erneuerbarer und nichterneuerbarer Energie regeln. Die Absätze 6ff. nehmen diesen Grundgedanken ja ebenfalls in einer differenzierten Betrachtungsweise auf.

Ein drittes Argument: Ein Ziel der Energiebesteuerung muss sein, dass wir generell weniger Energie konsumieren, und zwar unabhängig davon, von welcher Energie wir Gebrauch machen. Es ist durchaus ein Ziel der Energiepolitik, mit den nichterneuerbaren Energien sparsam umzugehen, aber auch, mit den erneuerbaren Energien vorsichtig umzugehen, denn auch diese stehen ja nicht unbeschränkt zur Verfügung oder können allenfalls für eine andere Verwendung als die primär vorgesehene verwendet werden. Wenn wir also schon Energie sparen müssen, dann soll nicht so getan werden, als ob die erneuerbaren Energien ohne Einschränkungen konsumiert werden könnten.

Zusammenfassend: In dieser Grundnorm legen wir die zukünftige, langfristige – das muss betont werden –, also diejenige ab etwa Mitte des nächsten Jahrzehnts geltende Energiepolitik fest. Wenn wir der Grundphilosophie nachleben wollen, dass wir die Arbeit kostenmässig entlasten und den Kompensationsfaktor Energie belasten wollen, dann muss das in einem konsequenten und in sich konsistenten Rahmen für unsere Volkswirtschaft passieren. Demzufolge können die erneuerbaren Energien im heutigen Stadium der Festlegung der Grundnorm nicht einfach ausgeklammert werden. Das entspricht auch dem Vorgehen in anderen Ländern, z. B. in Deutschland, wo man diese Frage zurzeit intensiv diskutiert.

Die unterschiedliche Belastung der Umwelt kann durch eine differenzierte Ansetzung der Besteuerungshöhe realisiert werden. Damit erhalten wir auch den gewünschten Lenkungseffekt. Auch die erneuerbare Energie muss sparsam konsumiert werden; auch sie darf nicht einfach verschleudert werden. Eine adäquate Belastung kann auch hier wirksam sein.

Ich bin mir im klaren darüber, dass mein Vorschlag wahrscheinlich noch nicht völlig ausgereift ist, sondern durchaus noch der Überarbeitung bedarf. So ist etwa die Frage abzuklären, inwieweit nur die gehandelte und nicht die zum Eigenverbrauch produzierte Energie besteuert werden soll. Mir scheint es aber richtig, dass wir dieser Thematik unsere Aufmerksamkeit schenken, damit wir dann in einigen Jahren bei der Einführung dieser Steuerreform nicht bereits eine erste Revision dieses Verfassungsartikels durchführen müssen, weil wir der Grundphilosophie «Energie statt Arbeit besteuern» nicht konsequent genug nachgelebt und dann vielleicht auch im internationalen Energiemarkt eine Insellösung produziert haben, die sich kaum als Sololösung Schweiz realisieren lässt.

In diesem Sinne habe ich diesen Antrag zu Artikel 24octies Absatz 5 der Bundesverfassung formuliert. Ich bin mir klar darüber, dass es allenfalls noch Präzisierungen und Nuancierungen geben muss, aber ich glaube, hier in diesem Rat kann diese Bestimmung so einmal eingebracht werden.

Ich hoffe, dass Sie ihm die gebührende Aufmerksamkeit schenken.

Spoerry Vreni (R, ZH): Ich möchte mich nicht zum Antrag Bieri äussern. Ich möchte zuerst die Stellungnahme des Bundesrates dazu hören. Hingegen möchte ich festhalten, dass ich hinter der Grundnorm stehe und sie in der Fassung unterstütze, wie sie Ihnen die vorberatende Kommission vorlegt. Ich betone das aus zwei Gründen. Vor allen Dingen mit Blick auf Artikel 24octies Absatz 6 der Bundesverfassung, wo der Bundesrat sowohl in seinem Papier, das er uns ausgehändigt hat, wie auch jetzt wieder gesagt hat, dass die Senkung der Lohnnebenkosten für ihn zu restriktiv sei, dass er sich eigentlich mit der Grundnorm auch die Möglichkeit offenhalten möchte, zusätzliche Abgaben zu generieren.

Genau das, bin ich der Meinung, darf nicht geschehen. Ein Umbau in Richtung Ökologie soll nicht dazu dasein, zusätzliche Abgaben zu erheben, die Steuerquote generell zu erhöhen, sondern sie soll dazu dasein, mit einer Belastung der Energie ökologische Schritte in die richtige Richtung zu machen, aber daneben andere bestehende Belastungen, nämlich die Lohnnebenkosten, abzubauen. Es liegt mir daran, auf diesen Punkt hinzuweisen.

Zum zweiten finde ich, dass Absatz 7 erwähnenswert ist, wo vorgesehen wird, dass die Mittel, die über die Grundnorm im Energiebereich zukünftig abgeschöpft werden sollen, um bei den Lohnnebenkosten wieder vergütet zu werden, an den Emissionen anschliessen können und nicht am Energiegehalt.

Auch hier muss ich sagen: Wir machen etwas für die Umwelt, und wenn wir für die Umwelt etwas tun wollen, dann müssen wir mit der Abgabe bei den Emissionen ansetzen – das ist auch die Richtung des CO₂-Gesetzes. Es sollte ja auch möglich sein, mit dem Konzept, das die ständerätliche Kommission jetzt beantragt, die Inkraftsetzung des CO₂-Gesetzes unnötig zu machen, weil wir die Reduktion der Emissionen anderweitig erzielen.

In diesem Sinne trete ich für die Grundnorm ein und bitte Sie, ihr in der Fassung der Kommission zuzustimmen.

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Der Antrag Bieri lag der Kommission nicht vor. Dennoch hat sie in der Subkommission die Frage einmal kurz diskutiert. Es sind drei Dinge dazu zu sagen:

1. Von der Sache her, aus akademischer Sicht, hat der Vorschlag von Herrn Bieri gute Gründe für sich, aus politischer Sicht aber nicht. Ich halte den Zeitpunkt für eine Besteuerung aller Energien einschliesslich der erneuerbaren und insbesondere auch der Solarenergie, angesichts der Solar-Initiative, und der Wasserkraft, angesichts der Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes, heute schlicht für politisch falsch.

Es wird so sein, dass uns die Probleme, die wir durch die Freistellung der erneuerbaren Energieträger lösen wollen, während mindestens zwanzig oder fünfundzwanzig Jahren begleiten werden. So lange muss man rechnen, bis die erneuerbaren Energien einen wesentlichen Anteil – der über den heutigen hinausreicht – zur Energieversorgung beitragen können. Ich denke auch, dass es bei den Liberalisierungsproblemen jener Wasserkraftwerke, die wirklich in Schwierigkeiten sind, nicht um einige Jahre, sondern eher um ein Dutzend oder fünfzehn Jahre geht. Wenn man nach fünfzehn oder zwanzig Jahren das Gefühl hat – das sind dann nicht mehr wir –, man müsse jetzt vielleicht doch die erneuerbaren Energien mit einbeziehen, dann darf man, glaube ich, den Artikel entsprechend ändern. Man kann sich dann auf diese Frage konzentrieren.

2. Zur Form des Antrages Bieri: Das Anliegen gehört sicher nicht in den Absatz 5, denn was heisst, man unterscheidet zwischen den beiden Energieträgern? Das ist eine Binsenwahrheit, denn man unterscheidet tatsächlich, deshalb gibt es das Wort erneuerbar. Was man mit dieser Unterscheidung machen soll, das wird im Antrag Bieri nicht gesagt. In Absatz 7 wäre der Ort, wo er sagen könnte, man solle bei der Besteuerungshöhe oder der Abgabehöhe zwischen den erneuerbaren bzw. den nichterneuerbaren Energien unterscheiden. Dann müsste er den Antrag stellen, dass man in Absatz 5 «erhebt auf allen Energieträgern eine besondere Abgabe» schreibt. Dann wäre sein Anliegen automatisch in

Absatz 7 enthalten, oder er könnte es dort noch präzisieren. Das wäre von der Form her zu sagen; so, wie er jetzt formuliert ist, ist der Antrag sowieso nicht akzeptabel.

3. Es kommt die Genese des Gesetzes hinzu: Es existiert keine grosse Chance, dass der Zweirat, also der Nationalrat, einem solchen Antrag folgen würde. Erinnern Sie sich daran, dass der «Urkall» dieser ganzen Geschichte im Zusammenhang mit den Anliegen punkto Sonnenenergie passierte. Diese Leute wollen sicher nicht eine besondere Besteuerung dafür einführen, sie wollen keine Besteuerung. Ich verstehe Sie, Herr Bieri. Ich verstehe mit dem Verstand, was Sie vorschlagen, aber ich halte es nicht für opportun, dem nun zu folgen. Ich bitte Sie, den Antrag Bieri abzulehnen.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Zunächst zu Frau Spoerry: Diesbezüglich stellt Ihnen der Bundesrat ja keinen Antrag. Im Brief hat er einfach festgehalten, dass angesichts der immer noch vorhandenen Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Finanzierung der Sozialversicherungen in der Zukunft die Option der Energiesteuer als ein strategisches Steuersubstrat zur Vermeidung von Erhöhungen von Sozialversicherungsbeiträgen offengehalten werden sollte. Der Bundesrat folgt hier ein wenig der Philosophie, die er bei der NAI-Abgeltung in Härtefällen verfolgt. Er sagt, dass er sich das gerne offenhalten würde, solange das Umfeld – die ökologische Steuerreform und auch die Zukunft der Sozialversicherungen – gesetzgeberisch noch ungewiss ist. Wir haben keinen Antrag gestellt, stellen aber fest, dass diese Option wahrscheinlich nicht mehr erfüllt wäre, wenn in der Verfassung nur gerade die «Senkung von Lohnnebenkosten» genannt würde. Doch das Geschäft geht ja noch weiter. *Panta rhei* – nachher fliesst es in den Nationalrat. Wir werden sehen, was dort noch alles damit geschieht.

Ich benütze die Gelegenheit, jetzt auch Frau Forster zu antworten, weil das, was sie bei der Eintretensdebatte gefragt hat, hierher gehört. Eine Steuerbefreiung der Elektrizität aus Schweizer Wasserkraftwerken und zugleich die Besteuerung des Stromimportes wären WTO- und Gatt-widrig. Auch aus technischen Gründen kann ausländische Stromproduktion nicht von der schweizerischen unterschieden und separat besteuert werden. Die Lösung, die Ihre Kommission vorsieht, dass nämlich der inländische Stromverbrauch besteuert wird, inklusive Importstrom, jedoch eine Rückerstattung der Belastung an die Wasserkraftwerke erfolgt, kann dann durchaus WTO- und Gatt-kompatibel sein.

Nun noch zum Antrag Bieri – ein konsequenter Antrag, insofern ist er in sich richtig. Politisch würde ich aber eher der Kommission folgen, so, wie dies der Berichterstatter gesagt hat. Schliesslich geht es um die Förderung erneuerbarer Energien. Wenn wir jetzt erneuerbare Energien gleichzeitig fördern und sie auch belasten, dann mag das zumindest als ein kleiner Widerspruch erscheinen, der nicht unbedingt mehrheitsfähig sein dürfte.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	28 Stimmen
Für den Antrag Bieri	1 Stimme

Art. 24octies Abs. 7 – Art. 24octies al. 7

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Hier muss ich klarstellen, dass durch diesen Verfassungsartikel zwei Bemessungsdifferenzierungen zugelassen sind:

Die erste Differenzierung ist nach Auswirkungen auf Klima und Umwelt erlaubt. Das schliesst – das möchte ich deutlich sagen – nicht nur die CO₂-Emissionen ein, wir machen hier kein CO₂-Gesetz, sondern alle Emissionen, besonders die langfristigen, also auch jene aus der gesamten Produktion der Kernkraft, vom Uranbergbau bis zur Endlagerung.

Die zweite Differenzierung ist nach vorbestehender fiskalischer Belastung erlaubt. Hier schaut die Kommission besonders auf die Frage des «Tanktourismus». Benzin und insbesondere Diesel sind heute schon sehr hoch belastet. Es macht weder ökologisch noch ökonomisch Sinn, noch hohe Abgaben dazuzuschlagen. Diese Differenzierung garantiert,

dass wir nicht sinnlosen Umwegverkehr beim Tanken erzeugen. Das ist auch eine Möglichkeit, die bei der Ausarbeitung des Gesetzes eingeführt werden darf.

Angenommen – Adopté

Art. 24octies Abs. 8 – Art. 24octies al. 8

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Ich möchte Sie, natürlich parallel zu dem, was im Bericht steht, darauf aufmerksam machen, dass es um Produktionsprozesse geht und nicht um Dienstleistungen. Es geht um solche Produktionsprozesse, die in hohem Mass auf den Einsatz von nicht-erneuerbaren Energieträgern angewiesen sind. Jene, die erneuerbare brauchen können, werden anders behandelt, wenn man ihnen das nachweisen kann. «Angewiesen sein» heisst, dass sie trotz dem technisch neuesten Stand grundsätzlich nicht in der Lage sind, den Energieeinsatz weiter zu vermindern. Dann tritt die Berechtigung für die besonderen Regelungen ein.

Angenommen – Adopté

Art. 24octies Abs. 9 – Art. 24octies al. 9

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Eine Bemerkung hier – sie wurde bisher nicht gemacht –: Die Kommission ist der Ansicht, dass hier – im Gegensatz zur Förderabgabe – ganz klar eine Staffelung der Einführung nötig sei. Ein wesentlicher Gesichtspunkt der Staffelung ist, dass man die Investitionsplanung zeitgerecht an die kommenden Steuern anpassen kann; man kann die Abschreibeweiten von Investitionen so berechnen, dass die Abschreibungen erfolgt sind, wenn die Steuern dann allenfalls höher werden. Das erlaubt der Wirtschaft eine vernünftige und kostengünstige Planung ihrer Investitionen.

Wir legen grossen Wert darauf, dass der Bundesrat entsprechende Vorschläge unterbreiten wird.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la commission

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'approuver le contre-projet.

Angenommen – Adopté

Gesamt Abstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	32 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

B. Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für einen Solarrappen (Solar-Initiative)»

B. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour l'introduction d'un centime solaire (Initiative solaire)»

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1a Abs. 1*Antrag der Kommission*

Gleichzeitig wird Volk und Ständen ein Gegenentwurf der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

Antrag Jenny
Streichen

Antrag Merz
Streichen

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

En même temps que l'initiative, un contre-projet de l'Assemblée fédérale sera soumis au vote du peuple et des cantons.

Proposition Jenny
Biffer

Proposition Merz
Biffer

Verschoben – Renvoyé

Art. 1a Abs. 2*Antrag der Kommission**Einleitung*

Die Bundesversammlung schlägt vor, einen neuen Artikel 24 mit folgendem Wortlaut in die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung aufzunehmen:

Art. 24 Abs. 1
Mehrheit

Der Bund erhebt auf dem Energieinhalt der nichterneuerbaren Energieträger eine zweckgebundene Förderabgabe von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde.

Minderheit

(Frick, Bisig, Brändli, Inderkum, Respini)

.... Förderabgabe von 0,4 Rappen pro Kilowattstunde.

Art. 24 Abs. 2

Ihr Ertrag wird als Finanzhilfe gezielt eingesetzt für:

- die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere der Sonnenenergie auf überbauten Flächen und der Energie aus Holz und Biomasse;
- die Förderung der rationellen Energienutzung;
- die Erhaltung und Erneuerung einheimischer Wasserkraftwerke.

Art. 24 Abs. 3

Dabei gilt:

- Für jede Massnahme gemäss Absatz 2 Buchstaben a, b und c wird je mindestens ein Viertel des Ertrages eingesetzt.
- Finanzhilfen für die industrielle oder gewerbliche Produktion werden in erster Linie für Massnahmen ausgerichtet, welche die Wirksamkeit des Energieeinsatzes erhöhen und den Einsatz erneuerbarer Energien fördern.
- Finanzhilfen dürfen nur ausgereicht werden, wenn sichergestellt ist, dass den Anliegen des Landschafts- und Ortsbildschutzes Rechnung getragen wird und die Vorschriften über den Umweltschutz eingehalten werden.

Art. 24 Abs. 4

Für Produktionsprozesse, die in hohem Masse auf den Einsatz von nichterneuerbaren Energieträgern angewiesen sind, werden besondere Regelungen und Ausnahmen vorgesehen.

Art. 24 Abs. 5

Die Befugnis zur Erhebung der Förderabgabe ist bis Ende 2010 befristet. Sie kann durch einen referendumpflichtigen Bundesbeschluss um höchstens fünf Jahre verlängert werden.

Art. 24 Abs. 6

Mehrheit

Wird gestützt auf Artikel 24octies Absätze 5–9 der Bundesverfassung eine besondere Energieabgabe erhoben, fällt die Förderabgabe dahin. Für diesen Fall gilt, dass bis zum Weg-

fallen der Befugnis zur Erhebung der Förderabgabe gemäss Absatz 5 im Mittel 300 Millionen Franken pro Jahr aus dem Ertrag der besonderen Energieabgabe für die Massnahmen nach den Absätzen 2 und 3 verwendet werden.

Minderheit

(Frick, Bisig, Brändli, Inderkum, Respini)

.... im Mittel 600 Millionen Franken

Art. 24 Abs. 7

Der Bundesrat kann die Förderabgabe vorzeitig aufheben oder senken, wenn die Massnahmen nach den Absätzen 2 und 3 nach den Verhältnissen auf dem Energiemarkt nicht mehr oder nicht mehr in vollem Umfang nötig sind.

Antrag Maissen

Art. 24 Abs. 1

.... Förderabgabe von 0,6 Rappen pro Kilowattstunde.

Art. 24 Abs. 2

....

c. Wasserkraftwerke sowie zur ökologischen Aufwertung der Gewässer.

Art. 24 Abs. 5

.... bis Ende 2015 befristet. Sie kann

Art. 24 Abs. 6

.... im Mittel 900 Millionen Franken

Antrag Bloetzer

Art. 24 Abs. 1

.... Förderabgabe von 0,6 Rappen pro Kilowattstunde.

Art. 24 Abs. 5

.... bis Ende 2015 befristet. Sie kann

Art. 24 Abs. 6

.... im Mittel 900 Millionen Franken

Antrag Cavadini Jean

Art. 24 Abs. 1

Der Bund erhebt auf dem Energieinhalt der nichterneuerbaren Energien eine zweckgebundene Förderabgabe von durchschnittlich 0,2 Rappen pro Kilowattstunde. Bei der Bemessung der Abgabesätze wird berücksichtigt, wie sich die einzelnen Energieträger auf Klima und Umwelt auswirken.

Antrag Hofmann

Art. 24 Abs. 2

....

c. Streichen

Antrag Jenny

Streichen

Antrag Merz

Streichen

Art. 1a al. 2*Proposition de la commission**Introduction*

L'Assemblée fédérale propose d'inscrire dans les dispositions transitoires de la Constitution fédérale un article 24 nouveau ayant la teneur ci-après:

Art. 24 al. 1

Majorité

La Confédération prélève une taxe de soutien affectée de 0,2 centime par kilowattheure sur la teneur énergétique des énergies non renouvelables.

Minorité

(Frick, Bisig, Brändli, Inderkum, Respini)

.... de 0,4 centime par kilowattheure

Art. 24 al. 2

Le produit de la taxe est utilisé de manière ciblée pour:

- l'encouragement de l'utilisation des agents renouvelables, en particulier l'énergie solaire sur les sites urbanisés et l'énergie du bois et de la biomasse;
- l'encouragement de l'utilisation rationnelle de l'énergie;

c. le maintien et le renouvellement des centrales hydrauliques indigènes.

Art. 24 al. 3

a. Au moins un quart du produit est affecté aux besoins de chacune des lettres a, b et c de l'alinéa 2.

b. Les aides financières à la production industrielle et artisanale sont attribuées en priorité pour des mesures de nature à accroître le rendement énergétique et à encourager le recours aux agents renouvelables.

c. Des aides financières ne sont versées qu'une fois assuré le respect des besoins de la protection du paysage et du site ainsi que des prescriptions de la protection de l'environnement.

Art. 24 al. 4

Des règles particulières et des dérogations sont prévues pour les méthodes de production nécessitant d'importantes quantités d'énergie non renouvelable.

Art. 24 al. 5

La compétence de prélever une taxe de soutien est limitée à la fin de 2010. Cette échéance peut être retardée de cinq ans au minimum, au moyen d'un arrêté fédéral soumis au référendum.

Art. 24 al. 6

Majorité

La taxe de soutien devient caduque si une redevance particulière sur l'énergie selon l'article 24 octies alinéas 5–9 est prélevée. Dans ce cas, on utilisera jusqu'à l'échéance du droit de prélever la taxe selon l'alinéa 5, en moyenne 300 millions de francs par année, imputés sur le produit de la redevance particulière, pour les besoins des alinéas 2 et 3.

Minorité

(Frick, Bisig, Brändli, Inderkum, Respini)

.... en moyenne 600 millions de francs

Art. 24 al. 7

Le Conseil fédéral peut abroger la taxe de soutien avant terme ou la réduire si la situation sur le marché de l'énergie rend partiellement ou entièrement superflues les mesures prévues aux alinéas 2 et 3.

Proposition Maissen

Art. 24 al. 1

.... affectée de 0,6 centime par kilowattheure sur la teneur

Art. 24 al. 2

....

c. centrales hydrauliques indigènes ainsi que l'évaluation écologique des eaux.

Art. 24 al. 5

.... une taxe de soutien est limitée à la fin de 2015. Cette

Art. 24 al. 6

.... la taxe selon l'alinéa 5, en moyenne 900 millions de francs

Proposition Bloetzer

Art. 24 al. 1

.... affectée de 0,6 centime par kilowattheure sur la teneur

Art. 24 al. 5

.... une taxe de soutien est limitée à la fin de 2015. Cette

Art. 24 al. 6

.... la taxe selon l'alinéa 5, en moyenne 900 millions de francs

Proposition Cavadini Jean

Art. 24 al. 1

La Confédération prélève une taxe de soutien affectée de 0,2 centime par kilowattheure en moyenne sur la teneur énergétique des énergies non renouvelables. Les taux de la taxe tiennent compte de l'effet des différents agents énergétiques sur le climat et l'environnement.

Proposition Hofmann

Art. 24 al. 2

....

c. Biffer

Proposition Jenny

Biffer

Proposition Merz

Biffer

Präsident: Ich werde zuerst das Konzept des Gegenvorschlages bereinigen lassen, d. h. über die Anträge zu Artikel 24 der Übergangsbestimmungen abstimmen lassen. Am Schluss stellen wir das so bereinigte Konzept dem generellen Streichungsantrag Jenny/Merz gegenüber.

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Absatz 1 ist einer der Kernpunkte dieser Übergangsbestimmung. Hier geht es darum, wieviel Geld «gesammelt» wird. Sie können davon ausgehen, um einfach die Jalons zu setzen, dass ein Satz von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde ziemlich genau 300 Millionen verfügbare Franken für die Förderung entspricht. Erhoben wird mehr, aber es geht dann allerhand Geld wieder weg, wird zurückerstattet usw.; auch der Vollzug kostet etwas. Wenn man alles zusammenrechnet, kommt man bei einem Satz von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde auf einen verfügbaren Ertrag von rund 320 Millionen Franken – das auch an die Adresse der Journalisten!

Warum hat die Kommission hier zuerst einmal eine «flat rate» gewählt, also 0,2 Rappen pro Kilowattstunde Energieinhalt, ohne Differenzierung, nachdem sie doch in der Grundnorm eine nach Emissionen differenzierte Abgabe vorschlägt?

1. Der Hauptgrund ist der, dass wir heute laut Auskunft des Bundesamtes für Energie methodisch schlicht nicht in der Lage wären, eine wissenschaftlich halbwegs plausible Differenzierung nach Emissionen aller Art vorzunehmen. Die Problematik zeigt sich schon, wenn man nur die klimawirksamen Emissionen anschaut. Das ist noch ein enges Gebiet: Wie soll man CO₂ z. B. mit Methan verrechnen? Methan entsteht bei der Erdölverbrennung und -förderung relativ wenig; hingegen wird bei der Förderung und beim Transport von Erdgas relativ viel unverbranntes Methan frei. Wie soll man das gegeneinander aufrechnen? Methan ist sehr viel treibhauswirksamer als das Erdgas selber, solange es nicht verbrannt ist.

2. Die Umweltbelastung ist natürlich technologieabhängig. Je nachdem, wie Sie den Energieträger verbrennen, entstehen andere Schadstoffe wie z. B. Stickoxide. Sie wissen, dass bei Automotoren wegen der hohen Temperaturen, welche die Motorenhersteller wählen, um möglichst gute Motoren zu bauen, sehr viel vom Stickstoff, den man am liebsten gar nicht dabei hätte, in der Luft mitverbrannt wird; daraus entsteht Stickoxid. «Tiefemperaturige», grossvolumige Motoren verbrauchen weniger Stickstoff, weil die Energieträger «kälter» verbrennen; dafür haben sie mehr Benzinverbrauch usw. Wie soll man diese Technologien hier alle berücksichtigen? Das braucht detaillierte, differenzierte Abklärungen, und diese stehen heute nicht zur Verfügung.

Dazu kommen Belastungen, die ganz anderer Art sind. Die ganze Kernenergie belastet die Umwelt ja weder mit CO₂ noch mit Stickoxiden oder Methan, aber sie ist zweifellos eine hochbelastende Technologie; dies vor allem über sehr lange Zeit. Die Belastung bleibt wesentlich länger als das CO₂ in der Atmosphäre. Zum anderen gibt es z. B. beim Einsatz von Biomasse Grundwasserverschmutzungen. Biomasse ist im Prinzip eine erneuerbare Energie, aber je nachdem, wie die Biomasse entstanden ist, gibt es Probleme. Bei der Windenergie gibt es erhebliche Probleme mit optischen Emissionen: Wenn Sie je einmal einen solchen Windpark überfliegen oder gar durchwandert haben, wissen Sie, dass der ziemlich scheusslich ist. Er erzeugt Lichtspiegelungen und macht sehr viel Lärm – diese Rotoren rauschen persistent.

Wie soll man das alles unter einen Hut bringen? Das ist keine einfache Sache, da braucht es Forschungsarbeiten. Der Zeitbedarf bei der Grundnorm ist erfüllbar, man hat jetzt noch fünf Jahre Zeit bis zur Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung. Die vorliegenden Massnahmen gemäss Übergangsbestimmung wollen wir aber in einem oder eineinhalb Jahren in Kraft setzen, und da haben wir diese Zeit nicht.

Dazu kommt, dass der Förderabgabebeschluss, der dann das eigentliche Gesetz ist, nach dem Konzept der Kommission in der Ausführungsgesetzgebung zur Grundnorm aufgehen wird. Wenn wir Glück haben, wird dieser wahrscheinlich nur drei Jahre in Kraft sein. Die Anstrengung der Abgabendifferenzierung für einen so kurzlebigen Förderabgabebeschluss zu unternehmen schien uns auch aus verwaltungsökonomischen Gründen falsch.

Zum Streit über die Rappenbeträge lasse ich andere reden. Meine Aufgabe ist es, alles am Schluss wieder zusammenzubringen. Eine deutliche Mehrheit der Kommission ist der Meinung, der Satz von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde – also rund 300 Millionen Franken Ertrag pro Jahr – sei das Äusserste. Eine starke Minderheit ist der Meinung, etwas mehr dürfe es schon sein. Es gibt Minderheiten, die in der Kommission nicht so stark vertreten waren, aber im Rat sicher präsent sind und die sich eher auf die Höhe des EAB einschwören. Sie werden alle diese Voten gleich hören.

Frick Bruno (C, SZ): An sich ist die neue Energiepolitik heute bereits Sieger. Es ist in der Tat ein Meilenstein, dass wir einerseits durch den vorherigen Beschluss ein ökologisches Steuersystem einleiten und andererseits ganz offensichtlich mit der Mehrheit bereit sind, auch eine vorübergehende Förderung der erneuerbaren Energien inklusive Wasserkraft vorzunehmen.

Eine neue Abgabe, wie sie diese Förderabgabe ist, darf nur nach Bedarf erhoben werden. Sie muss aber mehr sein als ein blosses Zeichen. Sie soll möglichst tief sein, aber genügend hoch, um die nötige Wirkung zu erzielen.

Ich begründe den Minderheitsantrag zum neuen Artikel 24 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung. Zuerst möchte ich über den Bedarf an Finanzmitteln für eine effiziente Förderung sprechen, nachher möchte ich mich auf die Auswirkungen einlassen, und schliesslich möchte ich ein Wort darüber sagen, was ein tauglicher Gegenvorschlag zumindest beinhalten soll.

Der Bedarf an Finanzmitteln: Die Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz ist heute unbestritten. Über 50 Prozent der Energie verpuffen. Die Energieeffizienz beträgt weniger als 50 Prozent, bei Gebäudewärme teilweise weniger als 30 oder 20 Prozent. Die erneuerbaren Energien aber können sehr viel übernehmen. Herr Bisig hat die Zahlen richtig genannt: 20 bis 30 Prozent des Energiebedarfs könnten in einigen Jahrzehnten durch erneuerbare Energien gedeckt werden.

Die heutige Situation ist aber anders. Insbesondere aufgrund der heute historisch tiefen Erdölpreise werden die Vorräte an Energie einfach in kurzer Zeit verbraucht. Die tiefen Preise fördern einen fast rücksichtslosen Verbrauch der Energieresourcen. In 50 bis 80 Jahren werden die fossilen Vorräte aufgebraucht sein. Erdöl ist viel zu wertvoll, als dass es verbrannt werden dürfte; es bildet doch den Grundstock praktisch aller neueren Stoffe, aller Kunststoffe. Unsere Kinder und Kindeskinde werden nichts mehr davon haben, wenn wir es sehr leichtfertig in wenigen Jahrzehnten verbrauchen. Das war auch der Grund für die Überlegungen bezüglich der Notwendigkeit der Förderung und dafür, dass ich die Solar-Initiative mitunterzeichnet habe. Es waren die historischen Gründe, die zur Initiative geführt haben. Die Initiative selber macht ja einen Finanzbedarf von 800 bis 900 Millionen Franken geltend und will diese Summe den erneuerbaren Energien zuführen. Wenn wir der Kommissionsmehrheit folgen, dann sollen 300 Millionen Franken fliessen, davon ist nur die Hälfte – 150 Millionen – für die Energieeffizienz und die Förderung der erneuerbaren Energien vorgesehen. Das ist etwas mehr, als bereits heute fliesst und wir in verschiedenen Bereichen einsetzen. Es ist viel zu wenig.

Es gibt daneben aber noch den Gesichtspunkt der Wasserkraft im besonderen. Wir wissen – der Zusammenhang ist evident –, dass die Öffnung des Elektrizitätsmarktes kommen wird; und sie wird europaweit rasch kommen.

Nun wollen einige Organisationen, insbesondere der Vorort, eine langsame, gestaffelte Elektrizitätsmarktöffnung einführen, und zwar dergestalt, dass zuerst die grossen Unterneh-

men vom freien Markt profitieren können, einige Jahre später die mittleren und kleinen und schliesslich das Gewerbe und die Haushalte.

Ich meine, so gehe es nicht. Wettbewerb ist nicht teilbar. Wenn man forderte, diese Öffnung gestaffelt einzuführen, Herr Bundesrat Leuenberger, dann käme dies auf dasselbe heraus – Sie wollen zwar die gestaffelte Öffnung, glaube ich, nicht –, wie wenn Sie als Verkehrsminister sagen würden: Wir steigen von Links- auf Rechtsverkehr um; heute wechseln die schweren Lastwagen, morgen die Lieferwagen und in drei Tagen die PW. Eine solche gestaffelte Öffnung führt zum Crash – Wettbewerb ist nicht teilbar.

Was müssen wir tun? Es gibt nichts anderes als eine rasche Öffnung, bei der alle gleich behandelt werden. Wenn wir das nicht tun, könnte das heissen, dass die Klein- und Mittelunternehmen und das Gewerbe die Kosten der Öffnung bezahlen, und das ist unter Wettbewerbsbedingungen nicht tragbar.

Hinzu kommt, dass auch unsere Wasserkraftwerk-Betreiber fähig sind, eine rasche Elektrizitätsmarktöffnung mitzuvollziehen. Über 80 Prozent der Wasserkraftwerke produzieren bereits heute auf dem Niveau der Europäischen Union, des Auslandes, für 3 bis 6 Rappen. Es sind nur wenige, die das nicht können. Bei den Flusskraftwerken ist das Verhältnis nach meinen Informationen etwa gleich. Das führt aber dazu, dass wir bei einer raschen Elektrizitätsmarktöffnung neu die Wasserkraftwerke, die nicht wettbewerbsfähig sind, teilweise unterstützen müssen; denn wir ändern ja während des Spiels plötzlich die Spielregeln. Die Elektrizitätswerke – es sind insbesondere die der Romandie, der EOS, die hier in Bedrängnis kommen – haben investiert, und zwar unter den heutigen Marktbedingungen. Sie erleiden einen Nachteil.

Darum ist es auch bezeichnend, dass der Direktionspräsident der EOS, Herr Jean-Pierre Blondon, und die Regierungsräte Pittet und Kohler – letzterer auch als Präsident der Energiedirektorenkonferenz – sich für eine rasche Öffnung aussprechen, aber gleichzeitig eine Abgeltung verlangen. Der Bedarf für diese Abgeltung an die Wasserkraftwerke ist – nach den Zahlen, welche die Gebirgskantone und die Elektrowatt erhoben haben – rund 2 Milliarden Franken.

Was soll man damit tun? Mit diesen 2 Milliarden Franken sollen vor allem die Erneuerung und die Erhaltung der Wasserkraftwerke unterstützt werden. Die Kommission hat gesagt, die nichtamortisierbaren Investitionen (NAI) – also was bereits investiert ist – seien nicht zu unterstützen.

Nachdem ich die Sache genauer angesehen habe und auch die Argumentation des Bundesrates gehört habe, denke ich, dass der Nationalrat wahrscheinlich darauf zurückkommen muss. Eine restriktive Unterstützung der NAI muss im Sinne eines Verpfändungsmodells erfolgen, wie es bereits vorgeschlagen ist. Wenn wir aber einen solchen Bedarf von rund 2 Milliarden Franken als Preis für die Elektrizitätsmarktöffnung annehmen, dann muss auch die Energieabgabe auf 0,4 Rappen angesagt sein, weil nämlich dann der geplante Viertel pro Jahr rund 150 Millionen Franken ausmacht. In 10 bis 15 Jahren wird das die benötigten rund 2 Milliarden Franken ergeben. Also ist der Bedarf der 0,4 Rappen auch unter dem Gesichtspunkt der Erneuerung der Wasserkraft ausgewiesen.

Welches sind die Auswirkungen? Bei einer Abgabe von 0,4 Rappen steigen die Energiepreise insgesamt um 3,6 Prozent. Für Heizöl sind es 12,1 Prozent – es sei aber angefügt, dass die Schweiz auch dann noch europaweit das billigste Heizöl hat. Beim Strompreis ist es lediglich eine Steigerung von 1 Prozent. Preiserhöhungen tun immer weh. Aber sie liegen in der Bandbreite dessen, was der Rotterdamer Spotmarkt an Preisschwankungen zulässt und regelmässig produziert. Wir haben bisher in Kauf nehmen müssen, dass Energiepreise um 5 bis 10 Prozent schwanken; wir haben es ohne Murren getan.

Eine Schwankung von 3,6 Prozent liegt auch im Rahmen dessen, was als Kursschwankung des Frankens gegenüber dem Dollar alltäglich ist. Aber die statische Belastung einer Preiserhöhung allein genügt nicht. Auch aus wirtschaftlicher Sicht müssen wir eine dynamische Betrachtung anstellen.

Diese dynamische wirtschaftliche Betrachtung führt uns vor Augen, dass die Wirtschaft durch diese Erhöhung nicht leidet, sondern im Ergebnis durchaus profitieren kann.

Ich möchte das in fünf kurzen Punkten erläutern.

1. Die Energieeffizienz: Es wurde dargelegt, dass im Bereich der Energieeffizienz das weitaus grösste Potential vorhanden ist.

Ich habe mir Energierechnungen von Grossbetrieben geben lassen. Die Industrieunternehmen, auch Energiegrossverbraucher, können durch gute, effiziente Massnahmen jährlich 2 bis 3 Prozent der Energie einsparen. In zwei Jahren ist die Erhöhung also bereits kompensiert. Die Energieeffizienz kann in der Wirtschaft durch die Abgabe massiv gefördert werden und noch erfolgreicher werden. Allein unter diesem Gesichtspunkt profitiert die Wirtschaft eher, als dass sie schliesslich draufzahlen muss.

2. Zur Frage der Arbeitsplätze: Aufgrund der Solar-Initiative hat der Bundesrat gründlich errechnen lassen, was die Solar-Initiative an Arbeitsplätzen bringt. Die Zahlen gehen auseinander, aber sie sind immer positiv: Auch mit dem Gegenvorschlag wird die Wirkung hinsichtlich der Arbeitsplätze und der Entlastung der Arbeitslosenkasse positiv sein.

3. Es wird oft übersehen, dass die Strommarktöffnung die Energiepreise für die Industrieunternehmen um bis zu 25 Prozent senkt. Wenn wir, um die Nachteile der Strommarktöffnung aufzufangen, eine Prämie von 1 Prozent verlangen, dann ist die Rendite immer noch 24 Prozent; ich glaube, auch unter diesem Gesichtspunkt sei diese 0,4-Rappen-Abgabe tragbar.

4. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben uns gelehrt: Immer dort, wo die Schweiz aus Umweltgründen dem Ausland in der Energietechnik vorangegangen ist, hat die Schweizer Wirtschaft einen Vorteil erarbeitet, der sich kurz- und mittelfristig auszahlt hat. Das wird in diesem Bereich nicht anders sein, weil die Schweizer Wirtschaft, sei es das Gewerbe, sei es die Industrie, einen technischen Vorsprung gewinnen wird.

5. Die energieintensiven Branchen, mit denen wir in der Subkommission Kontakt hatten, unterstützen die Lösung. Was wollen Sie mehr, als dass selbst die Energiegrossverbraucher sagen, die vorgeschlagene Lösung sei gut und sie wärdersetzten sich nicht, weil nämlich die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft gewahrt sei!

Unter dynamischer Betrachtung ist diese Abgabe wirtschaftlich kein negatives Faktum, sondern sie wird ein positives Ergebnis zeitigen. Sie wirkt aber auch zur Ressourcenschonung, sie vermindert die Umweltbelastung, sie fördert die erneuerbaren Energien und die Energieeffizienz und ermöglicht die rasche Elektrizitätsmarktöffnung.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, den 0,4 Rappen und damit der Minderheit zuzustimmen.

Ein letztes Wort zum Gegenvorschlag: Ich erinnere Sie daran, dass wir einen Gegenvorschlag zur Solar-Initiative machen, welche nach allen Meinungsumfragen sehr grosse Chancen hat, angenommen zu werden. Nun muss ein Gegenvorschlag für die Bevölkerung und für die Initianten eine tatsächlich greifbare Alternative sein. Wenn Sie der Mehrheit folgen, dann fliessen zur Förderung der Energieeffizienz und zur Förderung erneuerbarer Energien insgesamt 150 Millionen Franken.

Das ist ein Sechstel dessen, was die Solar-Initiative verlangt. Nun die Gewissensfrage: Ist es ein tauglicher Gegenvorschlag, den die Bevölkerung, unsere Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, und die Initianten als Gegenvorschlag wahrnehmen können, wenn Sie einen Sechstel sprechen? Ist das nicht eher ein Feigenblatt, das nicht verdeckt, was es verdecken soll?

Auch aus diesen Gründen, um die Initiative ernst zu nehmen, bitte ich Sie, dem Gegenvorschlag mit den 0,4 Rappen zuzustimmen. Die Wirkung bei 0,2 Rappen, wenn das das Endergebnis sein sollte, wird nämlich anders sein: Man wird sich auf die Initiative besinnen und den Gegenvorschlag gar nicht mehr unterstützen; das wäre ebenfalls schade.

Ich bitte Sie, stimmen Sie aus Überzeugung für den Antrag der Minderheit, für 0,4 Rappen.

Maissen Theo (C, GR): Ich spreche zu meinen Anträgen bezüglich Artikel 24 Absätze 1, 5 und 6.

Wir stehen in der Energiepolitik vor einer höchst komplexen Situation. Wir wissen zwar, was wir heute an aktuell verfügbaren Energien haben. Wir wissen weniger genau, was wir in Zukunft brauchen werden, und wir wissen sehr wenig darüber, wie wir die Energieversorgung langfristig sichern wollen.

Über die wichtigsten heute verfügbaren Energien wissen wir folgendes: Die fossilen Energien sind endlich und werden einmal erschöpft sein. Bei der Kernenergie haben wir verschiedene Ungewissheiten, vor allem auch politischer Art. Auf der einen Seite – denken Sie an die Kernenergiepolitik in Österreich und neuestens in Deutschland und Schweden – ist sehr viel Zurückhaltung gegenüber dieser Technologie aufgekommen. Auf der anderen Seite setzen Frankreich und Japan nach wie vor voll auf die Kernenergie. Schliesslich haben wir die sogenannten Alternativenergien: Es wird mit unterschiedlichen Gewichtungen diskutiert, welche Bedeutung diese künftig haben könnten. Gleichzeitig werden aber vor wenigen Jahren errichtete oder heute erneuerte Wasserkraftwerke in Betrieb genommen, welche so gebaut sind, dass sie technisch gesehen noch achtzig oder hundert Jahre lang Energie produzieren könnten.

In diesem Gesamtzusammenhang müssen wir uns bewusst sein, dass unsere Beschlüsse, die wir jetzt treffen, sich bezüglich der Wasserkraft auf eine Technik und bestehende Produktionsanlagen beziehen, die auf eine Dauer von Jahrzehnten angelegt sind. Wenn wir in der Beurteilung der Technik hundert Jahre zurückblicken, dann sehen wir, dass man damals dem Automobil wenig Zukunft zugewiesen hat, und vor fünfundzwanzig Jahren gab man in der Computertechnologie den Kleincomputern oder PC keine grossen Chancen. In beiden Fällen ist die Entwicklung der Technik anders gelaufen.

Die Zweifel sind deshalb berechtigt, ob die Beurteilung der Skeptiker im Hinblick auf das Potential von sogenannten alternativen Energieformen – also z. B. bezüglich der Solartechnik – tatsächlich richtig ist oder ob hier die Potentiale nicht doch grösser sind, als oft angenommen wird.

Was bedeutet das heute für unser Handeln? Die Bedeutung unserer Beschlüsse geht weit über den Zeitraum hinaus, für den wir heute ein prospektives Vorstellungsvermögen haben. Mit diesem Blick nach vorn fragt es sich, ob die Diskussionen darüber, ob wir nun 0,2, 0,4 oder 0,6 Rappen pro Kilowattstunde erheben sollen, angesichts dieser Dimensionen nicht eher eine unangemessene Rappenspalterei sind. Es kommt mir etwa so vor wie der Streit um die Frage, ob wir das römische oder das arabische Zahlensystem einführen möchten, wenn die Technologie doch längst auf dem binären Zahlensystem basiert.

Was ist zu tun? Wir müssten im Grunde genommen nur den Grundsatz der Nachhaltigkeit anwenden, den wir neu in der Bundesverfassung festgelegt haben. Nachhaltigkeit hat zwei Dimensionen: Die eine ist, dass wir die Ressourcen schonen sollten; wir wollen möglichst wenig Verzehr an Ressourcen zu Lasten der Nachkommen betreiben. Die andere Dimension beinhaltet, dass wir möglichst keine Altlasten zurücklassen. Damit erhalten die Diskussionen über die erneuerbare Wasserkraft einen völlig neuen Stellenwert. Bekannt ist der Mythos, dass die Nutzung der Wasserkraft vor allem und in erster Linie im Interessenbereich der Gebirgskantone liege. Das ist aber falsch: Die Wasserkraft war nach dem Zweiten Weltkrieg der Motor für die Wohlfahrt, die sich u. a. dank dieser Energie in den Folgejahren entwickelte. Die Nutzung der Wasserkraft ist zudem für die Zukunft der Schweiz, aber auch für jene Europas unverzichtbar und liegt im Interesse der Nachhaltigkeit.

Die Frage ist deshalb: Was ist zu tun, damit die Wasserkraft auf Dauer und im Sinne der Nachhaltigkeit gesichert werden kann? Es geht um die Substanzerhaltung in einer Situation, in welcher die Wasserkraft von externen Entwicklungen her gefährdet ist.

1. Wie bereits erwähnt, können wir uns mit der Wasserkraft gesamthaft und sofort an der Marktöffnung beteiligen. Hier kommen wir auf die nichtamortisierbaren Investitionen (NAI)

zu sprechen: Wenn wir die Substanzerhaltung dieser Werke sichern wollen, ergeben die Rechnungen, dass wir hierfür im Laufe der nächsten Jahre einen Betrag von gegen 1,8 Milliarden Franken aufwenden müssten. Vorgesehen ist, dass dieser Betrag sehr zurückhaltend einzusetzen ist und man hier nicht einfach in Subventionismus macht, sondern das vorgeschlagene Modell ist sehr restriktiv auf der Basis von Verpfändungen und Rückzahlungen.

2. Wir müssen die technischen Erneuerungen der bestehenden Kraftwerke im Berggebiet vorantreiben. Hier rechnet man mit einem Betrag von 3,5 Milliarden Franken, wovon rund die Hälfte von der Wirtschaft ohne Benachteiligung ihrer Wettbewerbsfähigkeit aufgebracht werden kann, so dass wir über diese Fördermassnahmen, die jetzt zur Diskussion stehen, 1,75 Milliarden Franken einsetzen müssten.

3. Wir müssen uns schliesslich bewusst sein, dass wir bei der Umsetzung der umweltrechtlichen Auflagen durch die Marktöffnung unter Druck geraten werden. Es stellt sich vorab die Frage, wie wir das Gewässerschutzgesetz umsetzen können.

Die Situation ist beim Gewässerschutzgesetz vergleichbar mit den Lärmschutzmassnahmen: Auch hier hat der Bundesgesetzgeber Vorschriften erlassen. Man hat dann aber gesehen, dass man diese Vorschriften ohne zusätzliche Mittel nicht umsetzen kann; deshalb hat man über die FinöV-Vorlage 2,5 Milliarden Franken bereitgestellt, um diese Lärmschutzmassnahmen bei der Bahn durchzuführen. Beim Gewässerschutz stehen wir vor einer ähnlichen Situation. Hier rechnet man mit einem Gesamtbedarf von 6 Milliarden Franken, wenn man die umweltrechtlichen Auflagen in einem Globalkonzept und nicht rein mathematisch umsetzt.

Wenn wir nun auf die Bedarfsfrage zu sprechen kommen, die auch Kollege Frick angesprochen hat, dann resultiert daraus: Wollen wir die Wettbewerbsfähigkeit der Wasserkraft für die Zukunft erhalten bzw. im geänderten Umfeld erreichen, dann braucht es einen Jahresbedarf von 450 Millionen Franken. Wenn wir nur mit 0,2 Rappen pro Kilowattstunde fahren, erhalten wir statt dessen lediglich 80 bis höchstens 160 Millionen Franken pro Jahr, die für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wasserkraft zur Verfügung ständen.

Ich meine: Der Antrag auf eine Förderabgabe von 0,6 Rappen pro Kilowattstunde, den wir hier einbringen, deckt sich mit dem Beschluss des Nationalrates bezüglich des EAB. Gleichzeitig liegen wir in der Grössenordnung der Solar-Initiative. Hier kann ich mich dem anschliessen, was Kollege Frick gesagt hat: In der Abstimmung über die Initiative und über den Gegenvorschlag wird man natürlich materiell messen, was die Beschlüsse, die wir nun fassen, bringen und was nicht. Ich meine deshalb, dass wir auch abstimmungspolitisch mit diesem Antrag richtig liegen, wobei diese finanziellen Leistungen im Hinblick auf den Bedarf mindestens 15 Jahre verfügbar sein sollten.

Wir müssen zwingend die Möglichkeit schaffen, uns im Markt neu zu positionieren, und wir müssen berücksichtigen, dass die Regeln während des Spiels geändert worden sind. Es geht um die Chance, ein wertvolles volkswirtschaftliches Gut, nämlich die Energieproduktionsanlagen der Wasserkraft, für die Zukunft zu sichern.

Schliesslich möchte ich auf die volkswirtschaftliche Verantwortbarkeit des Antrages hinweisen. Die Erfahrungen in Deutschland, Österreich und Norwegen haben nämlich gezeigt, dass mit der Strommarktöffnung eine Preisreduktion der Kilowattstunde um bis zu 3 Rappen möglich ist. Das heisst, wenn wir diese 0,6 Rappen per saldo auf den nicht-erneuerbaren Strom aufrechnen, resultiert aufgrund der Strommarktöffnung nach wie vor eine Verbilligung von gegen 2,5 Rappen pro Kilowattstunde.

Entscheiden Sie sich also dafür, die rasche Marktöffnung zu unterstützen, die Chancen unserer Energieproduktion damit zu wahren und gleichzeitig die Voraussetzungen dafür zu schaffen, damit die Wasserkraft auch in Zukunft ihren Stellenwert haben kann!

Bloetzer Peter (C, VS): Ich kann mich sehr kurz fassen. Zum einen habe ich in meinem Eintretensvotum bereits die we-

sentlichen Argumente für meinen Antrag dargelegt, zum anderen deckt sich dieser Antrag mit dem Antrag Maissen bzw. wird von diesem voll abgedeckt. Herr Maissen hat seine Argumente und die Begründung für seinen Antrag soeben recht ausführlich präsentiert.

Ich möchte anfügen, dass sich die Argumentationskette – die, wie sie vom Sprecher der Minderheit dargelegt worden ist, sehr vollständig ist – voll und ganz mit meinen Argumenten deckt. Logischer- und konsequenterweise müssten die Überlegungen, die Analysen und die Argumente von Kollege Frick dazu führen, dass man den Anträgen Maissen bzw. meinen Anträgen zustimmt und nicht dem Minderheitsantrag. Aus diesem Grunde ersuche ich Sie, den Anträgen Maissen bzw. meinen Anträgen zuzustimmen.

Jenny This (V, GL): Die Meinungen sind zwar gemacht – ich fürchte, dass auch mein Votum nichts daran ändern wird. Trotzdem möchte ich Ihnen beantragen, Artikel 1a zur Solar-Initiative zu streichen bzw. nicht darauf einzutreten. Ebenfalls ist in der Folge bei Artikel 2 dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Warum? Während der von der Kommission vorgeschlagenen Grundnorm unter bestimmten Bedingungen zugestimmt werden kann, ist jede Förderabgabe klar abzulehnen. Aber auch einer ökologischen Steuerreform kann nur zugestimmt werden, wenn bei der Konkretisierung wesentliche Punkte wie Aufkommens- bzw. Staatsquotenneutralität, genügend lange Übergangsfristen, insbesondere für besonders energieintensive und exportorientierte Branchen, im Paket aufgenommen werden. Damit wird tatsächlich ein sinnvoller Gegenvorschlag nicht nur zur Energie-Umwelt-Initiative, sondern auch zur Initiative «für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern» geschaffen.

Hingegen handelt es sich bei dem von der Kommission vorgeschlagenen Artikel 1a ganz klar um eine weitere Subvention. Immerhin muss man der Kommission zubilligen, dass sie das Problem wesentlich differenzierter angegangen ist als der Nationalrat. Damit aber der Subventionsmechanismus unmittelbar nach Annahme der Verfassungsbestimmung greifen kann, formulierte die Kommissionsmehrheit auch gleich einen Förderabgabebeschluss mit einem Abgabebesatz von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde. Eine Minderheit fordert gar 0,4 Rappen. Das dürfte auch ordnungspolitisch mehr als fragwürdig sein.

Gemäss Kommission sollen die vorgesehenen Subventionen als Anschubhilfe verstanden und auf 10 bis 15 Jahre befristet werden. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass einmal gewährte Subventionen nur mit Mühe wieder abgebaut werden können. Nichts ist verführerischer, als sich an die «Milchkuh» Bundeskasse zu gewöhnen. Es ist deshalb mehr als unwahrscheinlich, dass der Subventionsmechanismus dereinst wieder abgeschafft wird. Wenn der «Subventionsdschungel» zu wuchern beginnt, ist ihm nur noch schwerlich beizukommen.

Für mich ist auch unverständlich, warum der Bundesrat seine ursprüngliche Linie verlassen hat und diese neue Steuer nun ebenfalls unterstützen will. Die Wirtschaft kann diesem Vorgehen nichts Positives abgewinnen. Denn Energiesteuern mit einer Erhöhung der Staatsquote wirken markt- und wettbewerbsverzerrend und führen letztlich zu einem Wohlstandsverlust. Der Wirtschaftsstandort Schweiz kann sich eine weitere Schwächung der Konkurrenzfähigkeit schlicht nicht mehr leisten. Liberalisierung bedeutet eben nicht nur Rosinenpicken und gleichzeitig aber wieder den Markt einschränken. Es ist noch nie gut herausgekommen, wenn sich der Staat in den Markt eingemischt hat.

Der Staat hat lediglich – ich betone: lediglich – gute Rahmenbedingungen zu schaffen. Den erneuerbaren Energien fliesen seit Jahren steigende Förderungsbeiträge zu. Gegen diesen Einsatz ist nichts, aber auch gar nichts einzuwenden. Der Anwender soll aber nicht vom Staat gefördert werden; es muss genügen, dass die nichterneuerbaren Energien über eine eventuelle CO₂-Abgabe und im Rahmen einer ökologischen Steuerreform vermehrt belastet werden. Damit wird die Konkurrenzfähigkeit der nichtbelasteten Energien eben-

falls gesteigert: Mehr staatlicher Dirigismus hingegen ist verfehlt.

Und die Wasserkraftwerke? Es ist nicht zu bestreiten, dass diese Werke durch die Öffnung der Strommärkte unter Druck geraten werden. Ein vernünftiges Tempo bei der Marktöffnung wird es den betroffenen Werken aber erlauben, die getätigten Investitionen weitgehend abzuschreiben, ohne die eigene Substanz allzusehr schmälern zu müssen.

Nach ordnungsgemässen Abschreibungen werden die meisten Werke den Strom konkurrenzfähig produzieren, so dass bei Gewährung einer angemessenen Übergangsperiode die Subvention überflüssig wird. Allerdings, das will ich nicht bestreiten, wird es Werke geben, die den Übergang nicht schaffen, falls diese schon lange vor der Liberalisierung unwirtschaftlich produziert haben. Ihnen wird es auch nicht weiterhelfen, wenn offensichtliche Fehlentscheide des Managements als nichtamortisierbare Investitionen dargestellt und entsprechend abgegolten werden.

In der seit mehr als hundert Jahren vom Wettbewerb abgeschotteten Branche wären mit diesem Vorgehen somit Fehlinvestitionen per saldo unmöglich. In der bisher geltenden Marktordnung konnten die Energiepreise in jedem Fall so festgesetzt werden, dass sich jede Investition als wirtschaftlich erwiesen hat. Die Schuld an den Wertberichtigungen sollen also aus dieser Optik immer die Befürworter einer Öffnung tragen. Wenn die ökologische Steuerreform staatsquotenneutral durchgeführt wird – d. h., wenn die durch eine Energieabgabe eingebrachten Mittel vollumfänglich zur Senkung der Lohnnebenkosten und damit zur Attraktivitätssteigerung des Arbeitsplatzes Schweiz verwendet werden –, kann ein echter Fortschritt im Sinne der sogenannten doppelten Dividende erreicht werden. Werden indessen diese Mittel zur Subventionierung der Anwendung von Energieträgern verwendet, so ist die Energieabgabe nichts anderes als eine neue, zusätzliche Steuer. Weitere Steuerabgaben sind aber klar abzulehnen.

Darum sage ich nein zum Gegenentwurf zur Solar-Initiative, aber ja – das haben wir bereits beschlossen – zum Gegenentwurf zur Energie-Umwelt-Initiative!

Merz Hans-Rudolf (R, AR): Herr Kollega Plattner hat heute morgen in seiner «Eintrittsvorlesung» gesagt, wer nicht für diesen Förderabgabebeschluss gemäss Übergangsbestimmung sei, der sei Rechter oder Ordoliberaler, der sei «Wirtschafts-Tiger» oder Fundi – oder welche Ausdrücke und Titulierungen er immer gebraucht hat: Diese haben nach meiner Auffassung schon einen sehr verkürzenden Charakter und ein etwas mittelalterliches Niveau, Herr Kollega Plattner; sie entsprechen nämlich der Auffassung des Heiligen Augustinus, der die Menschheit in die Kinder des Lichtes und die Kinder der Dunkelheit eingeteilt hat. Ich denke, dieses Schema sei heute in der Energiedebatte nicht mehr zutreffend. Ich möchte Sie bitten, dieses Schema zugunsten verfeinerter Betrachtungen zur Seite zu legen; denn das Bekenntnis zu Ökologie und Umweltschutz gehört heute zum selbstverständlichen politischen Gepäck von uns allen – zumindest von den allermeisten. Mit denjenigen, die noch nicht wahrhaben wollen, was in unserem Umfeld und in unserer Umwelt geschieht, wollen wir uns gar nicht auseinandersetzen. Alle anderen haben dies aber heute im Gepäck.

Es darf nicht ein Lippenbekenntnis bleiben, sondern es müssen Taten und Massnahmen folgen. Auch da sind wir uns zweifellos einig. Zum Wertewandel, der mit «Limits to Growth» in den siebziger Jahren begonnen hat, muss jetzt die technologische Innovation hinzukommen. Auch da bin ich absolut einig mit Ihnen. Auf dieser Argumentationslinie finden sich dementsprechend heute – wenn man es nüchtern betrachtet – alle führenden Parteien, alle Wirtschaftsverbände; es geht nicht an, dass wir jetzt wieder solche Schemen in den Vordergrund stellen und sagen: Wer nicht für diese Förderabgabe ist, ist ein böser Teufel!

Einerseits wird gesagt, dass nun alle bisherigen Massnahmen unzureichend seien. Wir konnten lesen, die Politik habe versagt und im Energiebereich herrsche noch keine oder zu wenig Marktwirtschaft, es müsse deshalb jetzt «mehr Dampf»

zugunsten nichtfossiler Energien gemacht werden. Auf der Seite der Wirtschaft hat man in den letzten Jahren den Energieverbrauch konsequent und systematisch optimiert; entgegen den bestehenden Auffassungen wird da täglich sehr viel gemacht. Zwischen Schadstoffbelastung und Ressourcenverbrauch bestehen teilweise viel losere Beziehungen, als dies dargestellt wird. Beide Seiten – diejenigen, die sagen: «Wir sind die reinen Ökologen», und die anderen, die sagen: «Wir dürfen uns nicht zu sehr auf den ökologischen Ast hinauslassen» – arbeiten mit Zahlen, mit Fakten, mit Beweisen und Schlüssigkeiten.

Aber eine zunehmende Einigkeit, Herr Kollega Plattner, besteht in der Auffassung, dass emissionsorientierte Lenkungsabgaben zur Erreichung von Umweltzielen und zur Förderung von erneuerbaren Energien geeignet sind. Das ist doch ein hoffnungsvoller Ansatz, den wir eigentlich alle gemeinsam sehen und den wir auch fördern sollten. Deshalb sind jetzt Ideen aufgekommen, die davon ausgehen, dass wir unser Steuersystem umbauen sollten, indem anstelle von Arbeit vermehrt die Ressourcen besteuert werden. Diese Stossrichtung ist ein hoffnungsvoller Ansatz für eine bessere Umwelt; man nennt ihn ökologische Steuerreform.

Diese ökologische Steuerreform bestünde darin, dass die Energiesteuern gänzlich zur Senkung von Nebenkosten verwendet werden. Aber was man uns hier heute vorschlägt, das ist eben keine ökologische Steuerreform! Deshalb argumentiere ich in vier Punkten jetzt für die andere Seite:

1. Die vorgeschlagene Förderabgabe ist keine Lenkungsabgabe, sondern zunächst einmal schlicht eine neue Steuer; als solche passt sie doch prinzipiell nicht in die mit Steuern bereits reich garnierte Landschaft unseres Staates. Wir haben jetzt in kurzer Folge Steuererhöhungen im Zusammenhang mit unseren Sozialwerken vorgesehen, wir haben auch ja gesagt zu einer CO₂-Abgabe, aber die Staatsquote darf jetzt nicht noch weiter erhöht werden, und schon gar nicht für eine Vorlage, die weder Fisch noch Vogel ist. Die letzten Töne der Gespräche am «runden Tisch» sind noch nicht einmal ganz verklungen – dort hat man gesagt, jetzt müssten wir die Staatsquote schonen –, und schon gehen wir wieder hin und sprechen von einer neuen Steuer. Das ist nicht konsequente Politik!

2. Die Schweiz sollte nicht die Energie im Alleingang verteuern und die Wirtschaft damit dem internationalen Konkurrenzdruck noch mehr aussetzen, weil besonders energieintensive Branchen nach diesem Vorschlag verschont werden. Es sind eben in erster Linie die mittelständischen und kleineren Betriebe und die Haushalte, die jetzt irgendwo ins Obligo genommen werden, welche die neue Last zu tragen hätten. Zur Sicherung unserer Position sollte eigentlich das Gegenteil angestrebt werden, nämlich möglichst günstige Rahmenbedingungen gerade für die KMU zu schaffen, die tagtäglich um ihre schmalen Margen – zum Teil jetzt im internationalen Konkurrenzkampf – kämpfen müssen.

Wir haben doch heute schon den teuersten Strom in ganz Europa! Wenn man den zahlreichen Einzelbeispielen von KMU-Unternehmern aus den verschiedenen Branchen – Chemie-, Maschinen-, Textilindustrie – in den letzten Wochen zugehört hat, dann fragt man sich, ob deren Stimmen in der Kommission wirklich gehört wurden und, wenn ja, was unsere UREK dann veranlasste, sie auf diese Weise zu «überrollen». Es liegen ja sogar Minderheitsanträge vor, welche in Milliardenhöhe umverteilen und subventionieren wollen. Das erscheint mir in der heutigen Konkurrenzsituation unverantwortlich.

3. Die Einführung neuer Subventionen passt nicht in die Marschrichtung der Finanzpolitik, die wir jetzt in den letzten Wochen eingeschlagen haben. Der Bund gibt jedes Jahr 25 Milliarden Franken via mehr als 400 Subventionen aus; im Laufe der Jahre ist hier ein eigentlicher Subventionsdschungel entstanden, den man jetzt nicht noch verdichten, sondern eher auslichten und ausforsten sollte.

Dabei gibt es ja heute schon – darauf hat vielleicht noch niemand direkt hingewiesen – gesetzliche Möglichkeiten und Gelder zur Subventionierung der Energieforschung; es ist ja nicht so, dass nichts geschieht. Diese sollten, gerade zur Entwicklung von Verfahren und Technologien im Bereich der er-

erneuerbaren Energien, noch weitaus stärker genutzt werden können.

Die Anregung zur weiteren Nutzung von bestehenden Möglichkeiten, aber auch zur Schaffung neuer finden Sie übrigens auch im Konzept zur Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000–2003. Dieses Geschäft wird uns in der April-Sondersession besonders beschäftigen. Wenn Sie die Botschaft dazu schon gelesen haben, dann haben Sie dort folgenden Satz gefunden: «Die Schweizer Energieforschung kann im internationalen Vergleich an vorderster Front mithalten» – also heute schon. In den Jahren 2000–2003 rechnet das Konzept, über das wir im April diskutieren werden, mit dem Einsatz öffentlicher Mittel in der Höhe von 675 Millionen Franken. Diese 675 Millionen Franken sind nicht nur Beiträge für die Grundlagenforschung, sondern es sind auch Mittel für Pilot- und Demonstrationsobjekte, also durchaus auf der Ebene der angewandten Forschung.

Mit den Revisionen des Hochschulförderungsgesetzes und des Berufsbildungsgesetzes wird – heute schon – die Einführung einerseits von leistungsorientierten und andererseits von ziel- und projektgebundenen Beiträgen anvisiert.

Auch das Forschungsgesetz kann heute schon für intensivere Bemühungen im Bereich der Forschung genutzt werden; die Möglichkeiten sind da. Wenn Sie den Voranschlag für 1999 konsultieren, dann stellen Sie übrigens fest, dass auch dort bereits etwa 90 Millionen Franken Subventionen unter dem Titel «Energie und Energieforschung» eingesetzt wurden. Es ist also nicht so, dass man da gar nichts tut.

4. Die erneuerbaren Energien können schliesslich auch die Umwelt belasten. Es gibt Beispiele dafür, die wir alle kennen, beispielsweise die Windanlagen, die da etwas schräg in der Landschaft stehen, Kleinwasserkraftwerke, die ökologisch gesehen auch nicht nur positiv sind, oder nachwachsende Rohstoffe wie Raps, der ja quer in der ökologischen Landwirtschaft steht.

Deshalb sollte man – da gebe ich Herrn Bieri recht – die erneuerbaren Energien eben nicht von der Abgabe befreien. Zudem widerspricht diese Privilegierung der erneuerbaren Energien den Regeln von Gatt und WTO. Das wurde hier mehrfach gesagt, darauf wurde hingewiesen.

Herr Plattner hat gesagt, das sei ein grundsätzliches Problem. Wenn man «grundsätzlich» sagt, weiss man in der Regel nicht, welche Details dahinterstecken. Hier stecken die Details aber, Herr Plattner, in den Vereinbarungen von Gatt und WTO.

Niemand anders als der heute mehrfach zitierte Professor Binswanger, einer der Väter des Konzeptes der ökologischen Steuerreform, warnt uns vor dieser Vorlage. Er sagt, man solle nicht ins Kraut schiessen; man solle, wenn schon, eine wirklich ökologische Steuerreform nach deutschem Muster machen. Das ist, was die Deutschen im April machen werden, Herr Kollege Plattner: Sie werden eine echte ökologische Steuerreform in Gang setzen. Dieses Muster wird sehr bald auch das europäische Muster und Modell sein.

Hinter einem solchen könnte ich ohne weiteres und mit Überzeugung stehen. Dieses Muster besteht darin, dass man alle Energie besteuert und dass die Erträge vollständig dazu verwendet werden, die Lohnnebenkosten zu senken. Dann hätten wir für alle, die in diesem Bereich tätig sind, gleich lange Spiesse.

Aus diesen Überlegungen bin ich der Auffassung, wir sollten diesen Artikel 1a nicht aufnehmen.

Cavadini Jean (L, NE): Monsieur le Président, je vous remercie de me donner la parole à ce point de notre débat, même si on pouvait aussi imaginer que je m'exprime au moment où la quotité de la taxe aurait été déterminée. Je préférerais personnellement remettre mon intervention à ce moment-là, parce que l'argument n'est pas le même selon qu'il s'agit de 0,2 ou de 0,4 centime par kilowattheure. Vous voudrez bien m'excuser de faire de l'arithmétique infinitésimale, mais je souhaiterais que l'on se mette d'accord – ou qu'on ne se mette pas d'accord – sur un montant, et qu'ensuite je défende la nécessité de le moduler.

Hofmann Hans (V, ZH): Lassen Sie mich gleich zu Beginn meiner Begründung etwas klarstellen: Mein Antrag zu Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe c richtet sich nicht gegen die Wasserkraft. Im Gegenteil, ich bin auch als Energiedirektor eines Wirtschafts- und damit Verbraucherkantons für die Erhaltung und Förderung der Wasserkraftwerke in unserem Land. Strom aus Wasserkraftwerken ist zu hundert Prozent einheimische und zudem saubere und umweltfreundliche Energie. Unsere Wasserkraftwerke müssen sich in einem liberalisierten und geöffneten Markt behaupten können. Sie müssen ihren Strom zu konkurrenzfähigen Preisen anbieten können. Dafür werde ich mich auch einsetzen.

Die Förderung und Unterstützung der Wasserkraft hat aber gezielt und ganzheitlich zu erfolgen. Wir wissen heute nicht, welche Wasserkraftwerke wofür und wieviel Unterstützung nötig haben. Dies hängt in wesentlichem Mass von der Ausgestaltung des Elektrizitätsmarktgesetzes ab. Je nach «Marktöffnungstempo» fallen beispielsweise mehr oder weniger nichtamortisierbare Investitionen (NAI) an. Erfolgt die Marktöffnung schrittweise, wie dies die Elektrizitätswirtschaft und die Verbraucherkantone fordern, können NAI vermieden werden. Ein paar wenige Fälle wird es zu bereinigen geben. Herr Bundesrat Leuenberger hat darauf hingewiesen: Cleuson-Dixence beispielsweise ist ein Paradebeispiel dafür. Erfolgt jedoch die Marktöffnung sofort und vollumfänglich, wie dies die Gebirgskantone und gewisse Umweltorganisationen fordern, dann fallen bedeutend höhere NAI an, denn dann müssen Sie alle gleich behandeln und können nicht jene Kraftwerke bestrafen, die vorausschauend in grossem Ausmass zusätzliche Abschreibungen getätigt haben, um konkurrenzfähig zu werden. Dann müssten Sie nach einem linearen Abschreibungssatz allen die Rückvergütung ausrichten, egal, ob bereits abgeschrieben worden ist oder nicht. Dann geben wir das Geld für die NAI tatsächlich zweimal aus.

Dass es in einem völlig liberalisierten Markt flankierende Massnahmen zur Erhaltung der Wasserkraftwerke braucht, ist bei allen Kantonsregierungen und sicher auch hier im Ständerat unbestritten. Aber wir sollten doch wissen, wo und wie viele Mittel es dafür braucht. Diese absolut notwendige Klarheit besteht erst dann, wenn wir wissen, wie das Elektrizitätsmarktgesetz ausgestaltet ist. Je nach Abgabensatz, den wir festlegen, müssten wir sonst den heutigen Beschluss nach Vorliegen des Elektrizitätsmarktgesetzes gleich wieder abändern, entweder weil er zu weit geht oder weil der vorgesehene Teilbetrag für eine nachhaltige Sicherung unserer Wasserkraft nicht ausreicht. Heute können wir das noch gar nicht wissen.

Die Anträge für 0,4 oder 0,6 Rappen pro Kilowattstunde sind schon etwas «aus der Hüfte geschossen» – entschuldigen Sie den Ausdruck. Eine Abgabe von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde, welcher ich zustimmen werde, ist zur Förderung erneuerbarer Energien und zur rationalen Energieanwendung vorläufig ausreichend.

Dabei denke ich insbesondere an Sonnenenergie, Biogas, Holzschnitzelfeuerungen oder Pilotprojekte im Bereich der Energieanwendungen. Auch hier gilt es zunächst einmal Erfahrungen zu sammeln und zu beobachten, wie diese Mittel genau eingesetzt werden und was sie letztlich bewirken. Gleich von Anfang an zu viele Mittel zur Verfügung zu haben wäre sicherlich ungesund. Dies trifft insbesondere zu, wenn wir heute unter Ausklammerung der Wasserkraft die Abgabe auf mehr als 0,2 Rappen festlegen.

Dass die UREK in ihrem Antrag zu Absatz 2 Litera c der Übergangsbestimmung die nichtamortisierbaren Investitionen ausgenommen hat, ist mit ein Grund für meinen Streichungsantrag. Denn: Die Diskussion über die – unbestrittene – Erhaltung und Erneuerung der einheimischen Wasserkraft hat ganzheitlich zu erfolgen – nicht hier etwas und dort etwas –, sonst machen wir aus der schweizerischen Energiepolitik tatsächlich einen Wirrwarr.

Auch aus der Stellungnahme der Konferenz kantonaler Energiedirektoren geht ganz klar hervor, dass die Verwendung der Erträge aus der Energieabgabe zur Finanzierung nichtamortisierbarer Investitionen eine Hauptforderung der Konfe-

renz darstellt – damit das Problem ganzheitlich gelöst werden kann, wenn alle Fakten auf dem Tisch sind!

Das Elektrizitätsmarktgesetz ist gleichermassen der Schlüssel zur Neuausrichtung unserer Energiepolitik im Bereich der Stromwirtschaft. Eine Diskussion über den einzuschlagenden Weg zur Erhaltung und Erneuerung der Wasserkraft ist heute verfrüht. Sie muss im Zusammenhang mit der Vorlage zum Elektrizitätsmarktgesetz erfolgen. Warten wir sie ab; sie wird uns in Kürze unterbreitet. Erst dann sind wir – in Kenntnis aller entscheidungsrelevanten Rahmenbedingungen – in der Lage, dieses Problem in einem Gesamtzusammenhang zu erfassen und ein für allemal sachgerecht die richtigen Entscheide zu fällen.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen und Absatz 2 Litera c ersatzlos zu streichen.

Loretan Willy (R, AG): Ich beginne mit einem Kompliment an den Bundesrat. Für einmal hat er gegenüber zwei Volksinitiativen aus dem rotgrünen Spektrum eine gradlinige Haltung gezeigt, indem er in seiner Botschaft vom 17. März 1997 kurz und sec die Ablehnung beider Initiativen ohne irgendeinen Gegenvorschlag beantragt hat. Leider ist er dann allerdings unter dem «Druck» bzw. den Fährnissen der parlamentarischen Beratungen von seiner klaren Haltung abgerückt, indem er nunmehr die ständerätliche Kommissionsvariante für eine vorderhand und scheinbar zeitlich begrenzte Förderabgabe unterstützt.

Die vorberatende UREK unseres Rates ist sich im Grundsatz einig: Es muss eine Förderabgabe von zwischen 0,2 und 0,4 Rappen pro Kilowattstunde her. Diese etwas «lusche» Übung ist nicht nur im Grundsatz falsch, sondern sie kommt auch zu früh. Dies mit Blick auf das von Kollege Hofmann erwähnte Elektrizitätsmarktgesetz und auf die für das Jahr 2006 vorgesehene ökologische Steuerreform, die im übrigen noch lange nicht als sicher betrachtet werden darf. In den kommenden Jahren werden für die Ablösung der geltenden Bundesfinanzordnung noch andere Modelle produziert und diskutiert werden.

Gerade aus der Sicht des Energiekantons Aargau ist der Gegenvorschlag der Kommission zur Solar-Initiative in Form einer Übergangsbestimmung zur Verfassung und eines FAB abzulehnen.

Ich unterstütze also die Streichungsanträge Merz und Jenny. Dies aus folgenden Gründen:

1. Weder besteht noch droht ein Energieversorgungsengpass. Wir betreiben auch keine Verschwendungswirtschaft. Wirtschaft und Haushalte gehen im eigenen monetären Interesse auch mit nichterneuerbaren Energien so sparsam wie möglich um.

2. Für die Senkung der Schadstoffemissionen aus nichterneuerbaren Energien fossiler Natur wird uns das CO₂-Gesetz zur Verfügung stehen.

3. Die neue Übergangsbestimmung und der darauf gestützte FAB bescheren uns eine neue Subventionswirtschaft übelster Art. Mit der berühmt-berüchtigten Giesskanne werden neue Bagatellsubventionen für Energieformen und Energienutzungen aller und jeder Art übers ganze Land ausgeschüttet werden, welche sich bislang als fragwürdig und unwirtschaftlich erwiesen haben. So sind auch mit den seit Jahren ausgeschütteten jährlichen Bundessubventionen die erneuerbaren Energien – im Voranschlag 1999 macht das gut zwei Dutzend Millionen Franken aus – nicht zur breiten, wirtschaftlichen und konkurrenzfähigen Anwendung gelangt.

Ich habe seit kurzem ein Beispiel aus dem Kanton Bern vor mir: Da hat man 1987 im Summeregg-Tunnel auf der Grimselstrasse eine Tunnelbeleuchtung mit 312 Solarmodulen eingerichtet. Man hätte 1998 die Pufferbatterien der Anlage zum zweiten Mal für 83 000 Franken erneuern müssen – und hat die Übung abgebrochen. Allein für Demontage und Entsorgung wurden 40 000 Franken aufgewendet; es war ursprünglich ein Projekt von 1 Million Franken. Bei einer mittleren Energieproduktion von 4000 Kilowattstunden pro Jahr produzierte die Anlage Strom zu einem Preis von rund 7 Franken pro Kilowattstunde! Solche «Übungen» werden auch mit noch so hohen Bundessubventionen nie zur Wirt-

schaftlichkeit kommen. Ich verzichte auf einen Kommentar, er ist wohl überflüssig.

Ich gebe zu, dass es wohl auch positive Beispiele gibt. Es ist jedoch nicht an mir, sie zu zitieren.

Nun zur Wasserkraft: Ich habe Verständnis für die Sorgen der Wasserkraftwerk-Betreiber. Man hat aber in den letzten fünfzehn bis zwanzig Jahren einige Neuanlagen – zu viele – «durchgestiert», zum Teil in Landschaften von nationaler Bedeutung. Hätte man sie nicht gebaut, dann hätte man heute weniger Sorgen. Lassen wir das; die Probleme müssen auch hier gelöst werden.

Ich sehe aber etwa folgenden Weg: Senkung der auf der produzierten Energie aus Wasserkraftwerken erhobenen Abgaben und Steuern mit Kompensierung des Ausfalles für die Wasserkraft- und Gebirgskantone über den neu zu ordnenden bundesstaatlichen Finanzausgleich sowie über das neue Elektrizitätsmarktgesetz mit angemessenen Übergangsfristen.

Zum Stichwort Bagatellsubventionen: Ich habe letzte Woche eine von 23 Ratsmitgliedern mitunterzeichnete Motion eingereicht, welche die Aufhebung von Bagatell- oder Kleinsubventionen fordert (99.3040). Dies geschah nicht nur, um Geld zu sparen, sondern auch, um den mit solchen Giesskannensubventionen verbundenen Verwaltungsaufwand beim Bund und bei den Empfängern abzubauen. Was wir jetzt beschliessen sollen, FAB oder – noch schlimmer – EAB des Nationalrates, läuft solchen Überlegungen diametral entgegen. Wir blähen die Verwaltung einmal mehr auf. Auch wenn der entsprechende Aufwand aus dem Abgabenertrag gedeckt werden soll, steigen Staats- und Fiskalquote trotzdem an.

Statt den bereits von Kollege Merz beschworenen Subventionsdschungel zu lichten, gehen wir an die Schaffung neuer Subventionen. Diese sollen allerdings zeitlich limitiert sein und später in der ökologischen, fiskal- und staatsquotenneutralen Steuerreform aufgehen. Aber es glaubt doch hier kein Mensch daran, dass einmal eingefahrene, wohlvertraute Subventionen gegen den selbstverständlichen Widerstand der Profiteure je wieder abgeschafft werden können. Man wird sie dann einfach tel quel in die ökologische Steuerreform einbauen.

4. Es ist bereits von Kollege Merz angedeutet worden; ich zitiere eine Aussage von Bundesrat Villiger in der «Aargauer Zeitung» vom 17. Februar 1999: «Eine Steuer ist immer eine Steuer und wachstumsmässig immer hemmend.» Auch wenn sie hier im adretten Mäntelchen einer wohlgemeinten Förderung erneuerbarer Energien daherkommt, kräftig unterstützt von der Alpen-OPEC: «Man merkt die Absicht, und man ist verstimmt.» Ich glaube, der Vers stammt von Busch.

5. In der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftspolitik sind nicht neue Steuern und Abgaben von hoher Aktualität, sondern die von der FDP der Schweiz zu Recht erhobene Forderung nach einem Steuer- und Abgabestopp; dies sage ich nicht zuletzt an die Adresse meiner Kolleginnen und Kollegen in der Kommission. Alle Vorstösse für neue Belastungen des Portemonnaies des Bürgers und der Wirtschaft sind zu lagern, zu schubladiesieren und in die breite Auslegeordnung für eine neue Bundesfinanzordnung einzubringen, wenn sie nicht schon vorher als wenig überzeugend und aussichtslos als erledigt abgeschrieben werden können.

Das beantrage ich Ihnen für die Verfassungsgrundlage zu einem FAB. Wehret den Anfängen! Stimmen wir den Streichungsanträgen Merz und Jenny zur Übergangsbestimmung und damit implizit zum Förderabgabebeschluss zu.

Spoerry Vreni (R, ZH): Als Mitglied der vorberatenden Kommission äussere ich mich ausschliesslich zu den Anträgen Jenny und Merz einerseits und Bloetzer und Maissen andererseits.

Die Kollegen Jenny und Merz wollen auf jegliche Energieabgabe verzichten. Die Minderheit unserer Kommission schlägt 0,4 Rappen pro Kilowattstunde vor. Die Anträge Maissen und Bloetzer verlangen gar 0,6 Rappen pro Kilowattstunde. Diese Anträge – einerseits gar nichts, andererseits das Dreifache der Kommissionsmehrheit – zeigen eigentlich, dass der Antrag der Kommissionsmehrheit, die 0,2 Rappen, befristet auf

10 Jahre, vorsieht, angesichts der politischen Gegebenheiten massvoll ist.

Ordnungspolitisch – das möchte ich betonen – habe ich für die Anträge Merz und Jenny sehr viel Verständnis. Es ist in der Tat nicht wegzudiskutieren: Auch mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit erheben wir während einer Dauer von 10 Jahren eine neue Abgabe oder Steuer im Umfang von 300 Millionen Franken. Das macht von der Belastung her keine Freude. Da stimme ich meinen Kollegen zu. Aber leider politisieren wir nicht im luftleeren Raum. Ich möchte Sie daran erinnern, in welchem politischen Umfeld unsere Kommission ihren Entscheid gefällt hat und wie gewaltig dieser Entscheid der Mehrheit der Kommission sich vom EAB unterscheidet.

Sie erinnern sich, dass der Nationalrat unter Vorwegnahme der Solar-Initiative im Rahmen des Energiegesetzes den Antrag Suter/David angenommen hat, wonach während 25 Jahren 0,6 Rappen pro Kilowattstunde auf den nichterneuerbaren Energien abgeschöpft werden. Das entspricht einer Belastung von annähernd 1 Milliarde Franken pro Jahr oder von fast 25 Milliarden Franken total. Dieses Geld sollte in Form von Subventionen, im wesentlichen für die Anwendung der Solartechnik und von Energiesparmassnahmen, verwendet werden.

Unser Rat hat dieses Vorhaben im Rahmen des Energiegesetzes ganz deutlich abgelehnt, mit nur wenigen unterstützenden Stimmen. Dieses überaus klare Resultat des Ständerates hat aber den Nationalrat überhaupt nicht beeindruckt. Das Projekt wurde nicht etwa zurückgenommen oder modifiziert, sondern lediglich aus dem Energiegesetz ausgeklammert und in einen selbständigen Bundesbeschluss umgewandelt. An der Höhe und an der Dauer der Abgabe hat sich dabei nichts geändert; lediglich der Verwendungszweck wurde noch etwas erweitert. Dieser sogenannte EAB hat im Nationalrat eine qualifizierte Mehrheit erzielt. Er wurde dort mit über 100 Stimmen gutgeheissen.

Daneben sind zwei Volksinitiativen hängig, die entweder massive Abgaben auf der Energie und/oder eine massive Einschränkung des Energieverbrauches verlangen. Unter dieser Vorgabe war in unserer Kommission ein Antrag, nur die Grundnorm zu erlassen, nicht mehr mehrheitsfähig. Sogar bei der Förderabgabe war es alles andere als einfach und nicht zuletzt der geschlossenen Stimmabgabe der FDP-Vertreter in der Kommission zu verdanken, dass die massvolle Lösung mit 0,2 Rappen pro Kilowattstunde, befristet auf 10 Jahre, zum Schluss eine Mehrheit gefunden hat, und zwar eine sehr knappe Mehrheit.

Die Minderheit der Kommission, welche sich für eine Abgabe von 0,4 Rappen und somit für rund 600 Millionen Franken zusätzliche Belastung pro Jahr einsetzt, ist stark.

Ich stehe zum mühsam gefundenen Kompromiss in der Kommission, aber ebenso deutlich halte ich hier fest, dass ich die Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung und damit den Förderabgabebeschluss (FAB) ablehnen werde, wenn der Antrag der Minderheit mit 0,4 Rappen in diesem Rat obliegen sollte.

Ein paar Worte zu Herrn Frick, auch wenn er nicht da ist: Er hat den Antrag der Minderheit mit der Begründung verteidigt, die zusätzliche Belastung spiele keine so grosse Rolle, man solle daran denken, wie sich die Spotpreise auf den Weltmärkten ändern. Die Spotpreise sind für alle gleich; das sind gleich langen Spiesse für alle Unternehmen weltweit, die mit Energie arbeiten. Wenn wir eine zusätzliche Belastung einführen, ist das eine zusätzliche Wettbewerbsverzerrung.

Es wurde argumentiert, was denn mit den Kursschwankungen sei, die hätten wir ja auch, und zwar viel grössere. Ja, haben wir! Aber das ist doch keine Rechtfertigung, auch noch hausgemachte Wettbewerbsverzerrungen zusätzlich einzuführen.

Es wurde weiter gesagt, die Unternehmen hätten noch ein gewaltiges Sparpotential, die sollten investieren. Wer das sagt, hat, glaube ich, nicht zur Kenntnis genommen, was die energieintensiven Unternehmungen in diesem Land zur Energieeffizienz bislang beigetragen haben und wie enorm der Energieverbrauch pro produzierter Produkteinheit zurück-

gegangen ist. Wer investiert, muss das Geld wiedererarbeiten, um die Investition zu amortisieren. Weitere Fortschritte im Umweltschutz kann man zudem nur erreichen, wenn auch wieder neue Technologien zur Verfügung stehen.

Wenn Herr Frick sagt, wir müssten daran denken, der FAB sei ein Gegenvorschlag zur Solar-Initiative und deswegen würden 0,2 Rappen nie reichen, dann muss ich sagen: Die Solar-Initiative verlangt erstens nur 0,5 Rappen, und man kann natürlich nicht den FAB gegenüber der Solar-Initiative isoliert betrachten.

Wir haben in der Zwischenzeit eine LSVA in Kraft gesetzt, wir haben ein CO₂-Gesetz in Beratung, wir haben heute morgen einer Grundnorm zugestimmt, die einen gewaltigen Vorteil zugunsten der erneuerbaren Energien bringen wird, und Herr Merz hat absolut zu Recht darauf hingewiesen, dass wir zudem noch beträchtliche Gelder für die Energieforschung aufwenden. Wenn man das alles zusammenzählt, dann muss ich sagen, dass ich den Antrag der Mehrheit gerade noch mit vertreten kann; was mehr ist, lehne ich ab.

Ich möchte aber gegenüber den Herren Merz und Jenny, die gar nichts machen wollen, folgendes in Erinnerung rufen: Der Unterschied zwischen dem EAB und dem FAB macht immerhin etwa 20 Milliarden Franken aus, die nicht abgeschöpft würden; beim EAB werden insgesamt rund 25 Milliarden Franken verlangt, bei uns wären es 3 Milliarden. Kollege Maissen verlangt während 15 Jahren 900 Millionen Franken, also auch total 14 Milliarden Franken. Auch hier liegt zum Antrag der Kommissionsmehrheit ein Unterschied von 11 Milliarden Franken vor, die aus der Volkswirtschaft nicht abgeschöpft würden.

Wenn ich die Vorgaben sehe, die im Nationalrat bewilligt worden sind und hier gefordert werden, dann kann ich nur wiederholen, dass der Antrag der Mehrheit als politisch massvoller Kompromiss bezeichnet werden kann.

Etwas weiteres muss ich festhalten: Man kann uns, anders als dem Beschluss des Nationalrates mit dem EAB, nicht vorwerfen, dass wir ein neues Subventionskarussell mit all den bekannten und – auch aus meiner Sicht – völlig unerwünschten Folgen in Gang setzen würden. Was wir tun, ist, dass wir auf Zeit beschränkte und im Betrag limitierte Starthilfen für erneuerbare Energien und eine gewisse Abfederung für den tiefgreifenden Wandel im Strommarkt anbieten. Ich gebe gerne zu, dass auch dies ordnungspolitisch nicht ganz lupenrein ist, aber es ist immerhin zu vertreten.

Herr Plattner hat einen englischen Experten zitiert. Ich kann Ihnen mit einem schweizerischen Experten dienen. In der Broschüre von Herrn Kohn mit seinem Vortrag «Vom Wirrwarr in der Schweizer Energiepolitik», die Ihnen wahrscheinlich zugestellt worden ist, können Sie folgendes nachlesen: «Alternative, erneuerbare Energien wie die Solarenergie fördern, ist kein Sündenfall. Sie sollen eine Chance haben. In der internationalen Energiedebatte hat sich aber die Einsicht durchgesetzt, dass unwirtschaftlichen Energieträgern – wie willkommen sie auch sein mögen – zwar eine Starthilfe, das heisst zeitlich befristete Subventionen zur Erleichterung des Markteintrittes, gewährt werden sollen, aber keine Dauersubventionierung über Jahrzehnte, wie dies das Volksbegehren fordert. Dies würde zu Marktverzerrungen und Fehlallokationen bedeutender Mittel führen.»

Im gleichen Vortrag sagt Herr Kohn, dass in verschiedenen europäischen Ländern und auch in den USA der Übergang von geschlossenen zu kompetitiven Märkten im Energie- bzw. Strombereich abgefedert werde. Es sind genau diese beiden Gedanken, welche die Kommission mit der Übergangsbestimmung und dem FAB aufnimmt.

Des weiteren ist folgendes für mich ganz wichtig und erleichtert mir, die Übergangsbestimmung und den FAB mitzutragen:

1. Wir haben gegenüber dem EAB des Nationalrates bei der Verwendung des Geldes ganz deutliche Verbesserungen angebracht. Ich möchte zuerst Herrn Merz sagen: Die Windenergie ist expressis verbis ausgeschlossen – wenn man das so sagen darf. Ich verstehe auch Ihren Vorwurf nicht ganz, wir hätten die energieintensiven Branchen «überrollt» und keine Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit der schweize-

rischen Wirtschaft genommen. Wir haben, im Gegenteil, für die energieintensiven Betriebe in Zusammenarbeit mit der Verwaltung und diesen Betrieben eine massgeschneiderte Lösung gefunden, die von diesen ausdrücklich gutgeheissen und mitgetragen wird.

Der FAB verhindert jegliche Wettbewerbsbeeinträchtigung der energieintensiven Unternehmen, die mit dem Ausland in Konkurrenz stehen. Damit erfüllen die Übergangsbestimmung und der FAB ein für mich zentrales Anliegen an eine Energieabgabe.

2. Wir haben die Vollzugstauglichkeit verbessert; der Berichtsersteller hat eingangs darauf hingewiesen.

3. Wir haben sichergestellt, dass bei Inkrafttreten der Grundnorm das Geld für den FAB aus den Mitteln fliesen wird, welche mit der Grundnorm aus dem Energiesektor abgezweigt werden. Eine Kumulation von Abgaben erfolgt nicht.

4. Wir haben den Zweck des FAB so ausgestaltet, dass mit den vorhandenen Geldern allfällige Projekte im Rahmen von «joint implementations» finanziert werden können. Ich bin sehr froh, dass auch der Bundesrat dieses Instrument als umweltpolitisch höchst wirkungsvoll bezeichnet und es fördern will. Es ist nämlich gar keine Frage, dass wir mit bestimmten Investitionen im Ausland die CO₂-Fracht wesentlich kostengünstiger reduzieren können, als dies in unserem Land möglich ist. Dabei können gleichwohl schweizerische Unternehmen mit ihrem Know-how und mit ihren Produkten zum Zuge kommen.

In der Kommission hat uns Herr Botschafter Jeker ein eindrückliches Beispiel dargelegt. In Rumänien konnten mit einem Aufwand von rund 800 000 Franken für den Bund über eine Sanierung von Fernwärmesystemen 140 000 Tonnen CO₂ reduziert werden. Die Reduktion der Tonne CO₂ hat somit in Rumänien 11 Schweizerfranken gekostet. In unserem CO₂-Gesetz wird mit einem entsprechenden Betrag von bis zu 180 Franken pro reduzierter Tonne gerechnet.

Das Geld für dieses interessante Projekt in Rumänien konnte im Moment aus dem Osthilfekredit genommen werden. Sobald man aber im Bereich der «joint implementations» über die Pilotphase hinaus ist, dürfen diese Gelder nicht mehr aus den normalen Entwicklungshilfegeldern genommen werden. Der FAB kann deshalb nach der Ausgestaltung der Ständratskommission eine Quelle bieten, um solche umweltpolitisch hochwirksamen Massnahmen zu treffen, welche es erlauben, die Ziele des Kyoto-Protokolls mit vernünftigen Kosten zu erreichen. Wenn einem die Umwelt am Herzen liegt, ist das Instrument der «joint implementations» etwas ganz Wichtiges.

Ich komme zum Schluss und zum Fazit: Wenn Sie den FAB in der Fassung der Kommissionmehrheit ablehnen, ist alles wieder offen, dann werden wir uns weiter über den EAB streiten. Wir werden keine konkrete Antwort auf die Solar-Initiative haben. Ich teile die Meinung, die der Kommissionsprecher am Anfang geäussert hat: Die Kommission hat es fertiggebracht, die fast zahllosen Vorstösse im Energiebereich zu bündeln, zu konzentrieren, zu reduzieren und in eine Richtung zu lenken, die vernünftig und vor allen Dingen auch vorausehbar ist.

Wenn wir das nicht wollen, riskieren wir, aus ordnungspolitischer Grundsätzlichkeit in Schönheit unterzugehen und am Schluss das zu haben, was jedenfalls ich ganz sicher nicht will: Das ist ein EAB à la Nationalrat oder eine Solar- oder eine Energie-Umwelt-Initiative. Diese Vorschläge sind für mich in ihrem Ausmass nicht verhältnismässig.

Aber wenn wir hier nicht einen kleinen Schritt in die – aus der Sicht der Initianten – richtige Richtung machen, riskieren wir, dass wir nachher wie bei der Alpen-Initiative etwas ganz Unerwünschtes haben.

Gleichzeitig möchte ich aber jenen, die 0,4 oder 0,6 Rappen vertreten, sagen: Passen Sie auf, dass Sie die Medizin nicht überdosieren. Eine Medizin muss in homöopathischen Dosen genommen werden. Wenn Sie zuviel wollen, kann die Medizin lebensbedrohend sein. Ich würde Sie ermuntern: Finden Sie sich beim Vorschlag der Kommissionmehrheit, dann geben Sie dem ganzen Projekt die Chance, mit mehr oder weniger Begeisterung, aber ohne allzu heftige Opposi-

tion, am Schluss zu einem Ende zu kommen; sonst werden Sie mit vehementer Opposition rechnen müssen.

Ich bin nicht sicher – da hat Herr Merz recht –, ob die Bevölkerung heute bereit ist, weitere Steuerabgaben in diesem Ausmass zu bewilligen, besonders solche, bei denen es Ihnen nicht gelingen wird, zu beweisen, dass die Effizienz des Einsatzes und die Unerlässlichkeit der Notwendigkeit für diese Mittel gegeben sind.

Nochmals: Ich stehe zu den Anträgen der Kommissionmehrheit, wie wir sie uns hart abgerungen haben. Aber ich sage nein zu allem, was weiter geht.

Marty Dick (R, TI): Lorsque l'on parle de politique de l'énergie, c'est toujours un peu comme lorsqu'on parle de religion: il y a un rite et des professions de foi; on parle beaucoup et on sait pertinemment que les gens qui nous écoutent ne changeront de toute façon pas d'idée. Il est cependant intéressant de remarquer la différence de ton et d'ambiance qu'il y a par rapport aux débats d'il y a deux ans, dans cette même salle, sur les thèmes énergétiques. On peut dire qu'il y a une amélioration du climat, une plus grande prise de conscience de l'importance de l'enjeu énergétique.

Je parlais de profession de foi et de foi: je constate que l'excès de foi fait souvent perdre le sens de la réalité et induit à la fausser. J'en veux pour preuve les calculs qui ont été présentés ces jours derniers dans la presse et dans de nombreux écrits qui nous ont été envoyés sur les conséquences qu'aurait l'introduction de la taxe telle qu'elle a été votée par le Conseil national. Tout récemment encore, dans une conférence de presse à Zurich, on parlait d'une industrie active dans le domaine textile et on disait que, pour cette petite industrie, l'introduction de la taxe aurait provoqué une augmentation de 300 000 francs par année de ses charges, ce qui était insupportable. Or, si on analyse – je ne vais pas vous faire la démonstration, mais je suis toujours à disposition pour vous la faire – et si on fait le calcul correctement sur les données que cette entreprise a elle-même fournies, en réalité la charge supplémentaire n'est pas de 300 000 francs, mais de 24 400 francs, c'est-à-dire douze fois moins que ce que l'on a raconté dans les médias. Et de tels exemples pourraient être multipliés à l'infini. On oublie simplement que les gros consommateurs d'énergie ont un régime spécial; et cela, dans les exemples cités, on l'a oublié systématiquement!

Même si on regarde les autres biens de consommation importants, on voit que la taxe – et je parle toujours de 0,6 centime par kilowattheure – n'a pas les conséquences renversantes qu'on veut bien dire.

Par exemple, pour une tonne de ciment, après six ans, on aurait une augmentation de 90 centimes par tonne, ce qui fait 30 centimes pour la tonne de béton. Je crois qu'on devrait rétablir une certaine vérité sur les conséquences de ces taxes! On a aussi dit, et on y a déjà répondu – je ne m'y attarderai donc pas longtemps –, que nous sommes les seuls en Europe. Ce n'est absolument pas vrai! Il y a tout un immense mouvement qui se manifeste au plan européen, une nouvelle conscience en matière d'énergie. Dans de très nombreux pays, on a déjà adopté ou on s'apprête à adopter des mesures telles que les nôtres, et je ne vois pas pourquoi la Suisse devrait attendre que tous les autres l'aient fait avant de faire le même pas. Le rapporteur l'a déjà rappelé: au niveau des prix des huiles minérales, nous sommes le pays qui a les prix les plus bas de toute l'Europe – simplement pour rappeler que, lorsqu'on parle des fameux «gleich lange Spiesse», il faut aussi voir lorsqu'on est nettement avantagé chez nous.

Je crois – et ça doit être rappelé très clairement – que ce que nous faisons avec nos ressources énergétiques aujourd'hui n'est guère responsable. Le jugement historique sur notre génération sera sévère. Les émissions de CO₂ ont augmenté d'une façon spectaculaire pendant les dernières décennies; le taux d'approvisionnement propre en énergie a baissé d'une façon tout aussi spectaculaire; M. Frick l'a très bien rappelé, plus de la moitié de l'énergie consommée, c'est de l'énergie de perte! Un gaspillage absolument formidable!

Qu'est-ce que l'on a fait il y a quelques mois? On a voté ici même une nouvelle Constitution fédérale qui sera soumise au peuple. Dans cette Constitution fédérale, permettez-moi de vous le rappeler, on déclare, dans le préambule: «Conscients de leur responsabilité envers la Création conscients de leur devoir d'assurer leurs responsabilités envers les générations futures»; à l'article 2 où l'on parle des buts, on dit: «Elle (la Confédération) favorise la prospérité commune, le développement durable». Eh bien, je ne crois pas qu'avec la situation actuelle, avec la politique énergétique actuelle, l'on remplisse ces mandats constitutionnels.

D'ailleurs, bien que le peuple n'ait pas encore accepté en votation la nouvelle constitution, en 1971 il a voté à une majorité de 92 pour cent en faveur de l'article 24septies qui est fondamental pour la protection de l'environnement et qui constitue, comme l'a rappelé le rapporteur, une base constitutionnelle plus que suffisante pour ce que nous voulons faire aujourd'hui.

En 1990, 71 pour cent des Suisses ont dit oui au nouvel article constitutionnel sur l'énergie. C'était – et c'est le Conseil fédéral qui l'écrit dans le message qui nous est adressé – la votation la plus importante de toute l'histoire de la politique énergétique de notre pays. C'est ce que dit le Conseil fédéral. Hélas, la suite donnée à cet article est plus que modeste, pour ne pas dire nulle, vu qu'en 1960 on déversait 18 millions de tonnes de CO₂ dans l'atmosphère et qu'aujourd'hui on en déverse 44 millions de tonnes. Alors, le moment est venu d'agir et d'aller au-delà de ces belles déclarations de principe que nous avons votées à l'unanimité il y a quelques mois ici même.

La décision du Conseil national me semblait tout à fait adéquate et je ne vois pas très bien pourquoi on doit créer une nouvelle base constitutionnelle. On veut créer une nouvelle oeuvre constitutionnelle, faisons donc encore cet exercice de style; comme ça, on aura contribué à apporter une pierre supplémentaire à l'édifice constitutionnel du pays. Mais cet exercice constitutionnel ne doit pas devenir un «Alibiübung». Le prélèvement d'une taxe de 0,2 centime par kilowattheure, c'est, laissez-moi vous le dire, de l'homéopathie pure. C'est même inférieur aux fluctuations du marché de Rotterdam. Si on veut vraiment, comme on le prétend de toute part, encourager l'usage rationnel de l'énergie, si on veut vraiment, comme tout le monde le dit, promouvoir l'innovation technologique, si on veut vraiment respecter les règles constitutionnelles que nous nous sommes données nous-mêmes, il ne faut pas seulement voter le principe de la taxation des énergies non renouvelables, il faut encore que le système soit efficace, et le prélèvement d'une taxe de 0,2 centime par kilowattheure ne l'est certainement pas. Il ne constitue pas une véritable alternative à l'initiative solaire, et il ne respecte en tout cas pas la volonté déjà exprimée du peuple suisse.

Je remarque entre parenthèses que le rapporteur a défendu brillamment, d'une façon absolument magistrale, le prélèvement de 0,2 centime par kilowattheure, mais qu'il a signé pour 0,4 centime par kilowattheure.

A ceux qui invoquent toujours l'«Ordnungspolitik», j'aimerais dire – je l'ai déjà fait, mais répétita juvant – qu'on devrait aussi l'invoquer lorsqu'on parle des centrales nucléaires par exemple. Je vous rappelle que c'est la Confédération qui assume les frais de responsabilité civile des centrales nucléaires, et ce n'est pas rien! C'est un montant qui est certainement supérieur au revenu de la taxe proposée aujourd'hui. Alors, si on veut faire de l'«Ordnungspolitik», il faut la faire partout et conséquemment, et il ne faut pas sortir du tiroir cet argument uniquement quand il convient à ses propres thèses. On pourrait aussi mentionner l'«Ordnungspolitik» quand on parle de garantie contre les risques à l'exportation. N'est-ce pas une forme de subvention? Moi, je suis pour ces instruments, mais alors je ne vois pas pourquoi on les oublie quand ça n'est pas en notre faveur et pourquoi on les invoque dans les autres cas.

La loi du marché est-elle vraiment adéquate lorsqu'on parle d'énergies renouvelables et d'énergies non renouvelables? Est-ce qu'aujourd'hui on calcule dans les prix les dégâts énormes que produisent les énergies non renouvelables? Ce

sont des coûts qui retombent sur l'ensemble du pays et sur l'ensemble de l'économie. De ces coûts, personne ne veut en parler. Est-ce que le prix de l'énergie est si fondamental et si déterminant pour l'économie? Moi, j'ai vécu un cas qui m'a ouvert les yeux. Je l'ai déjà cité et je le recite: Quand il a fallu choisir entre Bodio et Gerlafingen, Monteforno payait l'énergie électrique au Tessin nettement moins cher qu'à Gerlafingen, pourtant c'est Gerlafingen qui a été choisi. Cela pour vous dire que, malgré le fait que la fabrication de l'acier est une des industries qui consomment le plus d'énergie électrique, c'est l'endroit où les prix de l'énergie étaient nettement supérieurs qui a été choisi. Je ne cite pas cet exemple pour nier l'importance du prix de l'énergie, mais pour relativiser et nuancer là où les nuances ont souvent été oubliées dans ce débat.

Un pays avec une bonne protection de l'environnement, un pays avec une technologie de pointe en matière énergétique constitue la meilleure condition-cadre pour une économie moderne et une économie qui sait regarder vers le futur. Ce qui me trouble et me choque un peu, c'est que, quand on parle des intérêts de l'économie, on sert les intérêts de l'économie boutiquière d'aujourd'hui, alors qu'on ne se rend pas compte qu'on est en train d'accumuler des dettes qu'un jour on devra payer. Ces tonnes d'émissions de CO₂ doivent être éliminées, si on ne veut pas que tout un système écologique soit détruit.

Dès lors, il est important de voter la norme constitutionnelle, vu qu'on la veut. Et si on vote cette norme constitutionnelle, il est inutile de voter pour une taxe de 0,2 centime par kilowattheure, ce qui est, je le répète, un «Alibiübung», un exercice homéopathique. Je plaide donc principalement pour la taxe de 0,6 centime par kilowattheure, subsidiairement pour celle de 0,4 centime par kilowattheure.

Forster Erika (R, SG): Ich habe bereits in der Debatte zum Eintreten ausgeführt, dass ich mich jeder Erhöhung der Abgabe über 0,2 Rappen pro Kilowattstunde widersetzen werde. Ich habe das auch ausführlich begründet, möchte deshalb auf diese Argumente nicht mehr eingehen.

Eine Konsequenz höherer Abgaben möchte ich Ihnen aber doch noch vor Augen führen, nämlich die Tatsache, dass mit höheren Sätzen die ökologische Steuerreform zumindest während einiger Zeit weitgehend ausser Kraft gesetzt würde. Für eine Verringerung der Lohnnebenkosten von lediglich 1 Prozent ist eine Abgabe von mindestens 10 Prozent auf die nichterneuerbaren Energieträger nötig. Das ergibt eine Gesamtsumme der Abgabe von 2,2 Milliarden Franken pro Jahr. Da die Wasserkraft und die energieintensiven Industrien von der Steuer verschont bleiben und zusätzlich während einer Frist von 10 bis maximal 15 Jahren ein Teil des Abgabenaufkommens für Subventionen verwendet werden soll, dürfte so viel von den Einnahmen aus dem Titel «ökologische Steuerreform» wegfallen, dass letztendlich die Lohnnebenkosten nur noch unwesentlich verringert werden könnten.

Wir würden der Bevölkerung also mit der Grundnorm eine Entlastung der Wirtschaft und der Bürger von Lohnnebenkosten sowie Staatsquotenneutralität versprechen, während wir in Tat und Wahrheit einen vorübergehenden Umverteilungs- und Subventionsmechanismus in Gang setzten. Bei 0,4 Rappen pro Kilowattstunde wäre die Entlastung nach meiner Schätzung noch gut je 0,3 Lohnprozente für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, bei 0,6 Rappen nur noch etwa je gut 0,2 Lohnprozente. Bei der Befürwortung höherer Abgabesätze bleiben somit ein Subventionstopf und falsche Anreizstrukturen. Deshalb bitte ich Sie, die Schmerzschwelle nicht zu überschreiten und bei einer Abgabe von 0,2 Rappen zu bleiben.

Rochat Eric (L, VD): Après les appels au consensus de Mme Spoerry, j'aimerais tout de même soutenir les propositions Jenny et Merz. Il est vrai que si nous suivons ces propositions, nous allons décevoir ceux qui, parmi vous, ont consacré passablement de temps à la préparation du texte qui nous est soumis. Nous allons rendre très triste M. Marty, sûrement, et nous rendrions bien plus tristes aussi ceux qui, dans le cadre de l'introduction d'une nouvelle taxe, espèrent

bien prélever au passage une part des millions de francs ainsi obtenus dans l'intérêt de leur entreprise, de leur région ou de leur cercle.

Ces intérêts sont très nombreux. La littérature que nous avons reçue en témoigne si nécessaire, que la taxe soit écologique ou non. Malgré cette abondance de documentation, reconnaissons cependant que les buts de la taxe demeurent assez obscurs et que le mode de répartition de la nouvelle manne n'est pas suffisamment déterminé. S'il devait s'avérer que nous pénalisions notre économie d'un impôt supplémentaire, dans le seul but de proposer un contre-projet aux deux initiatives écologiques, dites «énergie et environnement» et «solaire», ce serait payer très cher un rejet que nous pouvons sérieusement attendre, sans contrepartie de nos concitoyennes et de nos concitoyens, et que prévoyait d'ailleurs déjà le Conseil fédéral. Ces dernières années, nos concitoyennes et nos concitoyens ont en effet manifesté la plus extrême résistance à l'introduction d'impôts nouveaux ou à l'aggravation des impôts existants, à moins que nous ne leur ayons fait miroiter de grands projets, comme les nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes. Mais ici, pas de grands projets, pas de grandes idées: il y a seulement un prélèvement qui pénalise une fois de plus les entreprises et les places de travail en Suisse et le consommateur final qui, en définitive, va payer la facture.

Cet impôt aura-t-il réellement un effet incitatif? Alors que nous avons su renoncer, dans la loi sur l'aménagement du territoire, à la compétence fédérale et laisser le soin aux paysans de déterminer comment ils entendent produire, nous voulons aujourd'hui imposer à nos industries les bonnes et les mauvaises manières d'utiliser l'énergie dont elles ont besoin, qui plus est en les chargeant de coûts nouveaux. Bien sûr, 0,2 centime par kilowattheure sera moins catastrophique que le 0,4 ou 0,6 centime par kilowattheure que proposent certains, mais ce seront tout de même 300 millions de francs qui seront retirés de la substance vive du pays.

Interrogeons-nous alors sur leurs possibles effets: effet garanti sur la réduction des postes de travail et la perte de postes de travail; effet douteux sur la recherche en énergie dans laquelle nous investissons déjà près de 200 millions de francs par année; effet paradoxal par la pénalisation des produits et de la place économique suisse, quand chacun veut ici et ailleurs la libéralisation des coûts de l'énergie et la mondialisation des marchés. Il nous faut dénoncer les apôtres du double dividende qui osent prétendre qu'on peut à la fois diminuer la production et augmenter les emplois, ou, en le disant différemment, ceux qui prétendent que les entreprises pénalisées par le prélèvement d'une taxe sur l'énergie s'y retrouveront, par l'affectation de l'impôt sur l'énergie aux assurances sociales. Il y a là une certaine forme d'intoxication. Je vous recommande donc d'adopter la proposition Jenny.

*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*

Siebente Sitzung – Septième séance

Mittwoch, 10. März 1999

Mercredi 10 mars 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

98.059

Stabilisierungsprogramm 1998 Programme de stabilisation 1998

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 64 hiervor – Voir page 64 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 9. März 1999

Décision du Conseil national du 9 mars 1999

A. Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 1998

A. Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998

Ziff. 5 Art. 18 Abs. 1, 1bis

Antrag der Kommission

Inverändert

Ch. 5 art. 18 al. 1, 1bis

Proposition de la commission

Inchangé

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Il nous reste, pour le programme de stabilisation 1998, deux divergences avec le Conseil national. Elles portent sur les articles 18 et 33 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et sur les articles 8 et 9 alinéa 2 lettre abis de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Je précise d'emblée que les décisions qui seront prises pour l'impôt fédéral direct sont valables également pour la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes.

L'objectif de départ du Conseil fédéral était de confirmer dans la loi, à travers ce programme de stabilisation, la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'imposition du commerce de titres comme activité indépendante. Le Conseil national, lors de l'examen de cette question, a opté pour fixer dans la loi les conditions auxquelles l'assujettissement exceptionnel d'un contribuable devait répondre. Il s'agissait de l'aliénation fréquente de titres, après une détention de courte durée et exigeant un engagement important de fonds de tiers. Ces trois critères devaient être remplis cumulativement, pour que le contribuable soit imposé au titre d'une activité indépendante.

Notre Conseil, dans son examen, a décidé d'étendre davantage l'imposition en fixant quatre critères, dont deux auraient été à remplir, pour que le contribuable soit considéré comme exerçant une activité indépendante. Je rappelle que nos quatre critères étaient: un nombre de transactions disproportionné, la prise de risques particuliers, le recours considérable à des fonds de tiers et une part élevée de placements à court terme. Si je puis me permettre un jugement un peu caricatural, je dirais que le Conseil national était un peu en retrait par rapport à la pratique actuelle en matière fiscale et que notre Conseil s'est montré plus strict dans la définition des bénéfices privés en capital.

Hier, lors de la deuxième délibération, le Conseil national a décidé de maintenir sa décision à l'article 18, et cela par 101 voix contre 65 dans un vote à titre préliminaire, et par 103 voix contre 65 dans le vote définitif.

Nous avons donc eu une nouvelle séance de commission, au cours de laquelle nous avons pris acte de la difficulté qui existe objectivement à exprimer, d'une manière lapidaire, dans la loi la jurisprudence du Tribunal fédéral. Votre commission, en accord avec le Conseil fédéral, vous propose donc de renoncer à définir dans la loi les critères tendant à assujettir un contribuable dans une activité indépendante en matière de commerce de titres.

Nous en resterions donc à la pratique actuelle, puisque la jurisprudence du Tribunal fédéral a été confirmée entre-temps. J'aimerais également invoquer comme argument la nécessité de terminer l'examen du programme de stabilisation au cours de cette session. Je voudrais souligner le fait qu'il est nécessaire de sauver, si je puis dire, le reste du paquet, d'où la volonté d'en rester au droit actuel et de reprendre l'examen de cette question dans une révision ordinaire et future de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes.

Je vous propose donc, au nom de la commission, en ce qui concerne l'article 18, d'en rester au droit actuel, ce qui veut dire que nous ne prenons pas en considération les modifications apportées à l'article 18, aussi bien dans le projet du Conseil fédéral que dans la version du Conseil national ou dans celle de notre Conseil, que nous avons décidée lors de la première délibération.

Respini Renzo (C, TI): L'autre jour, j'ai exprimé les raisons de mon insatisfaction au sujet de la formulation trouvée par notre commission. La solution proposée aujourd'hui par cette même commission est, de mon point de vue, assez étonnante. Le Conseil fédéral a prévu, à l'article 18 alinéa 1er de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, de donner une base légale à l'actuelle jurisprudence du Tribunal fédéral, que j'ai critiquée et que les deux commissions ont critiquée. La preuve en est que soit notre commission, soit le Conseil national et sa commission ont cherché une autre solution.

Maintenant, avec la formulation de notre commission, qui, d'une façon très lapidaire, prévoit de maintenir le droit en vigueur, ça veut dire qu'au fond – et il est important de le souligner afin qu'on le sache –, l'actuelle jurisprudence du Tribunal fédéral sera suivie par les autorités fiscales et par les tribunaux de notre pays. Ceci n'était pas le cas il y a quelques semaines encore, car le Tribunal cantonal de Zurich a estimé que la jurisprudence de 1984 du Tribunal fédéral, adoptée avant l'entrée en vigueur de la loi, n'est pas applicable. Le Tribunal cantonal de Zurich a considéré que l'article 16 alinéa 3 de la loi s'appliquait, donc qu'il y avait exemption. Le Tribunal cantonal de Zurich a parlé d'une exemption pour le commerce personnel de titres.

Je suis tenté de dire que cette formulation ne peut pas trouver mon accord. Je suis content que les commissions aient essayé de trouver une solution et j'en mesure aussi la difficulté. J'estime qu'il faudrait tout au moins suivre la décision du Conseil national, qui fixe des critères et limite la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral qui n'a jamais pu trouver notre accord. Elle n'a d'ailleurs pas non plus trouvé l'accord du Parlement quand, en 1991, il a voté cette loi.

Je vous rappelle que, pour la jurisprudence actuelle, un seul des cinq critères suivants est suffisant pour fonder le commerce professionnel de titres: soit la fréquence des opérations, soit la connotation spéculative de l'opération, soit un endettement excessif pour acheter des titres, soit l'union de deux ou trois personnes pour fonder un commerce de titres, soit l'affinité avec une profession exercée à titre principal dans le commerce de titres. Une seule de ces conditions est suffisante pour le Tribunal fédéral pour justifier le fait d'être un professionnel du négoce de titres, et donc d'arriver à ces taxations très importantes qu'on a eues.

Je propose donc d'adhérer à la décision du Conseil national. Je m'excuse de n'avoir pas pu formuler ma proposition par

écrit, mais je n'ai reçu le dépliant que ce matin, quelques minutes avant huit heures. Je me réserve la possibilité de retirer ma proposition si M. Villiger, conseiller fédéral, peut me donner une idée du temps nécessaire pour réviser la loi dont a fait mention le rapporteur de la commission.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Wir stehen vor einer Sachfrage und vor einer politischen Frage. Ich darf vor allem im Lichte des Votums von Herrn Respini noch einmal die Geschichte dieser etwas skurrilen Steuergesetzreform aufzeigen und erklären, warum es überhaupt dazu kam, dass wir Ihnen diesen Vorschlag machten.

Bis und mit 1994 – ich sagte das hier schon einmal, aber es ist wichtig, das zu sehen – war zweifelsfrei anerkannt, dass Kapitalgewinne, die vor allem bei Liegenschaften und Wertschriften gewerbmässig erzielt wurden, bei der direkten Bundessteuer als Einkommen steuerbar waren. Das sind der sogenannte Quasi-Liegenschaftshandel und der Quasi-Wertschriftenhandel.

Nehmen wir das Beispiel des Liegenschaftshandels. Es ist nicht einzusehen, dass einer, der professionell mit Hilfe einer Firma handelt, alles normal als Einkommen versteuern muss, dass man ihn aber anders behandelt, wenn er als Privatperson genau dasselbe tut. Das geht nicht: Das ist ein Quasi-Handel und das sind daher keine Kapitalgewinne. Dasselbe gibt es auch bei Wertschriften.

Als wir die Botschaft ausgearbeitet haben, war diese klare Lehrmeinung plötzlich nicht mehr ganz gesichert; das ist es, worauf Herr Respini jetzt angespielt hat. Es war vor allem der Entscheid der Bundessteuer-Rekurskommission des Kantons Zürich, welche diese bisherige Praxis, die vom Bundesgericht während vieler Jahre gestützt worden war, etwas in Frage stellte. Es ging nun darum, dass wir die heutige Bundesgerichtspraxis ganz bewusst absichern wollten, um nicht eine neue Steuerlücke zu schaffen. Ich kann Ihnen hier nicht Einzelfälle nennen. Aber ich kann Ihnen sagen: Es geht um wenige Fälle, und es sind alles Fälle, die, wenn sie nicht mehr besteuert würden und morgen in einer nicht genannt sein wollenden Tageszeitung kämen, wahrscheinlich doch recht beachtliche politische Fragezeichen oder Turbulenzen auslösen würden, um es einmal so zu sagen.

Das Ganze entstand ja auch im Kontext der grossen Diskussion über Steuergerechtigkeit vor ungefähr einem Jahr. Nun haben wir versucht – das war die einhellige Meinung am «runden Tisch», und das ist eine politische Verpflichtung – zu verhindern, dass hier eine neue Lücke entsteht. Wir haben immer gesagt, es gehe nicht darum, den Steuertatbestand auszuweiten oder Dinge, die bis heute nach bundesgerichtlicher Praxis nicht besteuert worden sind, neu plötzlich zu besteuern bzw. hintenherum irgendwie eine neue Steuer einzuführen. Es ging vielmehr darum, die bisherige Praxis gesetzlich zu sichern, nachdem man den Eindruck hatte, sie könnte langsam «abdriften». Das war die einhellige Meinung Ihrer Kommission, das war die einhellige Meinung der nationalrätlichen Kommission, das war die einhellige Meinung der Sozialpartner am «runden Tisch».

Jetzt stelle ich bei dieser Diskussion plötzlich fest, dass man in gewissen Kreisen eigentlich doch von dieser bundesgerichtlichen Praxis abrücken und sie eher etwas auflockern möchte. Das heisst mit anderen Worten: Wir würden in die umgekehrte Richtung dessen gehen, was wir beim Stabilisierungsprogramm versprochen haben: Statt dass wir eine Lücke schliessen, würden wir neue Lücken öffnen.

In dieser schwierigen Lage haben wir versucht, die Bundesgerichtspraxis in einer Formulierung einzufangen. Das hat jetzt zu diesen Schwierigkeiten und zu diesem Hin und Her geführt. Der Nationalrat wollte keine Negativformulierung, wie wir sie aus den Bundesgerichtsurteilen extrahierten, sondern er wollte eine positive Formulierung. Da zeigte es sich, wie schwierig das ist.

Wir stehen jetzt vor der Frage, ob wir mit einem weiteren Hin und Her neue Formulierungen suchen wollen, ob wir sie überhaupt finden können oder ob wir nicht vielleicht besser beim geltenden Recht bleiben. Warum ist es jetzt letztlich wieder vertretbar, beim geltenden Recht zu bleiben? Schlicht

und einfach deshalb, weil am 8. Januar 1999 – das war lange nachdem wir das Stabilisierungsprogramm gemacht hatten – das Bundesgericht in einem Urteil die unveränderte Anwendbarkeit der bisherigen Praxis auch für das Gesetz über die direkte Bundessteuer ausdrücklich und klar bestätigt hat. Das heisst, die Rechtslage ist jetzt wieder gesichert. Aus diesem Grund: Wäre das schon damals der Fall gewesen, hätten wir Ihnen diesen Vorschlag gar nicht gemacht.

Zum Antrag Respini: Die Formulierung des Nationalrates ist ganz klar ein Rückschritt gegenüber der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Ich weiss schon, dass es Leute gibt, die das gerne möchten. Aber die sollen bitte deklarieren, dass sie heute steuerbare Tatbestände nicht mehr besteuern wollen. Das heisst, mit offenem Visier zu kämpfen. Man kann nicht sagen, man wolle das klar kodifizieren, man wolle bei der Rechtsprechung des Bundesgerichtes bleiben, und dann auf die nationalrätliche Lösung eintreten.

Wir haben uns viele Fälle angeschaut. Die nationalrätliche Lösung lässt Fälle durchschlüpfen, in denen heute Steuern bezahlt werden müssen. Das ist für mich auch eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit. Ich könnte persönlich nicht vor das Volk stehen und sagen, wir seien aufgebrochen, um Ungerechtigkeiten abzuschaffen, um das Steuergesetz ein klein bisschen gerechter zu machen, und dann eine Lösung präsentieren, die ein Rückschritt ist, und mit gutem Gewissen sagen, ich könne dazu stehen. Das kann ich persönlich nicht. Ich habe mich mit verpflichtet – mit dem «runden Tisch», auch politisch, weil ich es gerecht finde –, Steuerschlupflöcher zu stopfen. Sie, das Parlament, haben Wasser hineingegossen. Damit kann ich auch leben, denn es ist ein Schritt in die richtige Richtung. Ich kann aber nicht mehr mitmachen – politisch und persönlich –, wenn man einen Gegen-schritt in die andere Richtung macht. Das ist das politische Problem am Ganzen.

Es ist nun einfach nicht gelungen, eine Formel zu finden. Ihre Formel wäre wahrscheinlich eine gute gewesen, sie war beim Nationalrat aber umstritten. Umgekehrt war in Ihrer Kommission die nationalrätliche Formel umstritten, und sie ist objektiv zu eng.

Aus dieser Lage heraus verstehe ich Ihre Kommission, die sagt: Statt dass wir jetzt noch mit Kommas und «und» oder «oder» operieren – in der Kommission hat jemand launisch gesagt: «mit 'und/oder' haben wir in Steuergesetzen auch schon Probleme gehabt» –, ist es vielleicht die weiseste Lösung, wenn wir es beim alten Recht belassen, nachdem das Bundesgericht nun wieder einen Akzent gesetzt hat.

Es zeigt sich auch – das muss ich zugeben –, dass derart komplexe Fragen im Rahmen eines Stabilisierungsprogrammes nicht unproblematisch sind, weil man einfach keine Zeit hat, sich um den ganzen Kontext zu kümmern – das sehen wir auch im Sozialversicherungsbereich. Umgekehrt sehe ich nun aber keinen Grund, warum man nicht auch das geltende Recht sein lassen soll, wenn man schon an einem Stabilisierungsprogramm arbeitet und nicht alle Steuerfragen lösen kann. Dann könnte das Stabilisierungsprogramm nämlich auch nicht der Ort sein, wo man das geltende Recht wegen der Steuern allein und nicht aus einem anderen Grund zu perfektionieren oder verbessern versucht.

Herr Respini hat mir eine Frage zum Zeithorizont gestellt. Im Prinzip haben wir nicht vorgehabt, das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer in diesem Kontext zu revidieren. Hingegen werden wir Ihnen in absehbarer Zeit gewiss eine Revision des DBG vorschlagen, weil in anderen Zusammenhängen einige Probleme gelöst werden müssen. So stellen sich z. B. die Fragen, ob die Progression bei der direkten Bundessteuer noch angemessen ist oder ob die Familienbesteuerung richtig gelöst ist. Dazu wird übrigens übermorgen eine Pressekonferenz von Herrn Professor Locher über seinen grossen Bericht zu Vorschlägen betreffend die Revision der Familienbesteuerung stattfinden. Auch hier liegen von Ihrer Seite noch Motionen vor, wenn ich mich richtig erinnere, z. B. diejenige von Herrn Frick (93.3586). All dies müssen wir aufarbeiten. Wenn wir daher am DBG eine ziemlich tiefgreifende Revision vornehmen, dann erlaubt das natürlich durchaus, auch andere Problembereiche aufzugreifen.

Ich möchte überhaupt in der Steuergesetzgebung drei Dinge vorantreiben: Erstens geht es um die Familienbesteuerung, d. h. den ganzen Kontext der direkten Bundessteuer für natürliche Personen. Zweitens werden wir etwas längerfristig auch die Frage der Unternehmensbesteuerung noch einmal im Gesamtkontext aufgreifen müssen; das bedarf noch einiger Arbeit. Hier liegen keine Berichte vor, aber wir werden nächstens auch Verfahrensentscheide treffen. Drittens geht es um die Ablösung der geltenden Finanzordnung; dort soll dann auch die ökologische Steuerreform, über die Sie gestern diskutiert haben, in geeigneter Form eingebaut werden. Das sind die drei Stossrichtungen, und das Ganze sollte in einem gewissen Kontext bleiben. Ich kann Ihnen also nicht sagen, dass das sehr rasch gehen wird. Wir werden vorerst die nun vorliegenden Berichte Locher intern analysieren müssen und dann der Eidgenössischen Steuerverwaltung entsprechende Aufträge geben; dann haben wir eine Botschaft zu erarbeiten. Somit ist das eine Sache, die gut und gerne mehr als ein Jahr, wenn nicht zwei Jahre braucht, wenn man das wirklich solid machen will. Wir wollen es speditiv, aber solide vorantreiben.

Ich äussere mich deshalb so eingehend, damit auch klar wird – das sage ich zuhänden der Materialien –, dass wir uns dafür entscheiden, im Bereich des Liegenschafts- und Wertpapierhandels beim geltenden Recht zu bleiben, wenn Sie jetzt der Lösung Ihrer Kommission zustimmen. Weil keine enge gesetzliche Leitplanke besteht, möchte ich hier ebenfalls zuhänden der Materialien ganz klar sagen, dass es die Meinung des Bundesrates ist – ich gehe davon aus, dass es auch die Meinung Ihrer Kommission und am Schluss die Meinung des Rates ist –, dass diese bundesgerichtliche Praxis nicht verschärft werden kann. Die Tendenz, wie sie jetzt über Jahre gewachsen ist, soll wirklich bleiben; es soll weder in die eine noch in die andere Richtung irgendwie ausufeln.

Damit möchten wir etwaigen Ängsten vorbeugen, das Bundesgericht könnte immer weiter gehen und die Besteuerung von immer mehr Tatbeständen festlegen; auch das ist nicht unsere politische Meinung. Es sind im allgemeinen seltene Fälle, und dabei wird es bleiben. Das ist auch im Interesse des Fiskus, denn der Fiskus trägt bei der gewerbmässigen Besteuerung auch ein Risiko, weil er dann nämlich auch Verluste zum Abzug zulassen muss; das kann ja keine Einbahnstrasse sein. Schon von daher müssen Sie nicht Angst haben, dass es ausufert.

Zusammenfassend: Ich bin der Meinung, dass man mit dieser Lösung im Lichte des neuesten Bundesgerichtsurteils leben kann. Wir sollten hier zuhänden der Materialien durchaus feststellen, dass es um nichts anderes geht als darum, zu ermöglichen, dass das Bundesgericht seine gefestigte Rechtsprechung beibehält.

Respini Renzo (C, TI): Je remercie M. Villiger de sa réponse. Je prends note qu'il y aura une révision de la loi qui nous donnera l'occasion de mieux réfléchir sur ce thème. Je retire ma proposition.

Angenommen – Adopté

Ziff. 5 Art. 33 Abs. 1 Bst. abis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. 5 art. 33 al. 1 let. abis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: A l'article 33 alinéa 1er lettre abis, la décision peut être prise de façon beaucoup plus facile par notre Conseil. C'est votre commission qui avait introduit ce paragraphe destiné à tenir compte, dans la déduction des intérêts, de ce que pouvait avoir de strict la limitation à 30 000 ou à 50 000 francs dans certaines situations particulières, spécialement dans le secteur immobilier. Etant donné que, pour le vote final des Chambres fédérales, le forfait qui est à ajouter au revenu mobilier pour la déduction des

intérêts a été fixé à 50 000 francs, nous estimons qu'il n'est plus nécessaire de prévoir cette clause en vertu de laquelle les cas de rigueur pourraient faire l'objet d'un traitement spécial.

Nous vous proposons donc d'adhérer à la décision du Conseil national et, par conséquent, de biffer la lettre abis.

Angenommen – Adopté

Ziff. 6 Art. 8 Abs. 1, 1bis

Antrag der Kommission

Unverändert

Ch. 6 art. 8 al. 1, 1bis

Proposition de la commission

Inchangé

Ziff. 6 Art. 9 Abs. 2 Bst. abis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. 6 art. 9 al. 2 let. abis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: Les articles 8 alinéas 1er, 1bis et 9 alinéa 2 lettre abis de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes doivent être traités parallèlement à ce que nous venons de décider concernant la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct.

Angenommen – Adopté

Delalay Edouard (C, VS), rapporteur: La motion Cottier 97.3794 doit être classée parce que son objectif est atteint et réalisé dans le cadre du programme de stabilisation 1998. Cette motion portait sur l'imposition des rentes et nous avons pris une décision allant dans le sens de ce qu'elle réclamait.

Präsident: Die Kommission beantragt Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates, die Motion Cottier 97.3794 abzuschreiben. – Sie sind damit einverstanden.

An den Nationalrat – Au Conseil national

Sammeltitel – Titre collectif

Energieabgaben
Taxes sur l'énergie

97.028

Energie-Umwelt-Initiative.
Solar-Initiative
Initiative énergie et environnement.
Initiative solaire*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 109 hiervor – Voir page 109 ci-devant

*B. Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für einen Solarappen (Solar-Initiative)» (Fortsetzung)**B. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour l'introduction d'un centime solaire (Initiative solaire)» (suite)**Art. 1a Abs. 2 (Fortsetzung) – Art. 1a al. 2 (suite)***Präsident:** Wir bereinigen den Text des Gegenentwurfes unter dem Vorbehalt der Abstimmung über den Antrag Jenny/ Merz, der einen Gegenentwurf generell ablehnt.**Leumann** Helen (R, LU): Die Grundnorm ist unbestritten. Darüber haben wir gestern abgestimmt, und darüber sind wir uns im Ständerat einig. Problematischer hingegen wird es bei den Übergangsbestimmungen. Da soll als Gegenvorschlag zur Solar-Initiative eine auf zehn bis fünfzehn Jahre befristete Abgabe auf nichterneuerbaren Energien eingeführt werden. Der Ertrag soll der Förderung erneuerbarer Energien, der Energienutzung oder der Erhaltung der Wasserkraft dienen. Dass hier verschiedene Interessen aufeinanderprallen, ist fast selbstverständlich, denn die einen – die Bergkantone oder gewisse Branchen – freuen sich auf Mehreinnahmen, während andere die Mehrbelastung fürchten. Denn wir sprechen hier von einer zusätzlichen Steuer, welche als Subvention an gewisse Kreise zurückfliessen soll, während bislang immer von Lenkungsabgaben die Rede war, deren Ertrag vollumfänglich durch die Senkung bereits bestehender Abgaben an Wirtschaft und Bevölkerung zurückerstattet werden sollte. Ziel einer Lenkungsabgabe war bislang eine Reduktion der Schadstoffe durch Erhöhung der Ressourceneffizienz und eine absolute Verringerung des Verbrauchs von Ressourcen, eine Haltung, die von breiten Kreisen auch akzeptiert wird.

Energie ist für die Wirtschaft ein kostenintensiver Produktionsfaktor, bezahlt man doch in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, hauptsächlich für die elektrische Energie, sehr hohe Preise. Durch die Marktöffnung im Strombereich erhofft sich die Wirtschaft eine Kostensenkung. Die Einführung einer Energieabgabe, welche nicht wieder zurückfliesst, bewirkt jedoch das Gegenteil, was sich durchaus nicht positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit und den Arbeitsmarkt auswirken wird. Es ist zwar richtig, dass der Entwurf eine teilweise Befreiung von der Abgabe bei energieintensiven Betrieben vorsieht, aber die Mehrzahl unserer KMU fällt nicht unter diese Befreiung. Es ist ebenfalls richtig, dass der Vorschlag der UREK-SR bedeutend tiefer ist als die Version des Nationalrates. Wenn ich aber die Fülle der Anträge betrachte, so fürchte ich, dass wir nicht bei den vorgeschlagenen 0,2 Rappen bleiben werden. Jede künstliche Verteuerung des Produktionsfaktors Energie, welche nicht europa-

weit abgesprochen ist oder nicht wieder an die Wirtschaft zurückfliesst, ist deshalb abzulehnen.

Im Kanton Luzern haben wir Unternehmen aus der Stahl- und Papierindustrie und aus der Chemie. Auf eindrückliche Weise wird deutlich, wieviel diese beiden Branchen in den letzten Jahren bereits für die Reduktion des Energieverbrauchs und gleichzeitig für die Umwelt getan haben. Der Einwand, der gestern gemacht wurde, dass nämlich unsere grosse Stahlindustrie und unsere grosse Chemieindustrie nicht unter diese Beschränkungen fallen, ist richtig. Hingegen werden alle Zulieferbetriebe, alle Kleinbetriebe, die von diesen Betrieben abhängen, darunterfallen. Einmal mehr müssen sie nun für Mehreinnahmen sorgen, damit andere Branchen dank Subventionen überleben können. Dies bringt weder einen Wettbewerbsvorteil noch einen Innovations Schub mit sich. Wenn eine solche Abgabe schon erhoben wird, dann müsste der Ertrag in die Forschung fliessen, damit unproduktive oder zu teure Energieträger den Durchbruch schaffen, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Alles andere widerspricht den Grundprinzipien der Marktwirtschaft und wird sich letztlich rächen.

Obwohl der Antrag der UREK-SR vernünftiger ist als der Beschluss des Nationalrates, werde ich trotzdem den Antrag Merz auf Ablehnung der Übergangsbestimmungen unterstützen, und zwar weil diese nicht das beinhalten, was bislang galt. Sie beinhalten es nicht, weil das Ziel nicht die Verminderung von Umweltbelastungen ist, sondern die Einnahme von neuen Steuern, und weil sich gewisse erneuerbare Energien ungünstiger auf das betreffende Nachhaltigkeitspostulat auswirken können als herkömmliche Energien. Sie beinhalten es wirtschaftspolitisch nicht, weil dies die Industrie, vor allem unsere KMU, einmal mehr belastet, und weil der Betrag auch hier nicht zurückfliesst, also nicht wieder in die Wirtschaft ausgeschüttet wird. Schlussendlich beinhalten sie es auch sozialpolitisch nicht, weil vor allem die Haushalte einen Grossteil der Kosten übernehmen müssen. Hier trifft es einmal mehr diejenigen, die den Rappen zweimal umdrehen müssen. In diesem Sinn unterstütze ich den Antrag Merz.

Brunner Christiane (S, GE): Je soutiens quant à moi les propositions prévoyant de fixer la taxe à 0,6 ou en tout cas à 0,4 centime par kilowattheure pour deux raisons:

1. Contrairement à ce qui a été dit par de nombreux préopinants, la taxe aura des effets très positifs sur la compétitivité.
2. J'estime que la taxe sera créatrice d'emplois; à condition toutefois que les recettes soient suffisantes et d'un montant assez élevé pour déployer les effets que nous en attendons. Dans ce sens-là, une taxe de 0,2 centime par kilowattheure serait très nettement insuffisante.

La compétitivité de l'industrie suisse sera améliorée grâce à la situation du développement de technologies modernes provoquées par cette taxe, que ce soit dans l'industrie des machines, de l'électronique, des secteurs artisanaux tels que le chauffage, la ventilation, les installations sanitaires. Il est primordial pour les entreprises suisses d'avoir une longueur d'avance sur le marché mondial, si elles veulent rester concurrentielles. Les exemples de développement de technologies à la fois fonctionnelles et écologiques sont très nombreux; je pense à la gestion plus rationnelle et plus efficace des ressources énergétiques existantes, à la gestion électronique de processus énergétiques, à des systèmes modernes de chauffage, de ventilation et d'échanges thermiques, ou encore à toute l'industrie de l'isolation.

A moyen terme, la taxe énergétique constitue aussi un excellent instrument de promotion économique, même si dans l'immédiat elle représente une charge supplémentaire pour les entreprises et les ménages. A plus longue échéance, les effets seront bénéfiques. La réduction de la consommation globale des énergies non renouvelables et le développement de sources d'énergies de rechange feront diminuer notre dépendance des importations de l'étranger. Contrairement à ce que j'ai beaucoup entendu hier, on n'enlève rien à la substance de notre économie. Au contraire, on lui injecte des moyens nouveaux en faveur d'une promotion de l'économie, et surtout en faveur d'une promotion des emplois.

Ce qui m'importe le plus, c'est justement qu'à court terme, ces développements nouveaux auront pour effet de générer des emplois. Les spécialistes chiffrent à des dizaines de milliers les emplois que l'on peut créer, par le biais des investissements financiers, avec les recettes de la taxe sur l'énergie. Dans la technique de l'habitat, par exemple, on peut l'affirmer, il y a beaucoup de petites et moyennes entreprises qui pourront se développer grâce à cet instrument nouveau. Ces emplois profiteront directement à notre économie et à l'Etat, car le plein emploi n'est d'ailleurs pas uniquement une revendication sociale ou une revendication syndicale, il constitue un élément essentiel pour assurer la bonne santé de notre marché intérieur, grâce à l'amélioration du pouvoir d'achat, et grâce aussi à l'augmentation des recettes fiscales.

Si je suis sensible à l'argumentation développée hier par Mme Spoerry, nous invitant à adopter la variante homéopathique pour que le projet puisse passer, je dois dire aussi que l'homéopathie est en fait un traitement contre les maladies; or, je ne suis pas sûre que le traitement soit aussi valable pour la politique énergétique, qui touche de si près la politique économique au sens large.

C'est dans ce sens-là que je plaide en faveur des deux propositions de minorité.

Delalay Edouard (C, VS): Je n'avais pas l'intention d'intervenir dans ce débat, mais certaines affirmations qui ont été faites m'y obligent. Je voudrais en particulier revenir sur l'affirmation de M. Hofmann, ancien directeur de l'énergie du canton de Zurich, qui a proposé de revoir cette question lors de l'examen de la loi sur l'ouverture du marché de l'électricité. Je voudrais rappeler que la consultation au sujet de cette loi a très clairement démontré qu'il n'y a pas d'autre solution pour sauver certains aménagements hydroélectriques que, dans la perspective d'une ouverture des marchés, de taxer le mazout, le gaz et l'énergie nucléaire.

D'ailleurs, je veux rappeler aussi que la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie est en faveur de l'ouverture des marchés de l'électricité, d'une ouverture rapide, large, et d'une taxe sur les énergies fossiles et nucléaires de 0,6 centime par kilowattheure. La décision a été prise par cette conférence spécialisée, par 17 voix contre 4.

Je voudrais juste mettre aussi en évidence une question de politique régionale dans ce débat. Il faut bien voir qu'en cas d'ouverture des marchés de l'électricité, va exister un déséquilibre en défaveur de la Suisse occidentale en ce qui concerne les prix de l'électricité, et que la taxe est de nature à équilibrer les coûts de l'énergie entre les diverses régions du pays, et cela en vue d'un développement économique et industriel plus homogène dans l'ensemble de la Suisse.

C'est pour cela que je suis favorable à une loi simple sur le marché de l'électricité, à une ouverture rapide et large pour que nous puissions profiter des effets de la concurrence. Je suis également pour favoriser les forces hydrauliques comme source indigène propre et renouvelable afin de maintenir, de la sorte, la création de places de travail dans notre pays et d'éviter des délocalisations.

Ce sont ces simples observations que je voulais faire, plaidant ainsi en faveur d'une taxe sur ces éléments d'énergie. Je vous invite donc à suivre tout au moins la proposition de minorité de la commission, voire même les propositions Maissen et Bloetzer.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Ich habe Ihnen bei der Eintretensdebatte gesagt, dass es finanzpolitische Überlegungen waren, die den Bundesrat seinerzeit bewegt haben, keine Gegenvorschläge zur Solar-Initiative und zur Energie-Umwelt-Initiative zu machen. Für die vom Bundesrat beabsichtigte neue Finanzordnung mit ökologischen Anreizen ist nun aber die Grundnorm, die Sie vorschlagen, eine gute Basis und gleichzeitig auch ein Gegenvorschlag zur Energie-Umwelt-Initiative.

Gestützt auf die Beratungen Ihrer Kommission, aber natürlich auch auf die Entscheide des Nationalrates, hat sich der Bundesrat für eine Abgabe in der Grössenordnung von 0,2 bis 0,3 Rappen pro Kilowattstunde – mit einem Ertrag also zwischen

320 und 480 Millionen Franken – ausgesprochen. Das hat er Ihrer Kommission schon letzten Herbst schriftlich mitgeteilt. Bei dieser Grössenordnung kann nicht von einem Subventionsdrehlarm gesprochen werden, wie das geschehen ist. Der Vergleich mit der Landwirtschaft ist ein wenig weit hergeholt. Bei der Landwirtschaft geht es immerhin um einige Milliarden Franken, und das seit vielen Jahrzehnten; hier geht es jetzt einmal um 320 bis 480 Millionen für eine Zeit von zehn bis fünfzehn Jahren. Auch bezüglich des Zeitraumes schliesst sich der Bundesrat also den Vorstellungen Ihrer Kommission an.

Der Bundesrat möchte im Gegensatz zum Antrag Hofmann die Wasserkraft fördern, das ist eine verfassungsrechtliche Pflicht; er will das allerdings nur tun, wenn das Ganze in einem engen Zusammenhang mit den technischen Erneuerungen steht. Eine Unterstützung nach Giesskannenprinzip, wie befürchtet wurde, will der Bundesrat nicht; vor allem will er bei den NAI noch restriktiver sein. Er will ganz sicher keine generellen NAI leisten, will sich das aber für einzelne Härtefälle vorbehalten; z. B. dann, wenn die Weiterführung eines Betriebes – die nach Ablauf der Konzession mit umweltpolitischen Auflagen verbunden sein kann – zur Diskussion steht, damit im Zweifelsfall nicht geschlossen werden muss, sondern die Wasserkraftnutzung erhalten wird. Deshalb möchte sich der Bundesrat diese Freiheit im Interesse der Umweltpolitik – es geht ja nicht nur um Energiepolitik, es geht auch um eine umweltschonende Energie – vorbehalten.

Die Geschwindigkeit der Elektrizitätsmarktöffnung – die Botschaft wird kommen – wird natürlich auch davon abhängen, wie hoch diese Energieabgabe nun ausfallen wird und wofür sie verwendet wird. Ich habe beim Eintreten auch schon gesagt: Selbst wenn logisch kein zwingender Zusammenhang zwischen der Abgeltung der NAI und der möglichen Geschwindigkeit der Strommarktöffnung besteht, so ist es doch so, dass politisch ein solcher Zusammenhang besteht. Deswegen wird die Art und Weise der Marktöffnung vom Beschluss, den Sie nun fassen, abhängen. Ich will aber immerhin sagen, dass es kein Land in der EU gibt, wo subito und auf einen Schlag alles sofort geöffnet wurde. Eine gewisse Abstufung wird notwendig sein.

Es wurde zum Teil jetzt radikal nach einer schnellen Öffnung gerufen. Dies wird nicht möglich sein, es wird in der EU auch nicht verlangt und schon gar nicht praktiziert. Aber wir werden uns darüber dann noch unterhalten können.

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Ich möchte zur Höhe der Abgabe nichts mehr sagen; hingegen muss ich nun zu der von Herrn Jean Cavadini beantragten Modifikation noch zwei Worte sagen:

Hier geht es um die Frage, ob man nun diese 0,2 Rappen tel quel als «flat rate» auf allen Kilowattstunden gleich erhebt oder ob man die Abgabesätze nur im Mittel so gestaltet, dass 0,2 Rappen herauskommen, aber nach Emissionen leicht differenziert.

Ich habe in meinem gestrigen Votum eigentlich alles dazu gesagt, möchte aber einfach in Erinnerung rufen: Wenn Sie dem Antrag Cavadini Jean folgen würden – was je nach Standpunkt durchaus eine gewisse Logik hat –, würden Sie damit vermutlich das Inkraftsetzungsdatum ziemlich weit hinausschieben. Die Verwaltung sagt nämlich, sie werde nicht in der Lage sein, innert vernünftiger Frist eine sinnvolle Differenzierung vorzunehmen. Wenn aber dennoch eine Differenzierung vorgenommen werden müsste, dann müsste ein politischer Entscheid getroffen werden, den weder die Verwaltung noch der Bundesrat treffen kann. Wir müssten das heute im FAB tun und sagen, so viele Rappen für das, so viele für jenes, und würden relativ willkürlich einfach entscheiden, ob wir nun dem Gas – von dieser Seite kommt der Antrag Cavadini Jean – eine günstigere Ausgangsposition gegenüber dem Heizöl geben wollen oder nicht.

Ich glaube, das wäre unsorgfältiges Legiferieren. Wir sollten deshalb beim Antrag der Kommission bleiben.

Cavadini Jean (L, NE): Je respecterai votre souci de concision. Je n'ai jusqu'ici pas justifié mon amendement. Je me

permetts alors de vous dire que la proposition que je fais n'est en rien révolutionnaire, mais qu'elle s'inscrit au contraire dans la parfaite logique de ce que nous venons de décider. Cette proposition reprend simplement la formulation de la «Grundnorm», de la norme fondamentale dont je demande qu'elle soit reprise dans les «Übergangsbestimmungen», dans les dispositions transitoires, étant donné que le délai de ces dispositions transitoires ne peut être déterminé avec précision – cela peut aller de trois à dix ans – et que la modicité, dont parle M. Plattner, des montants en jeu n'est en tout cas pas un argument. Nous travaillons ici sur des décimales dont nous savons qu'elles ont toutes leur importance. Le montant relativement faible de la taxe ne peut pas rendre difficile le calcul de cette différenciation.

J'ajoute un dernier point. Nous aurons toute lumière sur la différenciation de la nocivité des énergies dans un rapport que l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, le «Buwal», nous doit depuis plusieurs mois. Son directeur m'a dit hier encore ses regrets de ne pas pouvoir le mettre à disposition dès aujourd'hui, voire depuis longtemps. Or, nous devons pouvoir inscrire cette différenciation dès aujourd'hui dans les dispositions transitoires, parce qu'il y aurait une contradiction entre ce que nous avons voulu dans la norme fondamentale et dans les dispositions transitoires.

C'est la raison pour laquelle je serais heureux que vous puissiez soutenir ma proposition.

*Einleitung – Introduction
Angenommen – Adopté*

Art. 24 Abs. 1 – Art. 24 al. 1

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit	26 Stimmen
Für den Antrag Maissen/Bloetzer	9 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	25 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	14 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	19 Stimmen
Für den Antrag Cavadini Jean	15 Stimmen

Art. 24 Abs. 2 – Art. 24 al. 2

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Hier schulde ich Ihnen einige Erklärungen, die auch zuhanden der Materialien zu machen sind.

1. Bei Absatz 2 geht es um die Förderzwecke. Wer die Vernehmlassungsvorlage seinerzeit, im letzten Sommer oder Herbst, gelesen hat, hat gesehen, dass wir in Litera a gewisse Änderungen vorgenommen haben; wir haben das Wort «einheimisch» gestrichen – «Die Förderung der Nutzung einheimischer erneuerbarer Energien» –: Das hat seinen Grund darin, ich habe es gestern schon kurz erläutert, dass wir die Möglichkeit beibehalten wollen, einen kleinen Teil der Gelder – es geht um 15 bis 25 Millionen Franken pro Jahr – für die Kyoto-Instrumente einzusetzen, und zwar von dem Moment an, wo diese international festgelegt sind.

Warum man das will, ist klar: Das Kosten-Nutzen-Verhältnis für den Globus ist weitaus am besten – um bis zu einem Faktor 10 besser –, wenn wir das Geld im Ausland einsetzen, als wenn wir es in der Schweiz einsetzen. Schätzungen zeigen, dass wir bereits mit kleinen Beträgen von einigen Dutzend Millionen pro Jahr bis zu einem Viertel der internationalen Verpflichtungen der Schweiz, die sie bis ins Jahr 2010 erfüllen muss, auslösen können – allerdings nicht bei uns, sondern im Ausland. Heute sind diese Instrumente leider noch nicht einsatzfähig, weil sich die internationale Gemeinschaft nicht geeinigt hat; aber das sollte Ende 2000 der Fall sein. Es ist deshalb durchaus denkbar, dass man gleich mit dem Beginn der Rechtsgültigkeit des FAB damit anfangen kann.

2. Betreffend die erneuerbaren Energien – in dieser Litera a sind die neuen erneuerbaren Energien gemeint und nicht

etwa auch noch die Wasserkraft, die ist unter Litera c separat aufgeführt – habe ich den Auftrag festzuhalten, dass auch die Umgebungswärme, speziell die Boden- und Grundwasserwärme sowie die Geothermik, durchaus dazugehören. Das sind auch Wärmeerzeugungs- und Energiegewinnungsarten, die hier gefördert werden können.

Zu Litera b braucht man nicht viel zu sagen; das ist wohl von der Wirkung her der Schwerpunkt der Förderabgabe. Dort lässt sich auch in der Schweiz pro Franken weitaus am meisten erreichen.

Zu Litera c braucht es eine gewisse Spezifizierung dessen, was wir eigentlich mit den Worten «Erhaltung» und «Erneuerung» der Wasserkraft meinen. Im EAB blieb das ja bis zum Schluss weitgehend offen. Je nachdem, mit welchem Nationalrat oder mit welcher Nationalrätin man gesprochen hat, tönte es unterschiedlich: Gemäss den einen umfasst das alles, von der Abgeltung der NAI bis zur Subventionierung von durch das Gewässerschutzgesetz vorgeschriebenen Umweltschutzmassnahmen; andere wiederum waren der Meinung, das sei ganz strikt als technische Erhaltung und Erneuerung der Wasserkraft zu spezifizieren.

Wir haben in der Kommission klar folgende Meinung vertreten:

1. Unter Erhaltung und Erneuerung einheimischer Wasserkraft ist nicht die rückwirkende, buchhalterische Abgeltung von früher getätigten, heute in Amortisationschwierigkeiten steckenden Investitionen zu verstehen. Es soll also keine rückwirkende Amortisation von NAI geben; da war sich die Kommission einig.

2. Erhaltung der einheimischen Wasserkraft heisst aber mehr, als einfach dafür zu sorgen, dass der Beton stehen bleibt und die Turbinen laufen; es heisst auch Erhaltung der Produktionsmöglichkeit im Rahmen der Liberalisierung. Mit anderen Worten: Darin sind durchaus Finanzhilfen rückzahlbarer Art und zinsgünstige Darlehen eingeschlossen. Die Instrumente zur Unterstützung dieser Massnahmen werden in Artikel 9 FAB alle aufgeführt; da haben wir eine breite Palette geöffnet. Werke, die in Schwierigkeiten sind, können also hier rückzahlbare Darlehen erhalten, die ihnen über die Runden helfen. Erneuerung der einheimischen Wasserkraft heisst natürlich einmal technische Erneuerung, also Investitionen, die von jetzt an für die Zukunft getätigt werden. Da kann man mithelfen, wenn die Werke das brauchen. Der Bundesrat ist aufgefordert, das sorgfältig abzuklären, wie er das zugesagt hat. Es umfasst aber auch eine Unterstützung für die vom Umweltschutzrecht vorgeschriebenen Eingriffe in bestehende Wassernutzungsrechte sowie notwendige Umweltschutzmassnahmen bei der Konzessionserneuerung, die in Zukunft anfallen können, wenn ohne solche Unterstützung kein wirtschaftlicher Betrieb der Werke mehr möglich wäre. Das verstehen wir bei Litera c unter «Erhaltung und Erneuerung einheimischer Wasserkraft».

Ich bitte den Bundesrat, uns zu bestätigen, dass er das so verstanden hat und dass mindestens unsererseits keine weiteren Interpretationen dieser Bestimmung mitgemeint sind. Wenn man daran etwas ändern möchte, müsste man also Litera c anders formulieren.

Maissen Theo (C, GR): Mein Antrag zu Absatz 2 Buchstabe c betrifft die ökologische Aufwertung der Gewässer. Ich habe das gestern nur kurz gestreift und möchte hier mit wenigen Bemerkungen doch noch sagen, worum es geht: Ich habe zur Kenntnis genommen, dass seitens der Kommission unter Absatz 2 Buchstabe c auch ökologische Massnahmen verstanden werden. Ich meine jedoch, die ganze Frage der ökologischen Aufwertung der Gewässer habe eine solche Bedeutung, dass wir sie hier expressis verbis auführen sollten. Die Umsetzung der umweltrechtlichen Auflagen wird nämlich durch die Marktöffnung unter Druck geraten. Man ist aufgrund der bisherigen Vollzugserfahrungen mit dem Gewässerschutzgesetz zur Überzeugung gelangt, dass anstelle von mathematisch berechneten Restwassermengen, also punktuellen Massnahmen, andere, ökologisch wertvollere Massnahmen ergriffen werden könnten. Es steht deshalb zur Diskussion, ob man nicht eher ein Modell umsetzen sollte,

gemäss dem die genutzten Gewässer im Alpenraum auf der Basis eines umfassenden Gesamtkonzeptes ökologisch aufgewertet werden könnten.

Zentraler Grundgedanke dieses Globalansatzes ist eine Verbesserung des «Lebensraumes Gewässer» ohne Produktionseinbusse für die Wasserkraftwerke. Als genutzte Gewässer im Sinne dieses Modells gelten jedoch nicht nur diejenigen Gewässer, die direkt zur Energienutzung genutzt werden, sondern auch diejenigen, die indirekt von der Energieerzeugung beeinflusst werden.

Da unter Umständen auch Ersatzmassnahmen der ökologischen Aufwertung dienen können, müssen auch Vorkehrungen an nicht genutzten Gewässern zulässig sein. Darunter fallen technische, betriebliche oder auch verwaltungstechnische Eingriffe, die geeignet sind, die Qualität des «Lebensraumes Gewässer» zu verbessern. Das wäre mit der von mir vorgeschlagenen Formulierung möglich.

Ich möchte noch kurz eine Bemerkung zum Antrag Hofmann machen: Er will Buchstabe c streichen und hat dazu die Haltung der Konferenz kantonalen Energiedirektoren erwähnt. Gemäss meinen Informationen ist aber die Energiedirektorenkonferenz gegenteiliger Auffassung. Ich habe hier eine Medienorientierung vom 18. Februar 1999, wo seitens von Herrn Pierre Kohler, Präsident der Energiedirektorenkonferenz, gesagt wird, dass die Verwendung der Erträge aus der Energieabgabe zur Finanzierung der NAI eine Hauptforderung der Energiedirektorenkonferenz darstelle und dass für sie die ganze Frage der Wettbewerbsfähigkeit bezüglich des Strommarktes ein entscheidender Punkt sei.

Die Kernaussage der kantonalen Energiedirektoren lautet also, eine wirksame Förderabgabe sei die zentralste Leitplanke zur Vermeidung der Risiken der Strommarktöffnung, und sie möchten das Elektrizitätsmarktgesetz wesentlich schlanker gefasst haben. Die Energiedirektoren wollen somit, dass man über die Fragen der Erneuerung der Wasserkräfte in diesem Erlass beschliesst und sie nicht auf später verschiebt.

Darum bitte ich Sie, den Antrag Hofmann abzulehnen.

Hofmann Hans (V, ZH): Ich möchte nur noch versuchen, ein Missverständnis auszuräumen, das hier irgendwie im Raum schwebt. Auch Herr Bundesrat Leuenberger hat gesagt, der Bundesrat möchte im Gegensatz zu mir die Wasserkraft fördern. Ich bin für die Förderung der Wasserkraft, für die Erneuerung und Erhaltung unserer Wasserkraftwerke; auch mir ist die nachhaltige Sicherung unserer Wasserkraftwerke ein Anliegen – ich habe den Antrag ja gestern begründet. Ich möchte lediglich das ganze Problem rund um unsere Wasserkraftwerke nicht heute lösen, im Zusammenhang mit dieser Vorlage, sondern dann, wenn das Marktöffnungsgesetz auf dem Tisch liegt. Dann haben wir alle Fakten auf dem Tisch und können ganzheitlich, in Kenntnis aller Umstände, die richtigen Entscheide fällen.

Es trifft zu, Herr Kollege Maissen, dass die Energiedirektoren dies gesagt haben. Für sie ist es aber eine unabdingbare Forderung, dass diese Abgabe, die wir heute beschliessen, für die NAI Verwendung finden soll, und das hat nun unsere Kommission explizit ausgeschlossen. Hier handeln wir entgegen der Energiedirektorenkonferenz – mit ein Grund, das ganze Problem dann zu lösen, wenn das Marktgesetz auf dem Tisch liegt, wenn wir wissen, wie das Marktöffnungstempo ist.

Ich bin sehr froh, dass Herr Bundesrat Leuenberger heute gesagt hat, dass dies etappenweise erfolgen soll. Denn eine sofortige Öffnung des Elektrizitätsmarktes Schweiz wäre eine Selbstdiskriminierung par excellence. Dann würden wir den Markt auch für ausländische Anbieter bis hinunter zur Ebene der einzelnen Haushalte öffnen. Die schweizerische Elektrizitätswirtschaft aber hätte noch nicht die Möglichkeit, dasselbe im Ausland zu tun, weil die EU den Markt ja schrittweise öffnet. Das wäre eine Selbstdiskriminierung. Hier müssen wir mit dem Marktöffnungstempo der EU irgendwie Schritt halten.

Ich bin für die Wasserkraft, aber ich möchte das Problem ganzheitlich lösen, wenn auch das Marktöffnungsgesetz auf dem Tisch liegt. Dann haben wir alle Fakten.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meinem Antrag auf Streichung zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

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

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	28 Stimmen
Für den Antrag Hofmann	9 Stimmen

Art. 24 Abs. 3 – Art. 24 al. 3

Frick Bruno (C, SZ): Es handelt sich bei diesem Konsortialantrag um einen Eventualantrag für den Fall, dass der Förderabgabebesatz von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde obsiegt. Offenbar war der Redaktor der Fahne der sicheren Überzeugung, dass der Förderabgabebesatz von 0,4 Rappen pro Kilowattstunde obsiegen wird und dass darum ein Minderheitsantrag auf der Fahne gar nicht mehr nötig ist. Er hat sich leider getäuscht.

Also muss ich den Antrag begründen. Es geht um folgendes: Die Kommission schlägt gemäss Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe a vor, dass für jede der in Absatz 2 Buchstaben a bis c erwähnten Massnahmen je mindestens ein Viertel des Ertrages eingesetzt wird; also je ein Viertel des Ertrages für die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien, für die Förderung der rationellen Energienutzung sowie für die Erhaltung und Erneuerung einheimischer Wasserkraftwerke. Ein Viertel bleibt – wie beim Erbrecht – disponibel.

Dieser Verteilschlüssel ist wohl richtig, wenn es um erhebliche Beträge, von 500 Millionen oder 600 Millionen Franken an aufwärts, geht. Dann fliesst für die Förderung der Nutzung der erneuerbaren Energien ein erheblicher Betrag. Weil Sie sich jedoch für den Satz von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde entschieden haben, beträgt ein Viertel von 300 Millionen Franken Ertrag zur Förderung der erneuerbaren Energien nur gerade 75 Millionen. Das ist gegenüber der direkten Förderung heute – diese beträgt gegen 40 Millionen Franken – wohl eine Verdoppelung. Wenn man aber noch die Beiträge an die Forschung hinzurechnen würde, dann wäre die Summe von 75 Millionen Franken nicht wesentlich grösser als heute.

Ich möchte Sie nun bitten, noch einmal zu beachten, dass wir einen Gegenvorschlag zur Solar-Initiative machen. Wenn Sie die Zahlen der Solar-Initiative ins Auge fassen, dann würden für die Förderung der Nutzung der erneuerbaren Energien über 400 Millionen Franken anfallen. Wenn Sie jetzt auf 75 Millionen, auf rund einen Sechstel, zurückgehen, dann ist das bei Gott kein veritabler, ernsthafter Gegenvorschlag mehr. Damit kann sich kaum mehr jemand ernsthaft anfreunden, der Sympathien für die Solar-Initiative hat.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, den Verteilschlüssel so zu ändern, dass für die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien gemäss Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe a die Hälfte eingesetzt wird, nämlich 150 Millionen Franken. Die andere Hälfte wäre für die beiden anderen Förderzwecke, Energieeffizienz und Wasserkraft, zu verwenden.

Ich glaube, das wäre, wenn wir schon von einem Gegenvorschlag sprechen wollen, eine faire Lösung, die auch dem Verteilschlüssel der Solar-Initiative entspricht, betragsmässig allerdings jetzt auf viel tieferem Niveau.

Die Minderheit Frick ist auf der Fahne nicht richtig wiedergegeben worden. Ihr gehört beispielsweise auch Herr Bisig an, der sich für einen Satz von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde ausgesprochen hat, aber klar sagt, dass bei diesem Satz die Hälfte des Ertrages an die Förderung der Nutzung der erneuerbaren Energien fliessen muss.

Ich bitte Sie darum, meinem Antrag zuzustimmen.

Bisig Hans (R, SZ): In meinem Eintretensvotum habe ich betreffend Förderung klar zwischen Forschungsprojekten und marktnahen Umsetzungsprojekten unterschieden.

Forschungsprojekte sind Sache des Bundes oder privater Stiftungen. Für diese braucht es tatsächlich keine Energieabgabe. Anders sieht es aber, wenn schon – diese Klammerbemerkung muss ich machen –, bei Projekten mit voraussehbarbarem Markterfolg aus. Bei diesen wird es erst noch möglich sein, einen grossen Teil der aus meiner Sicht lediglich als Starthilfe eingesetzten Fördermittel wieder zurückzugewinnen und dann neu einzusetzen. So etwa im Stil eines «fonds de roulement».

In die Kategorie der Projekte mit voraussehbarem Markterfolg gehören eigentlich nur die unter Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe a aufgezählten erneuerbaren Energien, vor allem die Nutzung der Umgebungswärme und die Sonnenenergie auf überbauten Flächen sowie ganz deutlich die Biomasse. Hier liegt das mit Abstand grösste Potential, hier sind die besten Erfolgchancen auszumachen.

Es ist darum naheliegend und sogar logisch, dass die beschlossenen Fördermittel schergewichtig hier eingesetzt werden. Wenn schon eine Energieabgabe – ich bin von dieser Abgabe nicht so begeistert –, dann wenigstens konsequent im Sinne eines Gegenvorschlages zur Solar-Initiative. Das ist ja letztlich auch Sinn und Idee der Übung. Ich unterstütze darum den Antrag Frick und bitte Sie, diesem auch zuzustimmen.

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Ich muss Ihnen berichten, was die Kommission dazu gesagt hat. Wir haben das ausführlich diskutiert, gerade in bezug auf die Lösung von 0,2 Rappen pro Kilowattstunde, denn das war auch der deutliche Wille der Kommissionsmehrheit. Wir haben sehr knapp, mit 6 zu 5 Stimmen, die Aufteilung der Förderabgabe in drei Viertel plus ein frei verfügbares letztes Viertel der Aufteilung in eine Hälfte und zwei Viertel, wobei von vornherein alles verteilt würde, vorgezogen. Ich muss übrigens noch etwas korrigieren: Der Fehler auf der Fahne besteht darin, dass beim Minderheitsantrag «Plattner» statt «Bisig» steht. Ich gehöre nicht zur Minderheit, dafür aber offenbar Herr Bisig.

Was waren die Gründe für die knappe Mehrheit? Wir haben uns gesagt, wenn man schon so wenig Geld ausgibt – «schon» war vielleicht meine persönliche Interpretation –, dann ist es nicht gut, alles zu verteilen, also die Hälfte gemäss Absatz 2 Litera a und je ein Viertel für Litera b und c, sondern es ist viel besser und ermöglicht auch den Behörden eine höhere Flexibilität bei der Verteilung, wenn man einen Viertel frei verfügbar lässt, ihn dann dort einsetzt, wo es nötig ist, und erst drei Viertel festlegt.

Wenn es so ist, wie Herr Bisig sagt, nämlich dass es wirklich gute Marktchancen für erneuerbare Energien gibt, die sogar den Fonds, den wir speisen werden, wieder äufnen könnten und ihn wirklich als «fonds de roulement» einsetzbar machen würden, dann wird die Verwaltung nicht so blöd sein und diesen Viertel nicht dort einsetzen, wo er am meisten bringt. Die hälftige Aufteilung für die erneuerbaren Energien ist also auch bei der Kommissionslösung durchaus möglich, sie ist aber nicht vorgeschrieben. Das ist eigentlich der einzige Unterschied zum Antrag Frick, wenn man es genau anschaut. Ich plädiere dafür, eine gewisse Flexibilität bei der Verteilung der Mittel zu ermöglichen. Wir wollen das zehn oder vielleicht fünfzehn Jahre lang machen. Mir scheint es unvernünftig, von Anfang an genaue Frankenbeträge in relativ enge Bereiche zu schieben, sondern man muss eine «marge de manoeuvre» behalten. Deshalb unterstütze ich persönlich die Kommission und bitte Sie, das auch zu tun.

Maissen Theo (C, GR): Mit dem Beschluss für 0,2 Rappen, den wir gefasst haben, haben wir nun im Jahr rund 300 Millionen Franken zur Verfügung. Wenn wir Buchstabe c «Erhaltung und Erneuerung einheimischer Wasserkräfte» beibehalten – aufgrund der Diskussionen haben wir gesehen, welche Bedürfnisse es diesbezüglich gibt –, dann möchte ich Sie schon bitten, den Spielraum hier nicht zusätzlich einzuengen. Mit der Lösung gemäss Antrag Frick wären aber höchstens noch 75 Millionen Franken für die Wasserkraft verfügbar, und man hätte keinen Spielraum mehr. Ich bitte Sie also, den Antrag Frick abzulehnen.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Auch der Bundesrat schliesst sich der Kommission an – vor allem wegen der grösseren Flexibilität, wegen der Tatsache, dass während diesen 10, 15 Jahren einmal die Betonung auf Sparen, auf rationellem Umgang mit Energie liegen kann. Er möchte aber nicht, dass bei noch so lobenswerten Büros für Alternativenergie der Eindruck entsteht, es bestünde nun ein Rechtsanspruch, während mindestens 15 Jahren konstant Subventionen für die eigene Tätigkeit zu erhalten.

Präsident: Herr Frick beantragt, in Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe a festzuschreiben, dass die Hälfte des Ertrages für die Förderung erneuerbarer Energien eingesetzt wird.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	29 Stimmen
Für den Antrag Frick	7 Stimmen

*Art. 24 Abs. 4 – Art. 24 al. 4
Angenommen – Adopté*

Art. 24 Abs. 5 – Art. 24 al. 5

Maissen Theo (C, GR): Nachdem eine Förderabgabe von 0,2 Rappen beschlossen worden ist, machen nach meinem Dafürhalten die Anträge zu den Absätzen 5 und 6 wenig Sinn. Ich ziehe deshalb meine Anträge zu den Absätzen 5 und 6 zurück.

Präsident: Herr Maissen hat seinen Antrag zu Absatz 5 zurückgezogen. Herr Bloetzer zieht seinen Antrag ebenfalls zurück.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 24 Abs. 6 – Art. 24 al. 6

Präsident: Herr Maissen hat seinen Antrag zu Absatz 6 zurückgezogen. Herr Bloetzer zieht seinen Antrag ebenfalls zurück. Die Minderheit Frick zu Absatz 6 entfällt.

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Das ist der Absatz, der garantiert, dass – wenn sowohl die Grundnorm wie die Übergangsbestimmung vor Volk und Ständen Bestand haben – in dem Moment, in dem die Ausführungsgesetzgebung zur Grundnorm rechtswirksam wird, die Abgabenerhebung nicht mehr via die Übergangsnorm erfolgt, sondern dass dann aus der Grundnorm ein Teil – nämlich 300 Millionen Franken – für die Förderzwecke verwendet wird. Absatz 1 der Übergangsbestimmung fällt dann weg, während die übrigen Absätze, die die Förderzwecke und die Modalitäten der Förderung enthalten, für die Rechtsdauer der Gültigkeit der Übergangsbestimmung bestehenbleiben.

Es ist für Leute, die das nicht genau angeschaut haben, rechtlich vielleicht etwas undurchschaubar; aber das, was ich eben erklärt habe, ist der Sinn. Es wird auch Herrn Cavadini befriedigen, dass von diesem Moment an natürlich die gesamte Abgabe, auch der Teil, der für die Förderung verwendet wird, nach Klima- und Umweltrelevanz differenziert sein wird, wie es die Grundnorm vorschreibt; die «flat rate»-Erhebung, die wir jetzt beschlossen haben, wird also nur für jene Zeit gelten, in der zwar die Übergangsbestimmung und der FAB schon Rechtskraft haben, die Grundnorm aber noch kein Ausführungsgesetz hat.

Ich hoffe, das sei für bloss drei Jahre – so wird der Kummer der «gaziers» sich wenigstens zeitlich in Grenzen halten.

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

Abs. 7 – Al. 7

Angenommen – Adopté

Präsident: Damit ist der Text des Gegenentwurfes im Sinne der Mehrheit der Kommission bereinigt. Herr Merz und Herr Jenny beantragen, den ganzen Gegenentwurf zu streichen. Ihr Antrag betrifft neben Artikel 1a Absätze 1 und 2 auch Artikel 2.

Art. 2

Antrag der Kommission

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen.

Antrag Merz

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Jenny

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 2

Proposition de la commission

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'approuver le contre-projet.

Proposition Merz

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Jenny

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Merz Hans-Rudolf (R, AR): Ich habe noch eine Frage an Sie in Ihrer Funktion als Präsident der Verfassungskommission: Auf unserer Fahne steht bei der Fassung Bundesrat: «Die Bundesverfassung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen.» Ich frage mich jetzt, ob das Produkt, das im Schosse dieses Rates als die neue Verfassung geboren wurde und über das wir im April abstimmen, so lebendig geworden ist, dass es uns Empfehlungen abgeben kann.

Präsident: Die Frage wühlt mich nicht auf, weil ich sehe, dass die Kommission in ihrer Weisheit «Bundesversammlung» geschrieben hat. (*Heiterkeit*)
Mit der Abstimmung über Artikel 2 stimmen wir gleichzeitig über den Streichungsantrag Jenny/Merz zu Artikel 1a Absätze 1 und 2 ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag Jenny/Merz	11 Stimmen

Art. 1a Abs. 1 – Art. 1a al. 1

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Fristverlängerung für die Behandlung der Initiativen

Antrag der Kommission

Falls die direkten Gegenentwürfe angenommen werden, wird die Frist zur Behandlung der Volksinitiativen «für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung» und «für einen Solarrappen» gestützt auf Artikel 27 Absatz 5bis des Geschäftsverkehrsgesetzes um ein Jahr bis zum 20. März 2000 verlängert.

Prorogation du délai de traitement des initiatives

Proposition de la commission

Au cas où les contre-projets directs seraient approuvés, le délai fixé pour l'examen de l'initiative populaire «destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage» et de l'initiative populaire «pour l'introduction d'un centime solaire» sera prorogé d'un an, soit jusqu'au 20 mars 2000, en vertu de l'article 27 alinéa 5bis de la loi sur les rapports entre les Conseils.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	28 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------	--------------------------------

An den Nationalrat – Au Conseil national

99.401

Parlamentarische Initiative (UREK-SR)

Förderabgabebeschluss

Initiative parlementaire (CEATE-CE)

Arrêté sur une taxe d'encouragement en matière énergétique

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 109 hiervor – Voir page 109 ci-devant

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Hier geht es nur darum, die Entscheide, die wir soeben gefällt haben, auf Gesetzesebene umzusetzen und dafür zu sorgen, dass das, was wir in der Übergangsbestimmung der Verfassung festgelegt haben, von Bundesrat und Verwaltung vollziehbar ist. Das braucht keine zusätzlichen Entscheide mehr. Ich glaube, dass die Diskussion inhaltlich beendet ist. Zu den formellen Fragen werde ich einige Dinge bei der artikelweisen Beratung sagen müssen.

Eine Begründung bin ich Ihnen aber noch schuldig, nämlich die Erklärung, weshalb wir eine parlamentarische Initiative ausgearbeitet haben, obwohl es doch schon den Energieabgabebeschluss des Nationalrates gab, der als Entwurf B der Vorlage «Energiegesetz» noch vor Ihnen liegt. Die Kommission beantragt Ihnen, darauf nicht einzutreten. Herr Zimmerli hat dies gestern in der Eintretensdebatte ausführlich begründet; ich fasse einfach noch einmal zusammen.

Wir haben lange darüber diskutiert, in welcher Form wir Ihnen dieses notwendige Ausführungsgesetz vorlegen sollen. Dass wir es Ihnen jetzt schon vorlegen wollen, war in der Kommission unbestritten, denn es ist ein Teil des Kompromisses, den wir mit dem Nationalrat zu schliessen versuchen. Wir wollten den Zeitverlust vermeiden, der nach einer allfälligen Annahme der Übergangsbestimmung durch Volk und Stände entstehen würde, wenn wir erst dann die Ausführungsgesetzgebung, den FAB, ausarbeiten würden. Diese Arbeit würde uns vermutlich ein Jahr kosten; das wollten wir vermeiden. Deshalb war klar, dass wir dieses Ausführungsgesetz jetzt machen. Die Frage war eigentlich nur: Nennen wir es EAB, oder nennen wir es FAB?

Die Kommission hat vor allem aufgrund formaler Überlegungen ganz klar, nämlich mit 11 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung, entschieden, dass es nötig ist, dass wir eine parlamentarische Initiative mit diesem Ausführungsgesetz vorlegen. Es ist von der Form und den Vorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes her schlicht nicht möglich, wenn man genauer hinschaut, den EAB – oder auch nur den Titel, die Geschäftsnummer und die Form, die er hatte – zu übernehmen. Ich brauche dem, was Herr Zimmerli gesagt hat, nichts mehr beizufügen.

Diese parlamentarische Initiative ist also der Versuch, die ganze in der Form etwas durcheinandergeratene Prozedur wieder auf saubere rechtliche Grundlagen, jene des Geschäftsverkehrsgesetzes, zu stellen. Die Kommission wünscht, dass dieser Beschluss in den weiteren Beratungen, inklusive Differenzbereinigung zwischen den beiden Räten, immer parallel zur Übergangsbestimmung behandelt werden

soll, damit am Schluss beide miteinander fertig beraten sind. Es ist aber klar – Herr Zimmerli hat das gestern auch gesagt –, dass wir den FAB nicht mit einer Schlussabstimmung am Ende der Differenzbereinigung verabschieden und damit zur Publikation im Bundesblatt freigeben dürfen, solange nicht klar ist, dass er wirklich eine Verfassungsgrundlage hat. Diese Verfassungsgrundlage ist eben Artikel 24 der Übergangsbestimmungen. Wir raten Ihnen deshalb, sich jetzt schon zu merken, dass wir die Schlussabstimmung so lange aussetzen werden – irgendwann im Herbst dieses Jahres –, bis Anfang 2000 Volk und Stände zur Übergangsbestimmung allenfalls ja gesagt haben. In der folgenden Session wäre formell nur noch diese Schlussabstimmung durchzuführen und damit der FAB einer dreimonatigen Referendumsfrist zu unterstellen. Das Referendum würde wohl nicht mehr ergriffen, wenn Volk und Stände vorher der Verfassungsnorm zugestimmt haben. Der FAB könnte dann auf das Jahr 2001 in Kraft treten.

Das ist das Konzept hinter dem Ganzen. Das ist alles, was ich zum Eintreten zu sagen habe.

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

Bundesbeschluss über eine Energieabgabe zur Förderung des wirksamen Energieeinsatzes und der erneuerbaren Energien

Arrêté fédéral concernant une taxe sur les énergies non renouvelables destinée à encourager une utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Im Ingress werden, anders als noch vor einem Jahr, drei Artikel der Bundesverfassung angesprochen, und das ist wesentlich. Natürlich wird einmal Artikel 24 der Übergangsbestimmungen angesprochen; er bildet die eigentliche Verfassungsgrundlage. Aber wir wollten auch den Umweltschutzartikel, Artikel 24septies, und den Energieartikel, Artikel 24octies – ergänzt durch die Grundnorm, die wir gestern verabschiedet haben –, ansprechen, und zwar aus drei Gründen:

1. Es ist klar, dass diese Förderabgabe natürlich im Einklang mit den Zielen der Umweltschutzgesetzgebung stehen muss, die wir in diesem Land haben – das steht ja explizit drin –, und auch mit den Zielen des Energieartikels.
2. Es ist anzunehmen, dass sich die Abgabe später einmal eher auf Artikel 24octies stützen wird, wenn alles nach Plan verläuft. Das ist ein zweiter Grund, warum der Artikel erwähnt sein muss.
3. Das ist der technische Grund: Wir haben je nachdem gewisse, allerdings kleine Schwierigkeiten mit den Gatt/WTO-Verträgen. Dort – wie ich Ihnen später erklären werde – ist es wichtig, dass man begründen kann, dass die Rückgabe der Abgabe an die erneuerbaren Energien aus Umweltschutzgründen, aus ökologischen Gründen erfolgt. Deshalb ist es wichtig, dass insbesondere auch der Artikel 24septies im Ingress steht. Das wird in allfälligen Diskussionen, die in diesem Rahmen zu führen sind, unseren Standpunkt unterstützen, den wir mit Nachdruck vertreten, nämlich dass der FAB Gatt/WTO-kompatibel sei.

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Zu Absatz 1 habe ich zwei Bemerkungen zu machen:

1. Wir sind jetzt bei den technischen Details. Sie sehen in Absatz 1: «Der Abgabe unterliegen die Einfuhr ins Inland sowie die Herstellung oder Gewinnung im Inland von fossilen Brenn- und Treibstoffen aller Art und von elektrischem Strom.» Wobei hier nicht zwischen Kernenergie und erneuerbarer Energie unterschieden wird. Das ist sozusagen nur «vorläufig»; in einem späteren Artikel wird dann stehen, dass die erneuerbaren Energien und also die einheimische Wasserkraft Anspruch auf Rückerstattung der Abgabe haben.

2. Die Formulierung garantiert, dass Abfallwärme nicht besteuert wird. Die Refuna z. B. wird soweit nicht besteuert für das, was sie an Wärme produziert, als sie wegen der Wärmeproduktion die mögliche Stromproduktion aus dem Kernkraftwerk nicht drosselt. Soweit sie allerdings die Stromproduktion drosselt, um mehr Wärme zu erzeugen – die entgangene Stromproduktion würde dann als Wärme verkauft –, handelt es sich vom Prinzip her dann eben um Strom, den man einsetzt, um Wärme zu machen, und das wäre steuerpflichtig.

Zu Absatz 2: Hier ist die Frage der Zollausschlussgebiete und der Zollanschlussgebiete zu regeln: Wir haben beschlossen, die Zollanschlussgebiete zum schweizerischen Staatsgebiet zu zählen, die Zollausschlussgebiete hingegen – insbesondere das Samnauner Eck – auszuschliessen. Ich mache zuhanden des Zweirates darauf aufmerksam, dass auch eine Lösung denkbar wäre, wie wir sie bei der Mehrwertsteuer getroffen haben. Dort wird zwar die Steuer auch nicht erhoben; aber in einer Vereinbarung mit dem Bund wurde eine pauschale Entschädigung durch die Gemeinden ausgehandelt. Der Zweirat sollte sich diesen Punkt, so glaube ich, noch einmal ansehen.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

Die Abgabe beträgt 0,2 Rappen pro Kilowattstunde.

Minderheit

(Frick, Brändli, Inderkum, Bisig, Respini)

Die Abgabe beträgt 0,4 Rappen pro Kilowattstunde.

Antrag Bloetzer

Die Abgabe beträgt 0,6 Rappen pro Kilowattstunde.

Antrag Maissen

Die Abgabe beträgt 0,6 Rappen pro Kilowattstunde.

Art. 4*Proposition de la commission**Majorité*

.... de 0,2 centime par kilowattheure

Minorité

(Frick, Brändli, Inderkum, Bisig, Respini)

.... de 0,4 centime par kilowattheure

Proposition Bloetzer

.... de 0,6 centime par kilowattheure

Proposition Maissen

.... de 0,6 centime par kilowattheure

Präsident: Diese Frage wurde vorher bei Artikel 1a Absatz 2 des Bundesbeschlusses über die Volksinitiative für einen Solarrappen (97.028) entschieden.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 5***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Proposition de la commission

Adhérent au projet de la CEATE-CE

Abs. 1 – Al. 1

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Was bedeutet Absatz 1 Buchstabe a? Wer ist von der Steuer befreit? Das sind wichtige Punkte, die ich hier kurz aufzählen werde.

Es betrifft z. B. die diplomatischen Vertretungen. Was heisst das, wenn man Artikel 17 Absätze 1 und 2 des Mineralölsteuergesetzes anschaut? Lieferungen von Flugtreibstoffen für Flüge ins Ausland, Warenproben, dann – besonders wichtig für die Erdölindustrie – die Prozessenergie und die Fabrikationsverluste in Raffinerien – in Cressier – sowie Verdunstungsverluste in Freilagern müssen auch nicht versteuert werden.

Für die Zollverwaltung ist wichtig: Die Einfuhr von Benzin oder Dieselöl als Betriebsmittel in Fahrzeugen und Reservekanistern ist nicht steuerpflichtig. Es muss also nicht befürchtet werden, dass hier ein «Importspionagenetz» aufgezogen werden muss, um jedem Touristen ein paar Rappen für die vielleicht 100 bis 150 Kilowattstunden abzuverlangen, die er in Form von Benzin in seinem Autotank hat.

Zu Buchstabe b: Die Abgabe wird auch nicht erhoben oder rückerstattet, wenn die Energieträger «ausgeführt oder nicht zur Energieproduktion verwendet wurden». Was heisst das? «Nicht zur Energieproduktion verwendet» heisst z. B. – das sind meine Überlegungen, die Liste ist nicht abschliessend – folgendes: Wenn die Energie nicht ausgenützt wird, also wenn daraus Nahrungsmittel gemacht werden, indem Öl in Form von Margarine verkauft wird, oder wenn Plastiksäcke hergestellt werden, es sei denn, Sie pressen sie zu Briketts und verkaufen sie als Brennstoff. Weiter betrifft das Schmieröl, Reinigungsmittel, die an sich auch brennbar sind und aus fossilen Energieträgern hergestellt werden, oder Graphitspray. Das ist im Prinzip Kohle, wird aber für anderes verwendet. Wenn die Energie also nicht ausgenützt, sondern nur der Rohstoff verwendet wird, ist die Sache nicht steuerpflichtig.

Grundlage der Beurteilung ist – das möchte ich zuhänden der Materialien ganz klar sagen – der Endverbrauchszweck als Energie. Wenn hier steht «zur Energieproduktion verwendet», könnte sich jemand auf den Standpunkt stellen, mit seinem Auto fahre er; das habe nichts mit Energieproduktion zu tun. Das wäre natürlich ein Trugschluss. Wenn der Energieträger in seiner Qualität als Energieträger verwendet wird, ist er steuerpflichtig. Das schliesst also Raumwärme, Licht, Kraft, Transport, auch Intelligenz im Computer beim Kernstrom usw. ein. So ist das zu interpretieren.

Ich sage das, weil die Zollverwaltung sich Sorgen machte, man könnte das allenfalls mutwillig falsch verstehen.

*Angenommen – Adopté**Abs. 2 – Al. 2*

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Ich habe vergessen, die ganze WTO-Problematik bei Artikel 5 Absatz 2 zu erklären und möchte das noch nachholen, denn das ist wichtig:

Absatz 2 betrifft die Rückerstattung der Abgabe bei den erneuerbaren Energieträgern – auf deutsch gesagt: beim erneuerbaren Strom. Heute schon ist die Praxis so, dass elektrischer Strom aus Kleinwasserkraftwerken mit weniger als 10 Megawatt Leistung als erneuerbar gilt. Ich nehme an, da wird man sich den Vollzug sparen und die Abgabe gar nicht erheben. Aber bei den grösseren Werken kann das nicht gehen, vor allem aus Gründen des WTO/Gatt-Vertrages nicht. Nachdem hier sehr viel darüber gesprochen worden ist und wahrscheinlich noch gesprochen werden wird, muss ich dazu einige Dinge sagen:

Die WTO gestattet Subventionierungen, welche allgemein verfügbar und weder produkt- noch firmenspezifisch und ökologisch motiviert sind. Wenn man also eine Abgabebefreiung so aufzieht, wie wir das jetzt machen, indem die Abgabe erhoben wird, dann aber output-seitig – mit einer ökologischen Motivation und unter Einhaltung dieser paar Begriffe und Regeln, die ich Ihnen genannt habe – wieder zurückerstattet wird, ist sie gemäss WTO grundsätzlich zulässig. All jene, die sagen, das sei grundsätzlich unzulässig, haben die Verträge nicht genau gelesen. Wir haben darüber ausführlich mit dem Bawi diskutiert. Es hat auch ein spezielles Seminar des Bawi dazu stattgefunden, an dem ich teilgenommen habe, und diesbezüglich war man sich einig.

Zudem erlaubt die WTO in diesem Rahmen Subventionen auch spezifischer Art, die also nicht allgemein verfügbar sind – darum würde es sich hier eher handeln –, bis zu 5 Prozent des Endproduktwertes. Auch das ist normalerweise zulässig. Es ist klar, dass wir diese 5 Prozent bei der Förderabgabe auf keinen Fall überschreiten werden. Die Abgabe ist zu klein, um bei irgend einem wesentlichen, insbesondere auch einem mit Strom hergestellten Produkt die 5 Prozent zu überschreiten.

Falls man unter 5 Prozent bleibt, bleibt die Beweislast beim Kläger; das müsste ein ausländischer Staat sein. Er muss nachweisen, dass er als Staat durch die Rückerstattung unserer Wirtschaftsabgabe wirtschaftlich beeinträchtigt ist. Wenn die 5 Prozent überschritten wären – das könnte bei der Grundnorm Probleme geben –, kann die Beweislast umgekehrt werden: Dann muss die Schweiz beweisen, dass der Kläger nicht wirtschaftlich beeinträchtigt ist. Aber wie gesagt: Bei dem, was wir jetzt im Rahmen des Förderabgabebeschlusses beschliessen, wird dieses Problem nicht auftreten, weil wir mit der Förderabgabe bei jedem Endprodukt weit unter 5 Prozent sein werden.

Dazu kommt, dass die WTO-Verträge auch einmalige Beihilfen zur Anpassung an geänderte oder neu einzuhaltende Umweltvorschriften erlauben, die diese 5-Prozent-Grenze überschreiten. Bei der Grundnorm wird man sich also genau überlegen müssen, ob diese Rückgabe an die erneuerbaren Energien vielleicht auch teilweise in Form von einmaligen Beiträgen passieren könnte. Da hat die Verwaltung im Rahmen der WTO/Gatt-Verträge einen gewissen Spielraum. Sie wird zusammen mit dem Bawi sehr viel nachdenken müssen. Man kann das nicht dem BFE und dem Buwal allein überlassen, sondern da müssen die Departemente zusammenarbeiten. Aber sie haben ja noch Zeit bis etwa Ende 2002, um sich hier etwas auszudenken.

Schwierig ist, dass in der WTO relativ wenige Präzedenzfälle vorhanden sind und man deshalb nie ganz genau weiss, ob es überhaupt Probleme geben wird. Eines ist hingegen sicher: Die Erfahrung bei der WTO zeigt, dass ein Verfahren, wenn es angestrengt wird, immer ziemlich lange dauert; denken Sie an den Bananenstreit.

Nach Meinung der Kommission wird dieser FAB nach Ablauf von drei Jahren durch die noch zu beschliessende Ausführungsgesetzgebung zur Grundnorm abgelöst; sie soll dann die Förderbestimmungen übernehmen. Man wird es allenfalls nach dreijährigem Nachdenken noch besser machen können. Das Verfahren würde also auf jeden Fall – wenn eine Klage käme – länger dauern, als der FAB lebt, wenn Volk und Stände unserem Projekt zustimmen. Somit ist das ein weiterer Grund, weshalb wir mindestens jetzt auf diesem Niveau mit der WTO keine Probleme haben werden.
Zusammenfassend: Der FAB ist WTO-sicher, «WTO-proof». Bei der Grundnorm und der Ausführungsgesetzgebung werden sich Bundesrat und Verwaltung etwas einfallen lassen müssen, aber die Chancen stehen gut, dass man das dort gemäss unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen ausgestalten kann.

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Es gibt, wenn Sie den Bericht gelesen haben, nicht mehr viel dazu zu sagen. Einen Punkt möchte ich immerhin erwähnen: Bei dem, was die Deutschen punkto Rückerstattung ab 1. April beschlossen haben – sie machen solche Rückerstattungen bei vielen Wirtschaftszweigen –, haben sie die Struktur betreffend dieselbe Lösung gewählt und sogar die Untergrenze – allerdings in D-Mark – eingeführt.

Sie sehen also, wir haben gelesen, was unser grösster Handelspartner macht, und wir haben versucht, es ihm gleichzutun – und es dort nicht gleichzutun, wo nach Massgabe der Ungleichheit der Verhältnisse ungleich zu handeln ist.

Es ist eine helvetische, aber durchaus nachbarschaftskompatible Lösung, die wir hier getroffen haben.

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Antrag Maissen

Abs. 1

....

c. zur Erhaltung, einschliesslich allfälliger Abgeltungen getätigter Investitionen, und Erneuerung einheimischer Wasserkraftwerke;

d. zur ökologischen Aufwertung der Gewässer im Zusammenhang mit Massnahmen zur Erhaltung und Erneuerung einheimischer Wasserkraftwerke.

Art. 7

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Proposition Maissen

Al. 1

....

c. à permettre le maintien, y compris le remboursement éventuel des investissements effectués et la rénovation de centrales hydrauliques suisses;

d. à procéder à l'évaluation écologique des eaux en fonction des mesures prises pour le maintien et la rénovation de centrales hydrauliques suisses.

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Zu Artikel 7 habe ich den Auftrag, zu erklären, weshalb wir den Wind als Energiequelle, der in der Vernehmlassungsvorlage und, wenn ich mich recht erinnere, auch im EAB stand, gestrichen haben.

Die Kommission war sich einig, dass Windenergie, wenn die Umstände stimmen, eine sehr erfolversprechende erneuerbare Energie ist. Das zeigt das grosse Wachstum von Windnutzungsanlagen im Ausland. Aber die Kommission war sich ebenso einig, dass in unserem sehr dicht besiedelten Land eine intensive Windnutzung aus Gründen des Landschaftschutzes, des Umweltschutzes und des Lärmschutzes nicht in Frage kommt. Dies gilt insbesondere für jene Orte, wo man die Windmühlen aufstellen würde, nämlich für die Höhen und Hügel. Wenn man sich vorstellt, dass einem dann immer, wenn man den Blick Richtung Himmel hebt, auf allen Höhen und Hügeln des Mittellandes und des Juras solche doch sehr grossen Maschinen mit einer Höhe von 130 Metern und Rotor durchmessern von 80 bis 100 Metern ins Auge stechen würden, dann ist klar, dass wir das nicht wollen. Wir wollen keine Windparks, wie es sie in Deutschland, Spanien und Dänemark gibt, auch keine kleinen Windparks, wie es sie in Süddeutschland gibt. Man kann sie übrigens, wie mir Kollege Schüle erklärt hat, an der Grenze in der Nähe von Schaffhausen sehen. Wir wollen keine Rotorgruppen auf Voralpenhügeln haben.

Mit der Streichung der Windnutzung wollen wir aber nicht sagen, dass es nicht in Frage komme, in speziellen Fällen, auf abgelegenen Höfen oder ähnlichem, eine Alternativenergieanlage mit einem Rotor aufzustellen. Es gibt solche Fälle schon, z. B. auf den zwischen Mittelland und Nordwestschweiz gelegenen Hügeln oberhalb von Langenbruck. Diese Anlagen funktionieren durchaus gut und könnten als Kleinstkraftwerke der Förderung würdig sein. Aber der Wind kann aufgrund der vorhin genannten Gründe in der Schweiz wohl nie zu einem wesentlichen Energielieferanten werden – obwohl es an sich natürlich Wind genug hat, wenn man hoch genug hinaufgeht.

Maissen Theo (C, GR): Wir haben zu diesen Themen, die diese Anträge beschlagen – nämlich einerseits die Finanzierung der NAI und andererseits die ökologische Aufwertung der Gewässer –, verschiedene Aussagen, einerseits des Kommissionssprechers und andererseits von Herrn Bundesrat Leuenberger, gehört. Ich stelle gewisse Unschärfen fest. Vom Kommissionssprecher wurde gesagt, bei der Kommission seien die NAI eigentlich eher ausgeschlossen, und von Herrn Bundesrat Leuenberger haben wir gehört, dass der Bundesrat durchaus gewisse Spielräume sieht. In bezug auf die ökologische Aufwertung der Gewässer haben wir vom Berichterstatter gehört, dass in einem bestimmten Rahmen ökologische Massnahmen möglich sein sollten.

Ich meine nun, dass diese Unschärfen bezüglich des FAB im Zweitrat, im Nationalrat, noch einmal diskutiert werden und allenfalls Unklarheiten ausgeräumt werden müssten. Meine Anträge würden dabei helfen. Ich weiss aber, dass die vorhergehenden Beschlüsse im Moment nicht die Grundlage dafür bilden, dass meine Anträge hier einfließen könnten. Wichtig erscheint mir die Aussage von Kollege Hofmann, dass man die Frage der NAI u. a. im Zusammenhang mit dem Elektrizitätsmarktgesetz noch regeln müsse.

Ich meine, das ist entscheidend für die rasche Marktöffnung. Die rasche Marktöffnung bezieht sich eben nicht in erster Linie auf die Seite der Nachfrager, sondern es geht um die Anbieter, um einen raschen Zugang der wettbewerbsfähigen Wasserkraftanlagen zu ausländischen Märkten, wo sie ihre Konkurrenzvorteile wie Regulierenergie, Ökostrom usw. zum Tragen bringen können.

In bezug auf die NAI ist davon auszugehen, dass ein restriktives Modell aufgegleist werden müsste. Die Finanzierung der NAI bei Wasserkraftwerken darf nämlich keine generelle sein, sondern sie ist auf schwerwiegende Fälle zu beschränken. Um dies zu gewährleisten, sind strenge Kriterien zur Finanzierung der NAI festzulegen. Die Bezüger von rückzahlbaren Darlehen sollten, wie das auch von Herrn Bundesrat Leuenberger angesprochen worden ist, ihre Werke verpfänden müssen. Sobald sich der Geschäftsgang wieder verbessert, müssen die gewährten Darlehen zurückbezahlt werden. Wenn eine restriktive Unterstützungspolitik verfolgt wird, kann nicht nur der Gesamtaufwand für die NAI-Finanzierung in engen

Grenzen gehalten werden, sondern es werden auch Wettbewerbsverzerrungen unter den Eigentümern der Wasserkraftwerke vermieden, indem es eben keine ungerechte Bevorzugung derjenigen Werke gibt, die in der Vergangenheit eine ungenügende Abschreibungspolitik verfolgt haben, gegenüber denjenigen, die diesbezüglich korrekt gehandelt haben.

Ich möchte aufgrund der gefassten Beschlüsse zum Verfassungsartikel mit diesen Hinweisen auf weitere zu tätige Massnahmen im Hinblick auf die Beratung im Zweitrat meine Anträge zurückziehen.

Präsident: Herr Maissen hat seine Anträge zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 8

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Hier geht es in formeller Hinsicht um die Art des Mitteleinsatzes im Bundeshaushalt. Wir wollen nach den Artikeln 11 und 20 des Finanzhaushaltsgesetzes eine Spezialfinanzierung machen, den «Fonds». Klarstellen möchte ich zuhanden von Bundesrat und Verwaltung, dass die Kommission der Meinung ist, dass allfällige Rückflüsse und Zinserträge, die mit den Mitteln der Förderabgabe erzielt werden, wieder in den Fonds gehören, nicht in die allgemeine Bundeskasse. Es gab solche Fälle bei anderen Spezialfinanzierungen, wo dann die Finanzkommission plötzlich feststellen musste, dass nicht beanspruchte Bürgschaftsmittel oder ähnliches an der eigentlichen Zweckbindung vorbei in die allgemeine Bundeskasse zurückflossen. Das wollen wir nicht, diese Mittel gehören in den Fonds! Wenn es z. B. der Energieagentur der Wirtschaft gelingen sollte, durch moderne marktwirtschaftliche Methoden wie das Zur-Verfügung-Stellen von Start-up-Kapital oder Venture-Kapital bei technologischen Neuerungen auch einen Ertrag zu erzielen, dann geht dieser zurück in den Fonds und kann später wieder verwendet werden.

Bürgschaften, die der Fonds auch gewähren kann, sollen dem Fonds nach der Meinung der Kommission nicht einfach zu hundert Prozent belastet werden. Das würde dann dazu führen, dass – wenn sie nicht beansprucht werden, aber vielleicht über die Laufzeit des Fonds hinaus gegeben wurden – das Geld zwar nie ausgegeben wurde, aber auch nicht mehr zur Verfügung steht. Wir verlangen vom Bundesrat und der Verwaltung, dass die Bürgschaften den Fonds differenziert gemäss jährlich erneuerter Risikoabschätzung belasten, eine hundertprozentige Belastung der Bürgschaften aber erst bei einem eingetretenen Verlust vorgenommen werden soll.

Im übrigen heisst die Bildung der Spezialfinanzierung gemäss Artikel 8, dass das Parlament zwar die Hoheit behält, über die jährlichen Mittel, die in diesem Rahmen ausgegeben werden, zu entscheiden – das Parlament kann Jahresstrahlen beschliessen, die grösser oder kleiner sind, und damit bis zu einem gewissen Punkt mit diesen Mitteln Finanzhaushaltspolitik betreiben –, aber das Geld kann insgesamt vom Parlament nicht entfremdet werden. Wenn man das Geld also in einem Jahr nicht ausgibt, gibt es einfach im nächsten Jahr mehr, oder am Ende der Laufzeit steht noch Geld zur Verfügung.

Zum letzten Punkt: Dieser Fonds wird – das schlagen wir Ihnen auch vor – eine längere Lebensdauer haben als die Übergangsbestimmung, also die Erhebung der Abgabe. Es ist die Meinung, dass auch im Moment, wo die Abgabenerhebung ein Ende findet, das Geld, das sich bis dann plus allfällige Rückflüsse im Fonds angesammelt hat, noch ausgegeben werden soll.

Es darf nicht in Frage kommen, dass man dann sagt: Das ist gut für den Bundeshaushalt; da hat es noch eine Milliarde Franken, es gibt ja keine Förderabgabe mehr, also nehmen wir jetzt das Geld gleich in den Sack des Finanzministers.

Das ist mit diesem Fonds nicht möglich; es ist gewährleistet, dass das nicht passieren kann.

Angenommen – Adopté

Art. 9

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Dazu ist eine Bemerkung zu machen. Wir führen hier nun eine Abgabe auf Strom ein, haben aber nur das Mineralölsteuergesetz zur Verfügung, das die bisherige Praxis für fossile Energieträger beschreibt. Wir haben deshalb geschrieben, dieses sei sinngemäss für Kohle und Strom anwendbar. Der Bundesrat ist dann aufgefordert, insbesondere für den elektrischen Strom entsprechende Verfahrensvorschriften zu erlassen und sich möglichst eng an die Prozeduren anzulehnen, die sich als vollzugstauglich erwiesen haben.

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Wie beim Vollzug des Energieinvestitionsbeschlusses sollen nach Meinung der Kommission auch in diesem Gesetz die Subventionsverfügungen vom Bundesamt für Energie ausgehen, auch wenn es dem Bundesrat in Zukunft möglich sein wird, einen Teil des Vollzugs an aussenstehende, private Organisationen – sprich: die Energieagentur der Wirtschaft oder andere Institutionen – zu delegieren. Dieses System hat den Vorteil, dass die Subventionspraxis bestens koordiniert werden kann. Als Beschwerdeinstanz für negative Subventionsverfügungen setzen wir – wie es heute üblich ist – das Departement, in diesem Fall das UVEK, ein.

Art. 12–15

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Angenommen – Adopté

Art. 16

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Antrag Bloetzer

.... längstens aber während 20 Jahren.

Antrag Maissen

.... längstens aber während 20 Jahren.

Art. 16

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Proposition Bloetzer

.... mais au plus tard pendant 20 ans.

Proposition Maissen

.... mais au plus tard pendant 20 ans.

Präsident: Diese Frage wurde vorher bei Artikel 1a Absatz 2 des Bundesbeschlusses über die Volksinitiative für einen Solarrappen (97.028) entschieden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 17

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf der UREK-SR

Proposition de la commission

Adhérer au projet de la CEATE-CE

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

31 Stimmen

Dagegen

1 Stimme

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.067

Energiegesetz Loi sur l'énergie

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 109 hiervoor – Voir page 109 ci-devant

B. Bundesbeschluss über eine ökologische Energieabgabe

B. Arrêté fédéral concernant une taxe écologique sur l'énergie

Antrag der Kommission

Nichteintreten

Proposition de la commission

Ne pas entrer en matière

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Nun folgt der Schwanengesang dieses Geschäftes – auch der des EAB. Das heisst aber nicht, dass sich die Kommission nicht bewusst wäre – das möchte ich noch einmal in aller Form und in aller Deutlichkeit sagen –, dass es der EAB war, der den politischen Durchbruch ermöglicht hat, der die Sache auf den Tisch des Hauses gelegt hat. Der Fortschritt war ein Verdienst des Nationalrates; ich möchte das hier deutlich sagen. Der Ständerat hat als *Chambre de réflexion* einfach seine Pflicht getan und die Sache nun so geschnitzt, dass er dem Projekt selber zustimmen kann. Konsequenterweise müssen wir nun aber den EAB aufgeben; wir haben jetzt an seiner Stelle die Übergangsbestimmung plus FAB. Das hat aber nichts damit zu tun, dass sich dieser Rat gegen die Arbeit des Nationalrates wenden möchte oder gewendet hat – im Gegenteil.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

95.404

Parlamentarische Initiative (Steinemann) Revision des Bundesbeschlusses für eine sparsame und rationelle Energienutzung

Initiative parlementaire (Steinemann) Révision de l'arrêté fédéral pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie

Abschreibung – Classement

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1022 – Voir année 1997, page 1022

Plattner Gian-Reto (S, BS), Berichterstatter: Das ist ein Fünf-Sekunden-Geschäft. Mit dieser parlamentarischen Initiative hätte die verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung in die Kompetenz der Kantone gegeben werden sollen. Mittlerweile haben wir sie bei den Altbauten – um die ging es – anlässlich der Beratung des Energiegesetzes überhaupt abgeschafft. Die Sache hat sich durch das Energiegesetz erledigt. Die Initiative kann abgeschrieben werden.

Abgeschrieben – Classé

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.055

Grenzüberschreitende Auswirkungen von Industrieunfällen. Uno/ECE-Übereinkommen

Effets transfrontières des accidents industriels. Convention de la CEE/ONU

Botschaft und Beschlussentwurf vom 9. September 1998
(BBI 1998 5467)

Message et projet d'arrêté du 9 septembre 1998
(FF 1998 4791)

Beschluss des Nationalrates vom 14. Dezember 1998
Décision du Conseil national du 14 décembre 1998

Respini Renzo (C, TI) unterbreitet im Namen der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Ausgangslage

Am Umweltschutztreffen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Sofia im Jahre 1989 haben die Teilnehmerstaaten – darunter auch die Schweiz – angeregt, eine internationale Urkunde zur Verhütung grenzüberschreitender Auswirkungen von Industrieunfällen auszuarbeiten. Die Teilnehmerstaaten wollten damit die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet bekräftigen. In der Folge erklärte sich die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (Uno/ECE) bereit, diese Aufgabe zu übernehmen. Eine von der Uno/ECE eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeitete daraufhin von Mitte 1990 bis Ende 1991 ein entsprechendes Übereinkommen. Die Schweiz beteiligte sich aktiv an den Arbeiten der Arbeitsgruppe.

Am 17. März 1992 unterzeichnete die Schweiz zusammen mit weiteren 22 der 56 Uno/ECE-Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft (EG) das Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen (Übereinkommen) anlässlich der 5. Sitzung der Regierungsberater der Uno/ECE-Staaten für Umwelt- und Gewässerschutzfragen in Helsinki. Bis Ende Mai 1998 haben 3 weitere Staaten das Übereinkommen unterzeichnet. 10 Staaten, d. h. Albanien, Armenien, Bulgarien, Griechenland, Luxemburg, Norwegen, Moldawien, die Russische Föderation, Spanien und Ungarn, haben es bereits ratifiziert. Von der EG ist das Übereinkommen am 24. April 1998 genehmigt worden. Es ist somit zu erwarten, dass einige unserer Nachbarstaaten das Übereinkommen in nächster Zeit ratifizieren werden. Dieses tritt in Kraft, sobald es von 16 Staaten ratifiziert worden ist.

2. Stellung der Schweiz

Mit dem Übereinkommen werden die Vertragsparteien verpflichtet, alle geeigneten Massnahmen zum Schutz des Menschen und der Umwelt vor Industrieunfällen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen zu treffen und die internationale Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung solcher Unfälle zu fördern. Die Schweiz hat sachliche und politische Gründe für die Ratifizierung des Übereinkommens:

- sie verfügt über die nötigen rechtlichen Grundlagen und institutionellen Strukturen (Störfallverordnung vom 27. Februar 1991, Verordnung vom 3. Dezember 1990 über die Nationale Alarmzentrale);

- sie bekundet damit ihr Engagement in internationalen Angelegenheiten und bezeugt ihre Solidarität mit den Staaten Mittel- und Osteuropas, für welche die im Übereinkommen genannte Zusammenarbeit von grosser Bedeutung ist;

- sie kann im Rahmen dieser Zusammenarbeit ihre Know-how zur Verhütung und Bekämpfung von Industrieunfällen einfließen lassen und diesbezügliche Erfahrungen anderer Staaten in ihre eigenen Anstrengungen einbeziehen.

Für die zuständigen Behörden des Bundes ergibt sich nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens eine geringfügige Verstärkung der Aktivitäten durch die Teilnahme an der Konferenz der Vertragsparteien und die Unterstützung des Informations- und Technologieaustausches zur Verhütung und Bekämpfung von Industrieunfällen. Die vorhandenen personellen und finanziellen Mittel reichen aber aus, um den Pflichten des Übereinkommens nachzukommen.

Für die betroffenen Kantone gibt es nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens gewisse Aufgaben, die in Zusammenarbeit mit den Behörden des benachbarten Auslandes anzugehen sind. Dazu gehören die vorsorgliche Koordination der Bekämpfungsmassnahmen, die Koordination des Einsatzes der Ereignisdienste im Störfall und die vorsorgliche Information der Öffentlichkeit. Die Anhörung der Kantone hat gezeigt, dass die betroffenen Kantone die genannten Aufgaben bereits weitgehend wahrnehmen und dass sie die Ratifizierung des Übereinkommens begrüssen.

Die in der Anhörung angefragten Stellen der Industrie bestätigen ebenfalls, dass für die allfällig betroffenen Betriebe durch die Ratifizierung des Übereinkommens praktisch keine zusätzlichen Pflichten entstehen werden.

Der Bundesbeschluss, mit dem der Bundesrat ermächtigt wird, das Übereinkommen zu ratifizieren, untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

3. Beschluss des Nationalrates

In der Kommission des Nationalrates wurde speziell erwähnt, dass das Übereinkommen keine Anwendung auf die meisten wirklich gefährlichen Situationen findet (z. B. nukleare Unfälle, militärische Unfälle, Dammbürche), weil diese international übereinstimmend separat geregelt werden. Die Schweiz hat mit der Störfallverordnung Neuland betreten und darin auch die Verkehrswege mit dem Transport gefährlicher Güter einbezogen. Die Vorbereitungen für ein Übereinkommen über biologische Sicherheit sind erst im Anfangsstadium.

Die Kommission beantragte dem Nationalrat einstimmig, das Übereinkommen zu genehmigen und den Bundesrat zu ermächtigen, es zu ratifizieren.

Der Nationalrat folgte seiner Kommission ohne weitere Diskussion und stimmte dem Entwurf mit 109 gegen 89 Stimmen zu.

Erwägungen der Kommission

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass das Abkommen überwiegend den Kanton Basel-Stadt betrifft und praktisch nur die grenzüberschreitenden Chemieunfälle regelt. Obwohl das aus dem Titel nicht hervorgeht, soll das Abkommen ratifiziert werden.

Respini Renzo (C, TI) présente au nom de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) le rapport écrit suivant:

1. Rappel des faits

Lors de la réunion sur la protection de l'environnement de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui s'est tenue à Sofia en 1989, les Etats participants – dont la Suisse – ont recommandé l'élaboration d'un instrument juridique international sur la prévention des effets transfrontières des accidents industriels. Les Etats participants voulaient ainsi marquer l'importance de la coopération internationale dans ce domaine. Par la suite, la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies (CEE/ONU) s'est déclarée disposée à assumer cette tâche. Un groupe de travail de la CEE/ONU a donc élaboré entre 1990 et fin 1991 une convention en la matière. La Suisse a participé activement aux délibérations du groupe de travail.

A l'occasion de la 5e session des conseillers des gouvernements des pays de la CEE/ONU pour les problèmes de l'environnement et de l'eau, la Suisse a signé le 17 mars 1992 à Helsinki la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (convention), avec 22 des 56 Etats membres de la CEE/ONU et la Communauté Européenne (CE). A la fin du mois de mai 1998, trois autres Etats ont signé la convention. Dix Etats, à savoir l'Albanie, l'Arménie, la Bulgarie, la Grèce, le Luxembourg, la Norvège, la Moldavie, la Fédération de Russie, l'Espagne et la Hongrie, l'ont ratifiée. La CE l'a approuvée le 24 avril 1998. On peut donc s'attendre à ce que quelques-uns des Etats voisins de la Suisse ratifient eux aussi dans un avenir proche la convention, qui entrera en vigueur dès que 16 Etats l'auront ratifiée.

2. Position de la Suisse

La convention oblige les parties à prendre toutes les mesures nécessaires à la protection des êtres humains et de l'environnement contre les accidents industriels pouvant avoir des effets transfrontières et à promouvoir la coopération internationale visant la prévention de tels accidents. La Suisse a des raisons objectives et politiques de ratifier la convention:

- elle dispose des bases légales et structures institutionnelles nécessaires (ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs, ordonnance du 3 décembre 1990 sur la Centrale nationale d'alarme);

- elle témoigne ainsi de son engagement dans les affaires internationales et fait preuve de solidarité envers les Etats d'Europe centrale et orientale, pour lesquels la collaboration prévue par la convention revêt une grande importance;

- elle pourra faire valoir son savoir-faire concernant la prévention et la lutte contre les accidents industriels et intégrer les expériences d'autres Etats dans le cadre de ses propres efforts en la matière.

Après l'entrée en vigueur de la convention, la participation à la Conférence des parties et le soutien des efforts en matière d'échange d'information et de technologie occasionneront un renforcement modeste de l'activité des autorités compétentes de la Confédération. Les moyens financiers et le personnel actuels permettent toutefois de remplir les obligations de la convention.

Les cantons concernés devront assumer après l'entrée en vigueur de la convention certaines tâches en collaboration avec les autorités des régions frontalières. En font partie notamment la coordination en matière de préparation aux situations d'urgence, la coordination des services d'intervention

en cas d'accident industriel et l'information préventive du public. La consultation des cantons a montré que les cantons concernés remplissent déjà largement ces tâches et qu'ils sont favorables à la ratification de la convention.

Les représentants de l'industrie, qui ont été consultés confirment également que la ratification de la convention n'entraînera pratiquement pas de tâches supplémentaires pour les entreprises éventuellement concernées.

L'arrêté fédéral qui habilite le Conseil fédéral à ratifier la convention n'est pas soumis au référendum facultatif applicable aux traités internationaux.

3. Décision du Conseil national

Il a été rappelé au cours des débats du Conseil national que la convention ne s'appliquait pas à la plupart des situations vraiment dangereuses (p. ex. accidents nucléaires, accidents militaires, ruptures de barrage), qui font l'objet d'accords internationaux spécifiques. Avec son ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, qui prend en compte les voies de communication suivies pour le transport de matières dangereuses, la Suisse a innové. D'autre part, les travaux en vue de la mise sur pied d'un accord sur la sécurité biologique viennent à peine de débuter.

La commission a proposé, à l'unanimité, au Conseil national d'approuver la convention et d'habiliter le Conseil fédéral à la ratifier.

Le Conseil national a suivi sa commission sans autre discussion et a adopté le projet par 109 voix contre 89.

Considérations de la commission

Au cours des débats, il a été rappelé que la convention concerne essentiellement le canton de Bâle-Ville et que, dans la pratique, elle ne règle que les accidents chimiques transfrontières. Bien que cet aspect ne ressorte pas clairement du titre, il convient néanmoins de la ratifier.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, das Übereinkommen zu genehmigen und den Bundesrat zu ermächtigen, es zu ratifizieren.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, d'approuver la convention et d'habiliter le Conseil fédéral à la ratifier.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesbeschluss betreffend das Uno/ECE-Übereinkommen vom 17. März 1992 über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen

Arrêté fédéral concernant la Convention de la CEE/ONU du 17 mars 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels

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

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

32 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

98.3589

Motion Büttiker Widersprüche zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsrecht

Motion Büttiker Contradictions entre le droit de la protection de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire

Wortlaut der Motion vom 15. Dezember 1998

Der Bundesrat wird beauftragt, die Widersprüche zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsrecht zu beseitigen, damit folgender Grundkonflikt gelöst werden kann:

Das Raumplanungsgesetz (RPG) geht von einer Konzentration von Nutzungen aus (Art. 1, 3 RPG). Das Umweltrecht (USG, LRV) enthält flächendeckende Vorschriften über die zulässige Luftbelastung (Art. 11, 14, 44 USG; Art. 18, 31–33 LRV). Das führt zu folgendem Widerspruch: In luftbelasteten Gebieten sind raumplanerisch erwünschte Nutzungen oft nicht möglich, weil das Umweltrecht eine Entlastung der Luftbelastung fordert und keine ein gewisses Mass überschreitende zusätzliche Belastung der Luft zulässt. Gerade für das vom Privatverkehr bestens erschlossene und von Verkehrsanlagen abhängige solothurnische Gäu ist dies fatal, weil sich hier eben in erster Linie verkehrsintensive Nutzungen ansiedeln wollen, die nun an die Grenzwerte der LRV stossen (vorab NO₂).

Diesen Grundkonflikt kann nur der Bundesgesetzgeber lösen. Für Investoren ist die heutige Situation unhaltbar, weil trotz oder gerade wegen der Bundesgerichtspraxis eine grosse Rechtsunsicherheit herrscht.

Texte de la motion du 15 décembre 1998

Le Conseil fédéral est chargé d'éliminer les contradictions qui existent entre la législation sur la protection de l'environnement et la législation sur l'aménagement du territoire afin que le conflit fondamental que voici puisse être réglé:

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) préconise une concentration de certains types d'occupation du sol (art. 1, 3 LAT), alors que la législation sur la protection de l'environnement (LPE, OPair) contient des prescriptions sur la pollution atmosphérique admissible (art. 11, 14, 44 LPE; art. 18, 31–33 OPair) applicables à l'ensemble du territoire. D'où la contradiction suivante: dans les régions où l'air est pollué, les affectations souhaitables du point de vue de l'aménagement du territoire ne sont souvent pas réalisables, parce que la législation sur la protection de l'environnement exige une diminution de la pollution et n'admet aucune pollution dépassant un certain niveau. Pour le district soleurois de Gäu, notamment, qui est parfaitement desservi par le réseau routier et qui est tributaire d'infrastructures routières, cette situation est fatale; en effet, la plupart des projets d'affectation dans cette région impliquent un trafic dense, raison pour laquelle ils se heurtent aux valeurs limites indiquées dans l'OPair (surtout pour le NO₂).

Seul le législateur fédéral peut régler ce conflit fondamental. Pour les investisseurs, la situation actuelle est intenable, car il règne une grande insécurité du droit en dépit – ou, au contraire, à cause – de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Hess Hans, Loretan Willy, Merz, Simmen (4)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

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

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates
vom 1. März 1999
Rapport écrit du Conseil fédéral
du 1er mars 1999*

Das RPG verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden dazu, dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Das USG hat zum Zweck, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen und die Fruchtbarkeit des Bodens zu erhalten. Beide Regelungen gelten nebeneinander, und es sind bei der Beurteilung von Bauvorhaben Lösungen zu suchen, die beide Anliegen berücksichtigen.

Die heute geltenden Vorschriften von Raumplanung und Umweltschutz sind vernetzt und aufeinander abgestimmt. Beispielsweise legt das RPG in den Planungsgrundsätzen fest, dass Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverunreinigungen, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden sollen, und das USG stellt im Bereich Luftreinhaltung die entsprechenden Vorschriften (Art. 11ff. USG) auf, nach denen beurteilt werden kann, ob Luftverunreinigungen schädlich oder lästig sind. Weiter trifft das Raumplanungsrecht mit den Vorgaben zu einer zweckmässigen Nutzung der Bauzonen und der geordneten Siedlungsentwicklung wesentliche vorsorgende Massnahmen zur Begrenzung der Luftbelastung. So kann mit den Mitteln der Raumplanung darauf Einfluss genommen werden, in welchen Gebieten welche Art von Anlagen erstellt werden, während das Umweltschutzrecht dann festlegt, welches Mass an Luftverunreinigungen diese Anlagen erzeugen dürfen.

Der systematische und frühzeitige Einbezug der Umweltschutzanliegen in der Raumplanung, namentlich in der Sachplanung des Bundes und in der kantonalen Planung, stellt somit sicher, dass allfällige Widersprüche zwischen raumplanerisch erwünschten, aber umweltschutzrechtlich problematischen Nutzungen vermieden werden können.

Der Motionär befürchtet nun, dass bestimmte raumplanerisch erwünschte Nutzungen nicht möglich seien, weil die Luftreinhalte-Vorschriften des Umweltschutzes dies nicht zulassen. Der Bundesrat erachtet diese Befürchtung grundsätzlich als unbegründet:

Zum einen bietet das USG keine ausdrückliche Rechtsgrundlage, um den Bau neuer Anlagen wegen der Belastung der Luft mit Schadstoffen generell zu verbieten. Der überwiegende Teil der Lehre und auch das Bundesgericht haben dies bisher stets betont.

Zum anderen bezweckt auch das RPG, dass gerade Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzungen, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden sollten (Art. 3 Abs. 3 Bst. b RPG).

In Gebieten, in denen die Luftbelastung ein für die Gesundheit der Bevölkerung schädliches Mass angenommen hat, ist der Verbesserung der Luftqualität besonderes Gewicht beizumessen. Diese Gewichtung nehmen Verfassung und USG vor.

Der Bundesrat ist deshalb in Abwägung aller berechtigten Interessen der Überzeugung, dass in übermässig belasteten Gebieten besondere Anstrengungen erforderlich sind, um die Schadstoffbelastung unter die gesundheitsschädigende Schwelle zu senken. So dürfen neue, grosse Emissionsquellen, unter Einbezug der von ihnen verursachten Verkehrsemissionen, das Erreichen der vom USG verlangten Luftqualität auf absehbare Zeit hin nicht verunmöglichen.

Der Bundesrat pflichtet dem Motionär insoweit bei, als die gesetzlich vorgesehene enge Abstimmung von Raumplanung und Umweltschutz in der Praxis nicht in jedem Fall reibungslos vor sich geht. Diese Probleme haben ihre Ursache aber nicht in der Gesetzgebung. Der Bundesrat erkennt hingegen im Vollzug Handlungsbedarf. Die mit der Thematik angesprochenen Bundesämter für Raumplanung und für Umwelt, Wald und Landschaft werden deshalb im Rahmen einer intensivierten Zusammenarbeit nach Lösungen suchen, um für die Verbesserungen des Vollzuges Grundlagen bereitzustellen und gezielt Unterstützung anbieten zu können.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates
Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Büttiker Rolf (R, SO): Herr Bundesrat, ich möchte Ihnen für die Antwort auf meine Motion danken, auch für jenen Teil, in dem Sie zugegeben haben, dass es hier zu Schwierigkeiten gekommen ist. Schon damals, als Ihr Departement im erwähnten Autobahnkreuz noch ein grosses Postpaketzentrum realisieren wollte, ist es zu Schwierigkeiten gekommen – genau an dieser Schnittstelle.

Ich bin unlängst mit einem ausländischen Investor bei der Solothurner Regierung angetreten. Bei diesem Gespräch musste der Regierungsrat sagen, das Autobahnkreuz sei schon gut, aber es gebe Probleme bei der Realisierung, weil man dort mit dem Umweltschutzrecht bzw. mit den Grenzwerten in Konflikt komme.

Da müssen wir überlegen: Es geht hier um den Wirtschaftsstandort Schweiz. Wir gehen nach Hannover und versuchen, ausländische Investoren zu holen, und müssen ihnen sagen, dass bei der Investition Probleme bestehen, insbesondere dann, wenn man sie an einem Ort realisieren will, wo bereits sehr viele Industriebetriebe angesiedelt sind.

Sie haben zugegeben, dass Handlungsbedarf besteht und dass es zu Problemen gekommen ist. Ich meine, dass wir diese Probleme mit einem Postulat und mit einer Verbesserung des Vollzuges nicht beheben können.

Worum geht es? Im Raumplanungsrecht setzen wir fest, dass wir die wirtschaftliche Nutzung konzentrieren sollen. An guten Wirtschaftsstandorten wie z. B. an einem Autobahnkreuz – es gibt auch andere – hat man Industriezonen bzw. Wirtschaftszonen geschaffen. Man hat diese erschlossen, hat Gleisanschlüsse realisiert, die Energiezufuhr geregelt usw. Aus Kostengründen ist es auch wichtig, dass man die Wirtschaft an günstigen Standorten realisiert. Auf der anderen Seite ergibt die Konzentration der Wirtschaft eine Umweltbelastung; dort fangen die Probleme an. Es ist auch nicht einsichtig, dass in der ganzen Schweiz die gleichen Umweltschutzgrenzwerte gelten sollen, die wir bei der Luftbelastung haben.

Dort gibt es in der Praxis Probleme. Das haben Sie auch zugegeben. Sie haben versprochen, den Vollzug zu verbessern. Ich meine, es ist höchste Zeit dafür. Aber ich bin auch der Meinung, dass die Verbesserung des Vollzuges nicht ausreicht, um diese Probleme aus der Welt zu schaffen.

Ich muss Ihnen noch etwas sagen, Herr Bundesrat Leuenberger: Etwas versteht die Bevölkerung natürlich nicht: Wenn jemand an einem Autobahnkreuz wohnt, wie das z. B. im Gäu der Fall ist, dann haben diese Leute einmal die Belastungen zu tragen. Und jetzt werden sie noch einmal bestraft, weil die Umweltbelastung dort eben hoch ist, und zwar, in diesem Beispiel, wegen des nationalen und internationalen Transitverkehrs. Zu drei Vierteln wird die Luftbelastung am Autobahnkreuz durch nationale und internationale Verursacher erzeugt. Das ist nicht mehr logisch, da verstehen es die Leute nicht mehr, dass sie doppelt bestraft werden. Sie akzeptieren die wirtschaftlichen Nutzungen, sie akzeptieren die Belastungen, und auf der andern Seite werden sie dann damit bestraft, dass sie an diesen guten Standorten nicht mehr investieren können.

Es geht also bei meinem Vorstoss um ein Problem von grösster volkswirtschaftlicher Bedeutung. Es geht um die Frage, wie wir mit in- oder ausländischen Investoren umgehen wollen, können oder dürfen, welche in sogenannten luftbelasteten Gebieten bauen und investieren wollen. Es gibt – das allein schon deutet auf gewisse gesetzgeberisch bedingte Vollzugsprobleme hin – eine reichhaltige und äusserst komplizierte Bundesgerichtspraxis zu dieser Frage, Herr Bundesrat.

Sie haben in der Antwort geschrieben, dass das Bundesgericht immer klar urteile, aber die jüngsten Erfahrungen – ein Jahr ist es gegangen, bis der Entscheid vorgelegen hat – zeigen eben, dass es hier Probleme gibt.

Im wesentlichen geht es stets um die Frage, ob die belastete Luft durch Bauten und Anlagen, welche meist eine – so die Unterscheidung unseres höchsten Gerichtes – durchschnittliche oder überdurchschnittliche zusätzliche Belastung der Luft mit sich bringen, zusätzlich mit diesen Immissionen belastet werden darf oder nicht.

Dabei wird vor allem bei Betrieben, welche gegenüber der herkömmlichen zonenkonformen Nutzung überdurchschnittliche Emissionen verursachen, darauf abgestellt, ob ein Massnahmenplan dies unter verschärften Emissionsbegrenzungen zulässt. Liegt dieser Massnahmenplan nicht vor oder enthält er nur ungenügende Regelungen, so darf eine Baubewilligung nicht erteilt werden, Herr Bundesrat, zumal dann nicht, wenn dieser Massnahmenplan präjudiziert werden könnte. Massnahmenpläne, welche diesen Namen verdienen und alle Stufen unseres Staatswesens – Bund, Kantone und Gemeinden – ansprechen, gibt es praktisch nicht, weil der politische Konsens für ein griffigeres und abgestimmtes Instrument fehlt.

Die Bestimmungen über die Massnahmenplanungen sind bis heute «lettre morte» geblieben; das betrifft die Seite des Umweltschutzes, welche oft Investitionen verhindert. Die andere betrifft die Raumplanung: Diese fordert die Konzentration der Nutzungen, verhindert die Zersiedelung der Landschaft, plant eine zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten und will Investitionen fördern. Das ist auch richtig so; mit dem Raumplanungsgesetz habe ich soweit keine Probleme.

So geht z. B. der Richtplan des Kantons Solothurn davon aus, dass unser wichtigstes Arbeitsplatzgebiet von kantonaler Bedeutung im Gäu zwischen Olten und Oensingen liegt. Aber gerade dort – das ist kein Zufall – ist die Luft zu drei Vierteln wegen der hier durchführenden Autobahn belastet. Die gleiche Autobahn, welche wegen ihrer Verkehrsgunst natürliche Nutzungen anzieht, verursacht überdurchschnittliche Emissionen.

Dieser Konflikt ist durch den Gesetzgeber vorprogrammiert und kaum lösbar. Das Umweltschutzgesetz geht, etwa im Gegensatz zu den Lärmwerten, davon aus, dass überall die gleichen Grenzwerte gelten. Das führt tendenziell dazu, dass emissionsträchtige Anlagen und Betriebe mit hohem Verkehrsaufkommen in Gebiete auszuweichen versuchen, wo die Luft noch sauber ist; das wiederum ist raumplanerisch meist nicht erwünscht.

Ich verlange, Herr Bundesrat, dass das Umweltschutzgesetz bzw. die Luftreinhalte-Verordnung geändert und dass Umweltschutz- und Raumplanungsgesetz aufeinander abgestimmt werden. Die heutige Situation ist für Investoren von Grossprojekten unerträglich; das haben Erfahrung und Praxis gezeigt. Ich könnte Ihnen Beispiele aus diesen Gebieten nennen. Es gibt meines Wissens auch in anderen Gebieten der Schweiz mit guten Wirtschaftsstandorten die gleichen Probleme.

Es herrscht grosse Rechtsunsicherheit. Ob ein Parkhaus, ein Einkaufszentrum oder ein Paketpostzentrum eine Chance auf Realisierung hat, hängt heute vor allem davon ab, Herr Bundesrat, ob einer der nach Umweltschutzgesetz legitimierten Verbände wie VCS, WWF usw. Beschwerde erhebt oder nicht. Das ist die Praxis, wie ich sie jetzt in diesem Gebiet erlebe. Auch unter diesem Aspekt, der einen Vollzugsnotstand aufzeigt, ist eine Änderung der Umweltschutzgesetzgebung angezeigt.

Ich bin mit einer Umwandlung dieses Vorstosses in ein Postulat nicht einverstanden; ein Postulat bringt nichts. Sie haben versprochen, den Vollzug zu verbessern, aber Sie können den Vollzug nur verbessern, wenn Sie diese Grenzwerte so anpassen, dass in einer Industriezone andere Grenzwerte gelten als z. B. in einer Erholungszone oder in einer Wohnzone. Das ist das Geheimnis dieses Problems, das wir haben. Ich meine, für den Wirtschaftsstandort Schweiz sei das von grosser Bedeutung. Auch von den Investitionen, von der Infrastruktur und der Erschliessung her ist es richtig, wenn wir die Wirtschaft konzentrieren und zusammenhalten; aber dann gibt es dort logischerweise auch grössere Belastungen. Ich halte deshalb an der Motion fest.

Ich wäre Ihnen dankbar, Herr Bundesrat, wenn Sie diesen Überlegungen folgen könnten und die Gesetzgebung diesbezüglich anpassen würden. Nicht die Raumplanungsgesetzgebung muss geändert werden, sondern das Umweltschutzgesetz.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: In der Motion Büttiker wird verlangt, die Widersprüche zwischen Umweltschutz und Raumplanungsrecht zu beseitigen. Herr Büttiker ist jetzt in seinem Votum sehr deutlich geworden. Er hat auch gesagt, wie dieser Widerspruch beseitigt werden soll, nämlich indem die Immissionsgrenzwerte herabgesetzt werden.

Nun ist der Bundesrat der Auffassung, dass die genannten Fälle, die aufgeworfene Problematik wohl einen Zielkonflikt zeigen, wie er eben immer vorkommt, wenn die Umweltschutzgesetzgebung im Spiel ist. Diese Zielkonflikte bestehen zum Teil nicht einmal so scharf nur zwischen Schutz und Nutzung, sondern es gibt innerhalb der Schutzbestimmungen wieder verschiedene Ziele, die sich auch widersprechen können. Sie sagten es: Raumplanung einerseits und Luftreinhaltung, allenfalls auch Lärmschutz andererseits.

Wir haben Ihnen auch gesagt: Im Vollzug, in der Ausführung, klappt das nicht immer bestens. Das ist richtig. Als das Buwal vor einem Jahr in unser Departement wechselte, haben wir auch Kontakte mit den betroffenen Kantonen und anderen sogenannten «Kunden» des Buwal aufgenommen, um abzuklären, wo im Vollzug – vor allem dann, wenn er sich mit anderen Ämtern oder gar mit anderen Departementen reibt, wie das bei der Raumplanung der Fall ist – etwas verbessert werden könnte. Wir haben Massnahmen eingeleitet, sind aber auch von uns aus bereit und willens, weitere Verbesserungen in der Praxis und im Vollzug vorzunehmen.

Der Bundesrat will aber nicht die Immissionsgrenzwerte herabsetzen. Das ist nicht der erste Vorstoss, der hier diesbezüglich kommt. Als das Umweltschutzgesetz 1995 revidiert wurde, gab es zahlreiche Vorstösse im Parlament, die Reduktionen forderten. Die wurden alle abgelehnt. Wir wollen an der wirksamen Luftreinhalte-Politik festhalten und sind deswegen im Rahmen der Optimierung des Vollzuges bereit, die Motion Büttiker als Postulat entgegenzunehmen, zu verarbeiten und sie nicht in einer Schublade verschwinden zu lassen. Wir sind aber nicht bereit, eine Motion entgegenzunehmen, die eine Veränderung unserer Luftreinhalte-Politik anstrebt.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion	16 Stimmen
Dagegen	14 Stimmen

98.3590

Postulat Respini Wirtschaftliche Wirksamkeit der Massnahmen zum Schutz der Umwelt

Postulato Respini L'efficacia dal profilo economico delle misure di protezione dell'ambiente

Postulat Respini Efficacité économique des mesures pour la protection de l'environnement

Wortlaut des Postulates vom 15. Dezember 1998

Ich ersuche den Bundesrat, eine Untersuchung über die wirtschaftliche Wirksamkeit der Umweltpolitik in unserem Land

durchzuführen und sowohl das Parlament als auch die Öffentlichkeit in geeigneter Weise darüber zu informieren. Ich verlange, dass sich die Untersuchung auch mit den positiven Folgen (Betriebskosten, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie Beschäftigung) der von den Unternehmen freiwillig ergriffenen Massnahmen befasst, die für den Umweltschutz eine ganz besondere Bedeutung haben (z. B. Umweltmanagement, Vereinbarungen, Umweltgütezeichen usw.).

Testo del postulato del 15 dicembre 1998

Il Consiglio federale è invitato a procedere a un'analisi dell'efficacia economica delle politiche in favore dell'ambiente praticate nel nostro paese e ad informare in maniera adeguata il Parlamento e l'opinione pubblica.

Chiedo al Consiglio federale che tale analisi contempli anche gli effetti positivi (i costi di gestione, la produttività e la competitività delle aziende, gli effetti sull'occupazione) delle misure particolarmente significative dal profilo della protezione dell'ambiente che gli imprenditori hanno adottato di libera iniziativa (per esempio gestione dell'ambiente, convenzioni, marchi di qualità ambientale, ecc.).

Texte du postulat du 15 décembre 1998

J'invite le Conseil fédéral à procéder à une analyse de l'efficacité économique des politiques en faveur de l'environnement pratiquées dans notre pays et d'en informer de façon adéquate le Parlement et l'opinion publique.

Je demande que l'analyse porte aussi sur les conséquences positives (les coûts de gestion, la productivité et la compétitivité des entreprises ainsi que l'occupation) des mesures volontaires adoptées par les entrepreneurs qui ont une signification particulière en faveur de la protection de l'environnement (p. ex. management de l'environnement, conventions, label de qualité environnementale, etc.).

Mitunterzeichner – Cofirmatari – Cosignataires: Bieri, Bloetzer, Delalay, Forster, Frick, Plattner, Zimmerli (7)

Schriftliche Begründung – Motivazione scritta – Développement par écrit

1. Di regola si presume che una politica che tenga conto delle esigenze ambientali poggi sull'utilità economica dei provvedimenti in favore della protezione dell'ambiente.

Una parte dell'opinione pubblica ritiene che oggi giorno la politica ambientale provochi un aumento generale della spesa pubblica, determini costi addizionali alle imprese e intralci infine la competitività della nostra economia provocando un aumento su larga scala del costo della vita.

Numerosi esempi provano tuttavia che l'impegno in favore dell'ambiente sostenuto da misure preventive promosse dalla Confederazione e dai cantoni permetta da un lato di risparmiare e dall'altro di trarre vantaggi economici e finanziari.

Esistono altri esempi che provano come i provvedimenti in favore dell'ambiente adottati di libera iniziativa dagli imprenditori siano in grado di creare degli utili.

2. Nel suo rapporto «Esame delle prestazioni ambientali della Svizzera» pubblicato nel giugno del 1998, l'OCSE ha riconosciuto i risultati considerevoli della politica in favore dell'ambiente attuata dalla Svizzera. Detto rapporto ha però anche rilevato come l'analisi e le valutazioni economiche delle politiche in favore dell'ambiente effettuate nel nostro paese siano strumenti ancora poco sviluppati.

Tale affermazione riguarda in particolare i campi seguenti:

a. gli effetti delle misure adottate (l'impatto ambientale);
b. i dati relativi all'importanza economica dei settori legati all'ambiente (volume d'affari, posti di lavoro, ecc.).

3. In futuro la situazione economica della Confederazione e dei cantoni comporterà necessariamente la riduzione della spesa pubblica e imporrà a tutti i settori di attività una politica di gran rigore, al fine di ottenere il miglior rapporto possibile fra costi e benefici. È dunque indispensabile dotarsi di strumenti efficienti che permettano di determinare l'efficacia delle prestazioni ambientali dei provvedimenti adottati direttamente dalla Confederazione.

4. Esaminando le misure adottate dalle imprese, nell'ambito del nuovo indirizzo di politica ambientale si costata con crescente frequenza il ruolo sempre più importante svolto dai provvedimenti presi di libera iniziativa. Essi permettono di raggiungere gli obiettivi di protezione che tengono conto della situazione particolare di qualsiasi attività produttiva.

In genere gli imprenditori ricorrono spontaneamente alle misure in questione quando vi è un tornaconto economico. Per questa ragione la pubblicazione di esempi significativi potrebbe incoraggiare gli imprenditori a promuovere di propria iniziativa strategie aziendali che tengano conto delle misure in favore dell'ambiente.

5. È diffusa la tesi che per le piccole e medie aziende (PMA) le misure di protezione dell'ambiente comportino soltanto costi e nessun beneficio. Alcuni esempi provano tuttavia che detti provvedimenti possono aprire nuovi mercati e procurare vantaggi economici.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

vom 24. Februar 1999

Dichiarazione scritta del Consiglio federale del 24 febbraio 1999

Déclaration écrite du Conseil fédéral du 24 février 1999

Il Consiglio federale è disposto ad accettare il postulato.

Überwiesen – Transmis

98.3555

**Empfehlung Schmid Carlo
LSVA. Sonderregelung
für Viehtransporte**

**Recommandation Schmid Carlo
RPLP. Réglementation spéciale
pour les transports de bétail**

Wortlaut der Empfehlung vom 7. Dezember 1998

Der Bundesrat wird ersucht, Transporte von Nutz- und Schlachtvieh bei der LSVA zu begünstigen und diese Transporte gestützt auf Artikel 4 des Bundesgesetzes über eine leistungabhängige Schwerverkehrsabgabe von der Abgabe ganz oder teilweise zu befreien.

Texte de la recommandation du 7 décembre 1998

Le Conseil fédéral est chargé d'adopter une réglementation favorisant les transports de bétail de rente et de boucherie lors de l'application de la RPLP et d'exonérer entièrement ou partiellement ces transports de la redevance conformément à l'article 4 de la loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Beerli, Bieri, Büttiker, Danioth, Hess Hans, Inderkum, Schallberger, Schiesser, Seiler Bernhard, Simmen, Wicki (11)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Bei Viehtransporten ist eine Verlagerung von der Strasse auf die Schiene praktisch nicht möglich, da mit wenigen Ausnahmen weder am Ausgangspunkt der Transporte, d. h. in einem landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb, noch am Endpunkt solcher Transporte, d. h. in einem anderen landwirtschaftlichen Produktionsbetrieb, einem Viehmarkt oder einem Schlachthof, Bahnanschlüsse bestehen, die Bahnhöfe für Viehtransporte nicht (mehr) eingerichtet sind, das Rollmaterial der Bahnen den Tierseuchenbestimmungen nicht mehr entspricht und Bahntransporte die Auflagen der Tierschutzgesetzgebung nicht einzuhalten vermögen, was insbesondere auf die Transportdauer zutrifft, welche bei Bahntrans-

porten deutlich länger ausfallen als bei Strassentransporten. Die (volle) Belastung von Viehtransporten mit der LSVA hat insbesondere auch für die Rand- und Berggebiete erhebliche Nachteile, da in diesen Gebieten die Viehwirtschaft nach wie vor eine volkswirtschaftlich grosse Bedeutung hat.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates
vom 24. Februar 1999*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral
du 24 février 1999*

Der Bundesrat ist bereit, die Empfehlung entgegenzunehmen. Er wird im Rahmen der Ausführungsbestimmungen aufgrund vertiefter Abklärungen über Ausnahmen und Befreiungen von der Abgabepflicht von der LSVA entscheiden.

Schmid Carlo (C, AI): Ich weiss nicht, ob der Bundesrat diese Empfehlung gerne entgegengenommen hat. Er hat sie entgegengenommen. Ich danke ihm dafür.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Wir sind uns bewusst, dass es bei der LSVA verschiedene Probleme gibt. Die Viehtransporte sind nicht einmal die einzigen, wo wir – entsprechend den Versprechungen, die wir in der Abstimmungskampagne gemacht haben, wonach die LSVA nicht aus Schikanegründen eingeführt wurde – bereit sind, flexible Lösungen zu finden.

Überwiesen – Transmis

*Schluss der Sitzung um 10.25 Uhr
La séance est levée à 10 h 25*

Achte Sitzung – Huitième séance

Montag, 15. März 1999

Lundi 15 mars 1999

17.15 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

98.058

Krankenversicherungsgesetz. Bundesbeiträge und Teilrevision Loi sur l'assurance-maladie. Subsides fédéraux et révision partielle

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwürfe
vom 21. September 1998 (BBl 1999 793)
Message, projets de loi et d'arrêté
du 21 septembre 1998 (FF 1999 727)

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: Le message comprend deux projets: le premier est l'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie; le deuxième concerne la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie. Je commence par le deuxième projet, donc par la révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie.

Le 1er janvier 1996, la nouvelle loi sur l'assurance-maladie est entrée en vigueur. Il y a à peine trois ans que cette loi subit le test des réalités. Il est donc encore trop tôt pour tirer un bilan définitif. Une première analyse sommaire nous fait constater qu'il existe quelques faiblesses auxquelles il faut remédier. Cette analyse permet aussi d'affirmer que, par rapport à la situation antérieure – donc par rapport à l'entrée en vigueur de la loi révisée en 1996 –, des progrès ont été réalisés grâce à la nouvelle loi. Ses nouveaux acquis consistent en ce que la population dispose aujourd'hui à titre obligatoire d'une couverture complète pour des soins de haute qualité en cas de maladie; que la solidarité entre les assurés est garantie; que la loi offre des moyens et des instruments qui sensibilisent l'assuré en le rendant conscient de sa responsabilité individuelle; le coût de la santé devrait ainsi être mieux maîtrisé.

La commission a siégé à quatre reprises pour examiner ces deux projets. Au-delà du cadre fixé par le projet de révision partielle, la commission a examiné le fonctionnement de la loi. A cet effet, elle a entendu les acteurs principaux de la politique de la santé. En effet, ce sont les cantons en premier lieu – nous les avons entendus par le biais de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires – qui supportent le poids principal de l'exécution de la loi. Nous avons aussi entendu le Concordat des assureurs-maladie suisses et la FMH, les médecins, en tant que fournisseurs principaux de prestations.

Lors de la première séance de commission, il a été question de renvoyer le projet au Conseil fédéral, notamment parce que le problème principal, celui du financement des hôpitaux, n'est pas traité dans le projet. Mais le Conseil fédéral a répondu qu'il saisira à ce sujet le Parlement d'un projet au mois de septembre déjà, à l'occasion d'une seconde étape de la première révision partielle de la LAMal. D'ailleurs, pas plus tard que la semaine passée, la procédure de consultation sur le financement des hôpitaux a été ouverte.

Si nous traitons sans attendre la première étape, c'est qu'elle comprend des dispositions à mettre en vigueur d'urgence, c'est-à-dire au 1er janvier 2000 déjà. Il y a urgence pour les assurés dans les prescriptions sur le changement d'assureur, il y a urgence à légiférer dans les versements sans re-

tard à l'institution commune, ou encore dans le renforcement de la surveillance des caisses, ce qui est une conséquence directe de l'affaire Visana. Il y a aussi urgence pour faire supprimer certains processus de désolidarisation par le nouvel alinéa 2bis de l'article 62, ou encore urgence en matière de règle sur la réduction des primes ou pour les sanctions et amendes d'ordre. La première étape de la révision est surtout d'ordre technique; elle tend à améliorer le fonctionnement de l'assurance-maladie.

La seconde étape traitera de questions bien plus politiques. Certains milieux auraient souhaité voir d'autres problèmes réglés par la présente révision: le financement des hôpitaux – comme je l'ai mentionné tout à l'heure –, la compensation des risques, l'application du système du tiers payant au lieu du tiers garant pour l'indemnisation du médecin, ou encore l'obligation pour les cantons de distribuer l'intégralité des subsides alloués par la Confédération. Ce fut notamment une demande du Concordat des assureurs-maladie suisses. Après un examen approfondi de ces problèmes-là aussi, qui ne faisaient pas directement l'objet de la présente révision, la commission a renoncé à légiférer dans ces domaines. Tout en améliorant les conditions en faveur des assurés, les cantons doivent garder leur autonomie en matière de taux de subventionnement. Trop de différences existent entre les cantons au sujet du montant et de la charge des primes. Tout en réduisant le taux de subventionnement à 50 pour cent, par exemple, les primes dans certains cantons sont parfois encore inférieures aux primes payées dans d'autres cantons qui distribuent pourtant l'intégralité, donc le cent pour cent, des subsides fédéraux.

Au sujet des subsides, le projet apporte notamment deux modifications: le Conseil fédéral peut étendre le cercle des ayants droit à la réduction des primes aussi à des groupes de personnes tels que les saisonniers, et les réductions des primes doivent être fondées sur les réalités économiques et familiales les plus récentes. L'information des assurés sur leur droit à la réduction des primes doit être intensifiée. Le canton devra verser son aide plus vite aussi.

La commission a examiné le système du tiers payant. Il doit être maintenu et ne pas être remplacé par celui du tiers garant. C'est l'avis unanime exprimé par les milieux consultés. C'est le patient qui doit payer le médecin. Si l'assurance-maladie lui verse le montant en question, c'est le rapport contractuel qui existe entre le médecin et le patient qui le veut ainsi. Le rapport direct rend mieux compte des frais générés par la consultation.

Certains assureurs demandaient de changer le système de la compensation des risques en complétant les deux critères de l'âge et du sexe des assurés par un troisième, celui de l'hospitalisation. Les deux seuls critères appliqués ne tiendraient compte que de façon insuffisante des véritables risques. Le Concordat des assureurs-maladie suisses, tout en admettant certaines insuffisances, voulait d'abord connaître l'analyse des effets produits par le système de compensation actuel. Le concordat s'opposait donc en l'état aux changements. Au sein de la commission, cette question ne semblait pas assez approfondie, et pas assez mûre, pour procéder aujourd'hui déjà à une modification.

Enfin, le budget global pour les soins ambulatoires (art. 51a) n'a pas trouvé grâce devant la commission. Dans la plupart des cantons, les données statistiques sont encore insuffisantes, et les expériences faites dans certains pays – en Allemagne ou au Canada – ne sont pas satisfaisantes. C'est le dialogue seul entre tous les acteurs, et non pas la contrainte, qui permettra d'introduire le budget global. La solution apportée dans le projet semble inappropriée à la commission. La copie sera donc à revoir en vue d'une prochaine réforme.

Dans le but de mieux maîtriser les coûts, le projet de révision prévoit le droit de substitution du pharmacien. Il s'agit du droit de remplacer un médicament original, inscrit sur la liste des spécialités, par un médicament générique. La commission s'est ralliée à ce point de vue.

Votre commission vous invite à entrer en matière sur le projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie.

Je termine mon rapport d'entrée en matière par quelques considérations sur l'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie. Le Conseil fédéral nous présente une nouvelle tranche de subsides dans l'assurance-maladie pour les quatre prochaines années, de 2000 à 2003. Le montant total est de 9,053 milliards de francs. L'augmentation par rapport à la période prenant fin en 1999 tient compte d'une augmentation annuelle des coûts présumés de 3 pour cent. Ces 3 pour cent représentent une hypothèse de travail qui a été reprise de l'étude entreprise par le groupe de travail IDA-Fiso 2. Au vu de la situation financière de la Confédération, le taux retenu est cependant de 1,5 pour cent. Ce procédé est en accord avec l'«objectif budgétaire 2001» qui a été approuvé par le peuple. Le montant qui sert de référence à cette augmentation est celui de 1999. Il s'élève à 2,180 milliards de francs.

La commission vous propose, à l'unanimité, d'entrer en matière sur cet arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie, et de l'accepter.

Delalay Edouard (C, VS): La révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, que nous examinons aujourd'hui, se limite à quelques questions d'application, les plus urgentes il faut le dire, en vue de modifier les principaux défauts actuels de la loi. Plusieurs voix se sont fait entendre, même encore après les travaux de la commission, pour affirmer que les problèmes les plus importants pour les assurés n'ont pas été traités. Ainsi, par exemple, l'évolution des coûts de la santé, le montant des primes, la compensation des coûts entre les assureurs n'auraient pas fait l'objet d'un examen suffisant. Il est évident pour chacun d'entre nous que les coûts de l'assurance-maladie sont préoccupants, d'abord pour les assurés, cela va bien sans dire, mais également pour les assureurs et pour les pouvoirs publics qui financent partiellement l'assurance-maladie.

L'assurance obligatoire des soins a enregistré en 1998 une augmentation de 7 pour cent, il faut le rappeler. La progression des coûts dépasse même 25 pour cent dans les secteurs des soins à domicile et ceux fournis dans des établissements médicosociaux. Dans ce dernier domaine, le transfert des coûts des cantons vers l'assurance-maladie n'est pas réglé. Cette tendance jouera son rôle encore dans les calculs des primes qui seront publiés cet automne pour l'année prochaine.

Notre commission n'a pas agi dans le mépris de ces nécessités, mais simplement au vu de l'urgence dans laquelle nous nous trouvons de régler les questions les plus urgentes. Nous avons opté pour une stratégie qui comprend deux parties: tout d'abord, une révision rapide des points contestés pour corriger les défauts les plus évidents, et, ensuite, une révision plus approfondie portant sur des problèmes qui font l'objet d'un débat politique un peu plus approfondi et parmi lesquels se situent la maîtrise des coûts dans le secteur hospitalier, la compensation des risques et les enveloppes globales en matière de traitements ambulatoires.

Je partage tout à fait cette vue des choses qui consiste à fixer des étapes pour réviser la LAMal. Mais pour que chacun soit bien au clair sur la procédure, j'aimerais prier Mme Dreifuss, présidente de la Confédération, de nous confirmer dans ce débat d'entrée en matière les échéances futures et le rythme que le Conseil fédéral – et à sa suite le Parlement – adoptera pour régler les divers problèmes qui ne sont pas tranchés par cette première révision. Ils devront l'être dans un second paquet pour lequel le premier pas a été fait – le président de la commission l'a dit – par la procédure de consultation qui vient d'être engagée.

Par la même occasion, s'agissant de la révision des coûts du secteur hospitalier, je souhaite aussi obtenir une précision de la part du Conseil fédéral. Selon la convention de juillet 1998, conclue entre la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires et le Concordat des assureurs-maladie suisses, les assureurs renoncent à toute action en justice visant à obtenir, pour les patients qui sont au bénéfice d'assurances complémentaires, les mêmes montants qu'ils reçoivent pour les patients assurés au titre de l'assurance obliga-

toire seulement, en cas d'hospitalisation à l'intérieur du canton. Les assureurs n'ont souscrit à cette convention qu'à la condition que la LAMal soit révisée, sur la question du financement des coûts hospitaliers, avant la fin 1999. Si la révision du financement des coûts hospitaliers devait tarder, les assureurs ne prolongeraient vraisemblablement pas cette convention et réclameraient aux cantons une participation dont le total représente environ 1 milliard de francs.

Il m'intéresserait donc que le Conseil fédéral confirme, à l'occasion de ce débat, son point de vue sur cette question du financement des coûts hospitaliers et sur les appréciations qui divisent à cet égard les cantons et les assureurs. Je remercie d'ores et déjà Mme Dreifuss, présidente de la Confédération, de la réponse qu'elle donnera à ces questions et des apaisements qu'elle pourra apporter aux préoccupations des divers partenaires dans le secteur de la santé.

Pour le surplus, je me déclare tout à fait prêt à entrer en matière sur cette première révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie.

Saudan Françoise (R, GE): Je ne m'étendrai pas sur les raisons qui nous ont amenés à vous présenter un projet qui est quelque peu minimal. Nous l'avons fait dans un souci d'éviter d'être confrontés à un référendum et dans le souci de réunir le plus grand nombre possible de parlementaires sur les améliorations qu'il nous semblait possible d'introduire.

Néanmoins, j'aimerais revenir sur un point qui m'a étonnée en commission, Madame la présidente de la Confédération. Cela ne touche peut-être pas directement la révision de la loi sur l'assurance-maladie, mais la manière dont les dispositions légales du projet sont formulées. Vous vous souvenez comme moi que le Parlement, par l'intermédiaire de la Commission de gestion, dont la section «Efficacité» était présidée par notre ancien collègue, M. Rhyner, s'est longuement penchée sur la mise en oeuvre des politiques fédérales par les cantons, et, en particulier, sur l'importance que revêtaient les procédures de consultation et sur la manière dont le Conseil fédéral devrait tenir compte des résultats des procédures de consultation. Nous avons d'ailleurs établi une série de recommandations qui ont été acceptées par le Conseil fédéral.

Or, dans le cadre de la présente révision de la loi sur l'assurance-maladie, nous avons constaté dans le message du Conseil fédéral que seuls trois cantons étaient favorables au budget global en matière ambulatoire: Berne, Genève et Soleure. Dans le cadre des travaux de la commission, nous avons auditionné les représentants des départements de la santé du canton du Valais et du canton d'Argovie, qui n'étaient pas favorables à l'introduction d'un budget ambulatoire global. Cela pose réellement une question de fond, Madame la Présidente de la Confédération. Car d'une part, ou ce sont les cantons qui ne se mettent pas d'accord sur la procédure – de l'avis du canton, en fait, on n'a pas à en tenir compte –, ou alors il y a une raison importante qui a amené le Conseil fédéral à nous proposer néanmoins l'introduction du budget global, une raison essentielle et fondamentale, qui avait peut-être échappé aux cantons au moment de la procédure de consultation. D'autre part, j'ai eu la curiosité de me procurer les prises de position des cantons, et je dois dire que même la position du canton de Berne est pour le moins ambiguë. A mon avis, on ne peut pas en tirer comme conclusion que les cantons sont favorables sans autre à l'introduction d'un tel budget. Cela pose réellement un problème, pour moi, au niveau de la fiabilité des documents sur lesquels nous nous basons pour prendre nos décisions.

Je vous serais reconnaissante, Madame la Présidente de la Confédération, de répondre à mon interrogation. Si vous ne pouvez pas répondre aujourd'hui, je reviendrai sur ce problème en séance de la Commission de gestion. Mais je voulais quand même soulever cette question, parce qu'elle me semblait importante, dans un domaine qui est extrêmement délicat. Je ne m'étendrai pas plus longuement puisque les points que je voulais relever l'ont été par mes précédents collègues.

Simmen Rosemarie (C, SO): Es ist mancherorts zur Gewohnheit geworden, das totalrevidierte Krankenversicherungsgesetz als einen perfekten Flop zu bezeichnen. Alle Mängel und Übel des Gesundheitswesens werden ihm angelastet. Wer so argumentiert, hat jedoch ein kurzes Gedächtnis. Er erinnert sich schon fünf Jahre nachher nicht mehr an die Zustände, welche überhaupt zur Totalrevision geführt haben: jährlich massiv ansteigende Kosten und in der Folge davon ebenso massiv ansteigende Prämien, keinerlei Instrumente im Gesetz, um auf die Kosten wenigstens dämpfend einwirken zu können, eine Subventionierung der Prämien, die nach dem Prinzip des Rasensprengers auf alle Versicherten, auch solche mit hohem Einkommen, gleichmässig darniederregnete. All das gehörte zum Alltag des Gesetzes aus dem Jahre 1911.

Dem hat die Totalrevision des KVG von 1994 ein Ende gesetzt. Die Subventionen werden heute nach Bedürfnis zugesprochen; einige Instrumente zur Eindämmung der Kosten sind vorgesehen.

Allerdings haben sich – wie das bei einer grossen Gesetzesrevision nicht anders zu erwarten ist – auch einige Mängel gezeigt. Wichtige Massnahmen fehlen im Gesetz; ich denke etwa an Massnahmen gegen die noch immer stark anwachsende Zahl von Ärzten, gegen die Überversorgung mit teuersten medizinischen Geräten, gegen die noch immer laufende Mengenausweitung medizinischer Leistungen. Um gegen all diese Effekte anzugehen – es gibt noch einige andere –, haben wir nach wie vor keine Mittel. Auch von den heute bereits möglichen Massnahmen sind noch lange nicht alle umgesetzt worden. Diejenigen, die umgesetzt sind, brauchen zum Teil recht lange Zeit, um wirksam zu werden. Es sind deshalb neben dem Mut zur Ergänzung des Bestehenden auch Beharrlichkeit und Geduld nötig, um die Möglichkeiten auszuschöpfen, die das Gesetz bereits beinhaltet.

Es braucht aber auch dringend verbesserte Daten und vollständige, aktuelle Statistiken, um die Probleme überhaupt angehen zu können. Anders kann eine Kostentransparenz nicht gewährleistet werden. So wird z. B. noch heute die Auseinandersetzung zwischen Kosten für Leistungen der Grundversicherung und solchen für Leistungen der Zusatzversicherung im stationären Sektor nicht überall vorgenommen. Solange hier keine klare Trennung besteht, werden sich auch das Problem der ausserkantonalen Hospitalisierung und damit die Frage, wer wieviel bezahlt, nicht lösen lassen.

Der Bundesrat schlägt nun in seiner Botschaft zur ersten Teilrevision eine erste Etappe von Massnahmen vor, die wir heute beraten. Eine zweite Etappe, unter anderem betreffend die Spitalfinanzierung, wurde vor gut einer Woche in die Vernehmlassung geschickt. Es ist nicht zu übersehen, dass diese erste Etappe eine Mini-etappe ist und für die zentralen Probleme – vor allem für diejenigen, die kostenmässig am stärksten ins Gewicht fallen – noch keine Lösungsvorschläge bringt. Wir werden also sofort, nachdem wir diese Revision beschlossen haben, wieder an die Arbeit gehen müssen.

Ich möchte kurz auf drei Punkte eingehen, die mir von grösserer Bedeutung scheinen:

1. Die Einführung des Globalbudgets im ambulanten Sektor erwies sich erwartungsgemäss als ein sehr umstrittener Punkt, und die Kommission hat nach intensiver Diskussion beschlossen, sie in eine zweite Etappe zu verweisen. Dies geschah einerseits, um die unbestrittenen Punkte der ersten Etappe möglichst schnell umsetzen zu können, andererseits aber auch in der Hoffnung, dass sich bis dahin die Datenlage soweit verbessert haben wird, dass man überhaupt aufgrund von vernünftigen Angaben nach einer Lösung suchen kann.

2. Bei den Arzneimitteln soll die Abgabe von kostengünstigeren Generika anstelle teurerer Originalpräparate gefördert werden. Dies stand schon bei der Totalrevision des KVG zur Diskussion. Es wurde dann nicht eingeführt, obwohl es hier ein Sparpotential gibt, das nicht zu vernachlässigen ist. Die Regelung gemäss Artikel 52a, dass ein Apotheker ein Generikum abgeben kann, wenn der Arzt nicht ausdrücklich das Originalpräparat verlangt, erlaubt eine maximale Ausschöpfung dieses Sparpotentials, ohne dass dies die Verschreibungsfreiheit des Arztes tangiert. Dieser Artikel im KVG ist

damit auch ein Gegenvorschlag zur Denner-Initiative, die den Zwang beinhaltet, in jedem Fall das jeweils billigste Generikum abzugeben. Dies würde vor allem für Leute, die regelmässig oder über lange Zeit Medikamente einnehmen müssen, eine unmögliche Situation schaffen; sie bekämen sozusagen je nach Spotmarkt bei den Arzneimitteln alle zwei Wochen ein anderes Medikament.

In diesem Bereich liegt aber noch ein verdecktes Sparpotential. Im vertieften Gespräch des Apothekers mit dem Patienten kann nämlich darauf hingewirkt werden, dass diejenigen Medikamente abgegeben werden, die auch wirklich eingenommen werden. Heute weiss man, dass ungefähr 50 Prozent der abgegebenen und auch bezahlten Medikamente nicht eingenommen werden, sondern irgendwo landen – meist im Abfall. Hier ist also ein gewisses Potential vorhanden, das wir nicht geringschätzen sollten.

3. Es mag dies als ein Detail erscheinen – aber bei der Prämienverbilligung ist etwas eingeführt worden, was vor allem für Versicherte in engen finanziellen Verhältnissen von ganz grosser Bedeutung sein kann. In Zukunft soll nämlich darauf geachtet werden, dass bei der Festsetzung der Anspruchsberechtigung auf Prämienverbilligungen auf die jeweils aktuellsten Daten abgestellt wird. Dies erlaubt eine grössere Nähe zu den tatsächlichen Verhältnissen. Je nachdem kann das für Leute, welche Prämienverbilligungen bekommen – dies ja deswegen, weil es ihnen finanziell nicht so gut geht –, bedeuten, dass hier sehr viel rascher reagiert wird.

Neu erhalten auch die Kantone etwas mehr Flexibilität bei der Übertragung allfälliger Differenzbeträge zwischen den Beiträgen von Bund und Kantonen und den effektiv ausbezahlten Beiträgen; dies erlaubt den Kantonen, der Kostenentwicklung ebenfalls sozusagen in «real time» zu folgen.

Alle diese Punkte deuten doch darauf hin, dass wir heute, auch wenn wir hier nicht die ganz grosse Revision vor uns haben, wenigstens die kleine vornehmen sollten. Ich bitte Sie deshalb, auf die Vorlage einzutreten und ihr in der Fassung der Kommission bzw. der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Rochat Eric (L, VD): Dans leur présentation, le rapporteur et les membres de la commission ont parfaitement mis en évidence les défis et les difficultés que nous avons rencontrés face à cette première révision de la loi sur l'assurance-maladie.

Certes, l'adaptation des montants des subsides fédéraux était prévue et n'a pas donné lieu à d'intenses débats. Mais il est un peu court de juger avec trop de sévérité les cantons qui n'ont pas besoin de recourir à l'entier de la manne fédérale, que ce soit en raison de leur situation économique ou en raison du comportement individuel plus économe de leurs résidents. Il ne faudrait pas en venir à prétendre que les soins sont moins bons et la médecine moins équitable lorsque les cotisations sont moins élevées et les besoins de subventions moins grands!

Vous l'aurez vu, la majorité de la commission vous propose de renoncer à un certain nombre de modifications prévues par le Conseil fédéral, de renoncer en particulier à donner compétence aux cantons d'introduire un budget global pour les prestations ambulatoires et semi-hospitalières (art. 51a), de renoncer aussi à autoriser les recours contre les planifications hospitalières cantonales devant les tribunaux (art. 39 al. 4). Il s'agit là de questions politiques.

Si la commission nous propose d'introduire des dispositions permettant à l'avenir un nouveau mode de rétribution des pharmaciens, c'est d'entente avec ce corps professionnel. Et si elle nous propose de permettre aux cantons, à l'article 66 alinéa 6, de reporter d'une année à l'autre les différences annuelles entre le montant des subsides fédéraux et cantonaux et celui des subventions versées, c'est pour éviter de pénaliser lourdement les cantons dont la structure de la population assurée varie de façon importante.

Quant à l'exemption de certaines mesures de prévention de la participation aux coûts, elle ouvrirait la porte à des dépenses supplémentaires incontrôlées et, qui plus est, injustifiées. Je vous propose donc de biffer cette nouvelle disposition.

Vous avez reçu comme moi une lettre du Concordat des assureurs-maladie suisses. S'ils déplorent que cette révision partielle de la loi ne conduise pas à des économies suffisantes selon eux, ils appellent de leurs vœux la révision de la partie hospitalière déjà annoncée pour le prochain trimestre par Mme la présidente de la Confédération. Comme d'autres corps professionnels concernés de près par la loi sur l'assurance-maladie, les assureurs sont plongés dans de réelles difficultés financières et n'ont plus aujourd'hui comme objectif que la réduction des coûts et l'augmentation du nombre de leurs assurés. Cela n'empêche pas certains d'entre eux d'offrir à leurs assurés des bons de 200 francs pour des vacances de repos en Suisse – j'en ai reçu un samedi –, ce qui est évidemment navrant dans l'époque que nous vivons et dans les conditions financières qui sont les leurs.

Je déplore également que plusieurs centaines de millions soient désormais consacrés à la prise en charge de médecines auxquelles on donne six ans pour tenter de prouver qu'elles servent à quelque chose, en dérogation aux règles sérieuses appliquées à la médecine utile. Je rappelle enfin que les économies rendues possibles par une prescription plus fréquentes des médicaments génériques ne touchent que les maladies les plus courantes, celles pour lesquelles il est aujourd'hui encore médicalement défendable d'utiliser des médicaments conçus il y a plus de vingt ans. Ceci pour ne pas laisser poindre d'espoirs déraisonnables quant aux économies possibles. Ceci aussi pour appeler de mes vœux une politique très prudente en matière de nouvelles obligations de prise en charge, une politique respectant étroitement les règles de la bonne pratique, une politique plaçant le malade et le traitement démontré de sa maladie au centre du débat. Il y a encore pléthore de lits hospitaliers dans certaines régions. Il y a encore des opérations à visée esthétique ou de pur confort qu'on met à charge des caisses-maladie, donc de la collectivité toute entière. Il y a des cas de polypragmasie chez les professionnels de la santé. Ces sources potentielles d'économies doivent être exploitées, mais la meilleure économie dans le domaine de la santé passe par la formation, l'information et la conscience professionnelle, par le refus du charlatanisme et par le progrès scientifique documenté et éclairé.

Je vous recommande d'entrer en matière et de soutenir les propositions de votre commission, qui a choisi une approche restrictive, mais parfaitement réfléchie et déterminée.

Schiesser Fritz (R, GL): Der Berg habe eine Maus geboren, hört man verschiedene Leute sagen, wenn man über die vorliegende Teilrevision des KVG diskutiert. Offensichtlich hat man von dieser ersten Revision des KVG mehr erwartet und auch gehofft, dass ganz wichtige Fragen zur Entscheidung vorgelegt und entschieden würden.

Wir haben es mit einer Revision der kleinen, aber nötigen Schritte zu tun. Aus diesem Grunde beantrage ich Ihnen, wie die übrigen Kommissionsmitglieder auch, Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen der Kommission bzw. der Kommissionsmehrheit.

Wenn wir sagen, wir hätten es mit einer Revision der kleinen, aber nötigen Schritte zu tun, so ergeben sich diese Schritte namentlich aus den ersten Erfahrungen, die wir mit dem KVG gemacht haben, insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Fall Visana. Ich glaube, es ist richtig, dass wir mit dieser unbestrittenen Revision relativ rasch erste Lücken schliessen, die sich gezeigt haben. Eines möchte ich hier beifügen: Was hätten wir im Fall Visana gemacht, wenn wir dieses KVG nicht gehabt hätten? Wir hätten dringliches Recht erlassen und mit Notrecht die allergrössten Lücken schliessen müssen. Das muss man immer wieder in Erinnerung rufen, wenn man über das KVG diskutiert.

Wir haben bei dieser Revision die grossen Probleme zurückgestellt; zum einen geschah dies von seiten des Bundesrates, zum anderen aber auch auf Antrag der Kommission, sei es einstimmig, sei es mehrheitlich.

Zu diesen zurückgestellten, grossen Problemen gehört erstens die Spitalfinanzierung. Hier werden wir noch einiges an Diskussionen führen müssen. Es geht um eine ganz zentrale

Frage des KVG, und es darf nicht sein, dass bei der Spitalfinanzierung einfach Lasten auf die Allgemeinheit überwälzt werden, indem immer mehr öffentliche Mittel – namentlich der Kantone – zur Finanzierung des Gesundheitswesens herangezogen werden. Es muss im Rahmen der Spitalfinanzierung auch entsprechende Sparmassnahmen geben; dabei geht es vor allem um eine ganz effiziente Spitalplanung. Wir haben diese heute leider noch nicht. Die Kantone haben hier noch einiges zu leisten, und auch der Bundesrat wird hier noch einige Fingerzeige geben müssen.

Es darf aber nicht einfach der Ausweg gewählt werden, dass man die Kantone durch die Finanzierung über allgemeine Staatsmittel immer mehr belastet und so eine Gewichtsverschiebung vornimmt, damit man am Schluss behaupten kann, wir hätten die Krankenkassenprämien mehr oder weniger stabilisiert, während man in Tat und Wahrheit den Anteil der Finanzierung über die allgemeinen Staatsmittel laufend erhöht. Das darf nicht sein!

Ein zweiter wesentlicher Punkt, bei dem der Entwurf des Bundesrates in der Kommission als noch nicht spruchreif eingestuft wurde, ist das Globalbudget im ambulanten oder teilstationären Bereich (Art. 51a). Hier liegt ein Minderheitsantrag (Brunner Christiane) auf Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates vor. Ich beantrage, diesen abzulehnen.

Wir würden heute etwas übers Knie brechen, wenn wir dem Bundesrat bzw. der Minderheit folgen würden. Man darf feststellen, dass im Rahmen der Diskussionen in der Kommission gewisse Ansatzpunkte dafür vorhanden waren, dass auf mittlere Frist vielleicht eine Lösung gefunden werden kann, die auf einer breiten Abstützung beruht. Ich glaube, es ist allemal besser, diesen Prozess laufen zu lassen, als heute eine Entscheidung zu fällen, deren Auswirkungen noch nicht abgeschätzt werden können.

Dann müsste auch die Frage beantwortet werden, wie man Verschiebungen zwischen den einzelnen Kantonen vorbeugen würde oder vorbeugen möchte, wenn einzelne Kantone derartige Globalbudgets einführen, andere aber nicht. In diesem Bereich sind zu viele Fragen offen, als dass wir heute einen Entscheid im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes fällen könnten, auch wenn der Bundesrat an sich lediglich vorsieht, die Kantone zu ermächtigen, derartige Globalbudgets einzuführen.

Ein dritter Punkt, der aus der Sicht der Kommission nicht spruchreif ist, ist die Revision des heutigen Risikoausgleichsystems. Auch wenn es immer wieder Stimmen gibt, die hier eine sofortige Revision verlangen, braucht es auch hier zusätzliche Abklärungen, bevor wir am heutigen System rütteln. Hier sind auch Bundesrat und Verwaltung der Auffassung, dass die Voraussetzungen für eine rasche Revision nicht gegeben sind. Alle diese Fragen können oder müssen allenfalls im zweiten Paket aufgegriffen werden.

Es gibt aber noch andere Probleme im Bereich der Krankenversicherung, die nicht so sehr den Einsatz des Gesetzgebers verlangen, sondern den Einsatz aller Beteiligten, namentlich der Leistungserbringer. Ich denke da z. B. an die Umsetzung des neuen Tarifs «GRAT». Ob der Gesetzgeber hier noch tätig werden muss oder nicht, wird wesentlich davon abhängen, wie die Umsetzung dieses Tarifs geschieht, d. h., ob das Selbstregulierungssystem funktioniert oder nicht. Ich hoffe, es funktioniert, dass sich also die Beteiligten an die entsprechenden Vorgaben halten und dass diese Vorgaben nicht einfach zu einer entsprechenden Mengenausweitung führen.

Das grösste Problem stellt aber nach wie vor der rasante Ausbau des Leistungskataloges in der sozialen Grundversicherung dar. Ich glaube, dass hier entsprechende Vorsicht nicht nur geboten, sondern dringend notwendig ist, will man das neue Gesetz nicht in Verruf bringen. Ich appelliere an den Bundesrat, beim Ausbau dieses Leistungskataloges vorsichtig vorzugehen, die Sache nicht zu überladen; denn mit dem Ausbau des Leistungskataloges und mit den daraus entstehenden Folgen steht und fällt der Ruf des neuen KVG. Es wäre ausserordentlich bedauerlich, wenn das KVG aufgrund eines zu raschen Ausbaus des Leistungsangebotes endgültig den Ruf bekäme, es sei ein Gesetz, mit dem die Probleme

im Gesundheitswesen nicht in den Griff zu bekommen seien. Das wäre bedauerlich. Ich stehe nach wie vor hinter diesem Gesetz, bitte aber den Bundesrat, diese Problematik ernsthaft zu beachten und hier sorgfältig vorzugehen.

Ich gestatte mir noch einige Bemerkungen zu einem letzten Punkt, der in der Kommission zu Diskussionen Anlass gegeben hat, der aber auch in der Öffentlichkeit immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt, nicht zuletzt deshalb, weil namentlich von Frau Bundesrätin Dreifuss immer wieder kritische Bemerkungen gegenüber der Funktionsweise dieses Systems angebracht werden. Ich spreche von der Prämienverbilligung. Immer wieder hören wir Vorhalte an die Kantone, vor allem an solche, die nicht den vollen Beitrag ausschöpfen, dass das System der Prämienverbilligung ungenügend sei.

Wir haben im Rahmen der Diskussionen über das neue KVG und nicht zuletzt auch im Rahmen der Kampagne vor der Referendumsabstimmung erklärt, dass etwa ein Drittel der Bevölkerung in den Genuss von Prämienvergünstigungen kommen sollte. Es liegt nun eine Untersuchung des Bundesamtes für Sozialversicherung über die Ergebnisse der Prämienverbilligung in den einzelnen Kantonen vor. Weil die Systeme stark unterschiedlich sind, hat man in den einzelnen Kantonen drei Modellfälle durchgespielt und aufgrund deren Ergebnisse die Effizienz der Prämienverbilligungen in den einzelnen Kantonen herausgearbeitet.

Diese Ergebnisse sind sehr instruktiv, aber – das möchte ich hier ausdrücklich beifügen – teilweise überholt. Dies aus zwei Gründen:

1. Seit der Erhebung haben verschiedene Kantone ihre Beiträge angehoben und schöpfen mehr Bundesbeiträge aus, als das damals der Fall war; die Erhebungen über die Prämienverbilligungen basieren auf Angaben aus dem Jahre 1996 und den damaligen Verhältnissen. Diese haben sich aber inzwischen geändert, durch höhere Ausschöpfung der Bundesbeiträge und damit auch durch mehr eingesetzte Mittel der Kantone.

2. In verschiedenen Kantonen hat man inzwischen gemerkt, dass da und dort Lücken vorhanden sind, und hat diese Lücken geschlossen. Deshalb trägt das Bild, das in dieser Untersuchung präsentiert worden ist. Man müsste eigentlich eine neue Untersuchung durchführen, basierend auf den für 1998 gültigen Daten.

Trotz aller immer wieder geäußerten Kritik bin ich der Auffassung, dass das heutige Prämienverbilligungssystem besser ist als sein angeschlagener Ruf, und ich zweifle daran, ob ein einheitliches Prämienverbilligungssystem über die ganze Schweiz wesentlich besser wäre als das, was wir in vielen Kantonen heute haben. Wenn schon eine Vereinheitlichung in Betracht gezogen würde, müssten wir uns vorerst einmal fragen – wie wir das an anderen Orten auch getan haben –, ob es eine materielle Vereinheitlichung sein muss oder ob nicht auch eine formelle Vereinheitlichung genügt. Es ist ein Trugschluss zu glauben, mit einem vollständig, namentlich auch materiell vereinheitlichten Verbilligungssystem würden wir alle sich stellenden Probleme lösen.

Ich bin für Eintreten und Zustimmung zum Entwurf. Die grossen Debatten und Differenzen werden sich wahrscheinlich erst im zweiten Teil der KVG-Revision zeigen.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): Après beaucoup d'autres intervenants, j'aimerais vous inviter à voter l'entrée en matière sur l'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie et sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, en assortissant toutefois cette proposition d'entrée en matière de deux réserves.

La première de ces réserves, suite à l'opinion exprimée par M. Delalay, consiste à demander de manière expresse à Mme la présidente de la Confédération de bien vouloir préciser devant notre plénum, comme elle l'a fait devant la commission, que si la révision partielle dont nous parlons aujourd'hui était engagée rapidement et sur un certain nombre de problèmes limités, la réflexion allait cependant poursuivre son cours et que des étapes ultérieures nous permettraient d'aborder les problèmes de fond qui n'ont pas pu ou que nous n'avons pas souhaité aborder aujourd'hui. Il serait

important que nous ayons des assurances quant au fait que ces réflexions fondamentales vont avoir lieu dans un espace de temps qui ne soit pas trop lointain.

La deuxième réserve constitue une réponse aux remarques formulées tout à l'heure par Mme Saudan. Mme Saudan a fait remarquer, avec raison, qu'un certain nombre de cantons, même la majorité d'entre eux, avaient émis, lors de la procédure de consultation, des réserves ou avaient exprimé leur opposition à des expériences de budget global. Il faut toutefois souligner que votre commission, dans la proposition de sa minorité qui vous sera présentée tout à l'heure, n'a pas pris le chemin d'imposer aux cantons qui n'en voulaient pas des budgets globaux (art. 51a). La proposition de minorité, au contraire, permettrait aux cantons qui le veulent et qui sont parvenus à une entente avec les partenaires de la santé de leur région d'introduire des budgets globaux. Il me semble que si, pour des raisons de rapidité qui ont déjà été amplement évoquées, nous devons passer rapidement sur certains problèmes, il serait dommage que nous renoncions à la possibilité de laisser un certain nombre d'acteurs de la politique de la santé réaliser des expériences qui pourraient nous permettre de juger avec plus de pertinence de modifications (ou de non-modifications) ultérieures. Il me semble donc que dans ce domaine, même si nous sommes pressés et que nous avons décidé de procéder de manière limitée mais rapide, nous ne devrions pas fermer des portes et, en l'occurrence, permettre aux cantons qui le souhaitent de pratiquer une politique de budget global, dont des enseignements pourraient être tirés pour la suite des opérations.

C'est dans ce sens que je vous invite à entrer en matière, après avoir obtenu de la part de Mme la présidente de la Confédération des garanties quant à l'examen d'une problématique plus globale rapidement et en ne renonçant pas à autoriser certaines expériences qui pourraient être instructives pour la suite de nos réflexions.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Je remercie votre commission, son président et ceux qui sont intervenus dans le débat pour l'excellente analyse qu'ils ont faite, les commentaires qu'ils ont apportés à notre projet et pour le soutien à notre démarche.

M. Schiesser disait que certains pourraient nous reprocher que la montagne a accouché d'une souris. D'habitude, quand on me fait ce genre de remarque, je dis que je trouve miraculeux qu'une montagne, qui est quelque chose d'inanimé, accouche d'une souris, qui est une perfection de la vie. Je ne suis pas aussi ambitieuse. Ce reproche est aussi fondé que si l'on reprochait au garagiste, lorsqu'on lui amène la voiture après la période de rodage pour une révision, de ne pas la démonter totalement et d'essayer d'en faire un autre modèle. La révision partielle que nous présentons est un ajustement sur la base des expériences accumulées durant trois ans et des besoins qui se sont révélés. En toute modestie, nous savons que certains des problèmes qui se sont révélés sont trop massifs pour que nous puissions les aborder en un temps limité, et qu'il nous faut pour cela un peu plus de temps. C'est donc bien une opération qui consiste à voir où il faut serrer les boulons, où il faut éviter qu'il y ait des pertes d'énergie, ou, pour reprendre une autre image, où il faut éviter des incitations négatives, les effets pervers de la loi, où il faut renforcer les mécanismes de la loi, mais certainement ne pas en changer.

J'ai été très heureuse de vous entendre, en particulier Mme Simmen et M. Schiesser. Je me suis trouvée rajeunie d'ailleurs; j'ai eu l'impression que nous en étions encore au débat passionnant sur la LAMal elle-même, lorsque, par-dessus tous les clivages entre partis, nous nous étions trouvés, c'est-à-dire sur le projet préparé par mon prédécesseur, M. Cotti. J'ai pu assister à l'époque à la fin du dialogue entre Gouvernement et Parlement.

Je n'ai pas besoin de vous décrire le présent projet, M. Cottier l'a fort bien fait. J'insiste sur le fait que nous voulons consolider un certain nombre d'éléments de la solidarité, maître mot de la LAMal, en particulier améliorant le système de la réduction des primes.

Sur ce plan-là, j'aimerais dire que l'étude que nous avons faite, et qui est déjà la deuxième, sur le système de réduction des primes, sera suivie d'une troisième, d'une quatrième, tant il est vrai que cette loi doit devenir un modèle de suivi et d'évaluation de l'application d'une loi, de façon à pouvoir corriger sans fièvre et dans la sérénité là où l'évidence de la nécessité d'une correction apparaît.

Si nous suivons et essayons de trouver les instruments pour nous dire ce qu'il en est du système de réduction des primes dans les cantons, je prends immédiatement acte de votre remarque. La recherche porte sur l'année 1996. Les cantons ont en partie modifié soit leur législation, soit leur pratique, et nous allons voir de façon permanente si l'objectif est atteint. L'objectif doit rester celui-ci: au fond, les primes de l'assurance-maladie ne devraient pas dépasser, chaque canton choisissant lui-même et son système et l'objectif qu'il se fixe, un seuil du revenu disponible. Selon les cantons, ce seuil se situera entre 6, 8 ou 10 pour cent du revenu disponible, mais pas davantage.

Je puis vous assurer que nos critiques se concentrent de plus en plus sur les éléments faibles des mécanismes mis en place, mais que nous les concevons aussi comme un dialogue entre ceux que la loi charge de contrôler si le but social est acquis – nous avons cet élément dans la loi – et les cantons, compétents et responsables, dans la façon dont ils s'efforcent d'atteindre le but fixé.

Je me réjouis avec vous, Monsieur Schiesser, de voir que nous nous approchons de ce but. Je comprends que cela se fasse par tâtonnements. Certains cantons n'avaient aucun système lorsque la loi est entrée en vigueur; il faut leur laisser le temps de le mettre en place. Cela a toujours été le message que j'ai fait passer en même temps que j'analysais le résultat de l'étude susmentionnée. Il ne m'est jamais arrivé de critiquer globalement les cantons qui ne viennent pas chercher auprès de la Confédération l'intégralité des moyens qu'ils auraient à disposition. Je ne les ai critiqués que dans les cas où il me semblait que par là, le but social n'était pas atteint. Certains cantons nous paraissaient sur ce plan-là devoir être confrontés aux résultats de l'étude.

Renforcer la solidarité par des corrections ponctuelles du système d'assurance, par exemple par l'interdiction de réassurance de la participation aux coûts – c'est un terme barbare: c'est aussi une des leçons que nous avons tirées de la chasse effrénée qui se poursuit, même pour l'assurance de base, aux bons risques. Nous devons en tout cas veiller à ce que l'institution de l'assurance complémentaire ne soit pas utilisée pour assurer une sélection dans l'assurance de base. C'est ce principe que nous avons introduit.

Nous voulons consolider les instruments de maîtrise des coûts, par exemple en introduisant de nouveaux instruments – nous pensons tous au droit de substitution du pharmacien qui devrait permettre une utilisation plus importante des génériques. Sur ce plan-là, la remarque qui a été faite par Mme Simmen est tout à fait justifiée. Il nous faut reconnaître aussi le pharmacien comme un prestataire de services, de façon à pouvoir sortir de la réglementation actuelle des marges, d'une façon qui ne soit pas une incitation à vendre les médicaments les plus chers. Nous ouvrons la porte à cette solution. Nous attendons, dans ce domaine, comme dans tous les autres, que les partenaires à la négociation puissent faire avancer une solution qui reconnaisse au pharmacien le rôle important qu'il peut jouer dans la santé publique, dans la «compliance», c'est-à-dire l'effective utilisation des médicaments qui sont prescrits et dans la substitution par des génériques.

Et puis, surtout, nous voulons améliorer la transparence du système, et nous y arrivons, par exemple, par un élément qui n'a pas été évoqué, mais qui est pour nous très important, celui de l'unification des régions de primes. Vous savez que dans les cantons, on peut définir jusqu'à trois régions de primes, et actuellement les caisses les définissent – permettez-moi l'expression – au petit bonheur la chance et parfois aussi pour bien se positionner dans certaines régions. Nous sommes persuadés que c'est à la Confédération de définir des régions de primes uniformes. Cela à la fois pour permettre la

comparaison des offres des assureurs dans des régions homogènes, mais surtout pour que l'on ne favorise pas, par exemple, dans certains cas des communes suburbaines dont les habitants utilisent les installations urbaines, et qui recevraient le double cadeau d'un allègement fiscal et de primes plus basses. Il s'agit de donner un coup de main – c'est un élément de solidarité – aux agglomérations qui ont dans ce domaine des charges plus lourdes.

Voilà les points et les axes principaux de cette révision partielle. Nous avons renoncé, M. Schiesser l'a fort bien expliqué, à réviser un certain nombre d'autres points, soit de la part du Conseil fédéral, soit de la part de la commission. Nous avons renoncé à traiter la question du financement des hôpitaux dans la présente révision. Je donne très volontiers l'information, qui est également un engagement, Monsieur Gentil, demandée quant à la suite qui sera donnée en matière de financement des hôpitaux. Nous avons ouvert une procédure de consultation. Nous avons l'intention de publier en août prochain le message qui vous sera adressé, ce qui permettra à la discussion de s'engager dès la nouvelle législature, c'est-à-dire aux sessions d'hiver 1999 et de printemps 2000. Nous pensons ainsi pouvoir faire entrer en vigueur cette seconde révision partielle de la loi au 1er janvier 2001. Lorsque je dis faire entrer en vigueur la révision de la loi, cela permet, Monsieur Delalay, de faire le lien avec la convention passée entre les cantons et le Concordat des assureurs-maladie suisses que vous avez évoquée tout à l'heure, sans qu'il y ait de solution de continuité. Cela ne signifie pas, je tiens à le dire parce que le projet que nous avons soumis à la consultation pourrait éveiller des craintes, qu'à partir du 1er janvier 2001, les dispositions que nous prévoyons d'introduire, si elles devaient recevoir votre aval, seraient immédiatement appliquées. Cela porte en effet sur des centaines de millions de francs, ces dispositions doivent par conséquent être introduites progressivement. Personne ne veut, par une décision brutale, déséquilibrer les budgets des cantons; nous voulons leur donner le temps de se préparer à supporter la charge que nous pensons judicieux de leur transférer, et ne voulons pas faire subir aux assurés des augmentations de primes qui seraient dues à un changement de système tel que celui que nous prévoyons d'introduire. C'est donc bien pour nous permettre de faire cette révision que nous sommes intervenus très activement pour que les cantons et le Concordat des assureurs-maladie suisses concluent cet accord. En fait, c'était un «cessez-le-feu juridique», si vous voulez: les cantons, les caisses renoncent à demander au juge de trancher la question et font confiance au législateur – vous font confiance – pour trouver une solution qui soit judicieuse dans le domaine du financement des hôpitaux.

Je ne vais pas vous en dire davantage – cela fera l'objet de notre prochain message –, sinon que notre souci, dans cette révision que nous vous soumettrons dans le courant de l'été, sera là aussi d'éviter les effets pervers et les incitations malsaines.

Nous ne voulons pas que des malades soient exclus de soins hospitaliers parce que pour le canton, par exemple, il est plus avantageux de les traiter en ambulatoire plutôt qu'en hospitalier. Nous voulons par contre encourager le mouvement vers l'ambulatoire et les soins à domicile, mais nous devons veiller à ce que, dans ce cas, il y ait une réelle décharge de l'hôpital, et non pas des augmentations de coûts des deux côtés. Nous voulons également éviter que les cantons puissent être tentés de considérer que sur la liste hospitalière peut figurer n'importe quelle clinique, et en particulier, si une clinique privée tient à y être, c'est égal, c'est l'assurance de base qui paiera en partie ces frais, mais le canton lui-même n'aura aucune obligation.

Nous aurons peut-être aujourd'hui encore l'occasion d'en reparler à propos du postulat 99.3007 de votre commission. Nous devons de toute façon éviter de telles incitations. Nous sommes placés face à deux modèles. Celui que nous vous présenterons nous paraît plus raisonnable, pour les assurés et pour les contribuables, que le modèle radical – non pas en termes de parti – qui consisterait à supprimer toutes les subventions publiques au système hospitalier.

Vous voyez que notre calendrier est bien tenu puisque la procédure de consultation a été ouverte, et qu'il n'est pas illusoire de viser le mois d'août pour le message.

Nous avons également renoncé à la modification de la procédure de recours. Le Conseil fédéral l'avait encore mise dans son projet de révision. Les premiers échanges dans votre commission ainsi que les premières réactions du Tribunal fédéral des assurances nous ont montré que nous ferions mieux de réexaminer soigneusement cette question. Nous avons renoncé à inclure cette modification dans le présent projet, il est donc normal qu'elle n'y figure pas.

Nous regrettons par contre, et c'est la raison pour laquelle mon cœur battra pour la proposition de minorité à l'article 51a, que l'on renonce au budget global pour les prestations ambulatoires et semi-hospitalières. Je réponds, schématiquement en tout cas, à Mme Saudan qui posait la question de la fiabilité des résultats des procédures de consultation. On voit que la position des cantons à titre individuel, telle que nous l'avons reprise dans le rapport relatif à la procédure de consultation, est généralement négative, alors que celle de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires est généralement positive. Ce n'est pas tout à fait la même question. Les cantons ont assimilé notre projet et leur participation à la procédure de consultation à la question: voulez-vous des budgets globaux dans le secteur ambulatoire et semi-hospitalier? En d'autres termes, est-ce que c'est un instrument que vous avez l'intention d'utiliser bientôt? La question à laquelle la conférence précitée a répondu est: est-il judicieux que les cantons qui le désirent puissent disposer de cet instrument, même s'ils sont minoritaires? Cette réponse est positive. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé d'introduire l'article 51a que la minorité soutient.

Madame Saudan, un élément est venu modifier l'attitude des cantons: ce n'est pas seulement la différence entre réponse individuelle et collective, c'est la prise de conscience que l'introduction du GRAT – tarif médical à la prestation fondé sur une structure tarifaire convenue pour l'ensemble du pays – supposait une réflexion au type budget global puisque nous sommes d'accord que l'objectif de l'introduction du GRAT doit être de réorganiser le système de rémunération des médecins et de garantir la neutralité des coûts. Qu'est-ce que ça veut dire? Qu'il va être de toute façon extrêmement difficile, au moment même de l'introduction du GRAT, en passant d'un système totalement différent à un système unifié, d'arriver à réaliser une neutralité des coûts de l'introduction du nouveau système. Il ne suffit pas d'avoir approximativement réussi cette première échéance, il s'agit ensuite de garder le cap, de maintenir la possibilité d'un contrôle des quantités prescrites ou des quantités de prestations.

C'est devant cette échéance, en principe au 1er janvier de l'an 2000, que les cantons se sont dit qu'en cas de besoin, étant donné qu'ils allaient de toute façon devoir entrer dans une négociation avec les médecins pour fixer la valeur du point, il serait utile qu'ils puissent avoir la possibilité de négocier avec eux de l'instrument du budget global des soins ambulatoires. C'est cette question de calendrier qui a amené les cantons à changer d'avis, non pas tous forcément pour eux-mêmes, mais par rapport à la responsabilité qui sera la leur à l'introduction du GRAT.

J'aimerais bien préciser que notre responsabilité, au niveau de la Confédération, est de veiller à ce qu'il y ait une structure uniforme des tarifs à la prestation pour l'ensemble de la Suisse. C'est la position de chaque prestation les unes par rapport aux autres. Mais la valeur du point, en francs, de chacune des prestations devra être négociée et fixée dans les cantons. Les cantons ont maintenant le sentiment que ceux qui se sentent assez forts et assez motivés pour faire cette expérience, comme le disait M. Gentil, utile pour tous, doivent avoir cet instrument entre les mains. Je regrette que la majorité de la commission ne nous ait pas suivis. Peut-être nous sommes-nous mal exprimés, peut-être la chose n'est-elle pas mûre; nous verrons dans la deuxième Chambre ce qu'il en est.

La possibilité de renoncer à la franchise pour certaines prestations de nature préventive n'a pas convaincu la commis-

sion. Il est inutile que je donne ici les raisons et les garanties, que je croyais avoir données à la commission, qu'il n'y aura pas là l'ouverture d'une boîte de Pandore. Mais la crainte, et peut-être même un peu la méfiance envers le Conseil fédéral et le département – il y a de très saines méfiances, je ne m'en plains pas – portent sur une remarque faite par M. Schiesser sur le catalogue des prestations. Je tiens à dire à M. Schiesser, ainsi qu'à tous les membres de votre haute assemblée, que votre appel à la prudence adressé au Conseil fédéral, qui fixe l'admission des fournisseurs de prestations, à mon département – à moi-même donc –, qui fixe les prestations elles-mêmes, à l'Office fédéral des assurances sociales, qui fixe la liste des médicaments, est entendu et qu'il tombe en terrain tout à fait fertile.

La crainte que vous avez exprimée ici est due à la nécessité, lorsque la loi a été introduite, de voir quelles sont les prestations indispensables à une médecine de haut niveau accessible à tout le monde. Des points dont j'assume la responsabilité ont d'ailleurs été très discutés parce que durant la campagne précédant la votation populaire des promesses ont été faites. Je pense aux cinq médecines complémentaires que j'ai introduites en les soumettant à une analyse scientifique et en me réjouissant de la fin, en tout cas partielle, de la guerre de religion qui oppose la médecine académique à la médecine d'expérience. Le gros des augmentations de coûts a été dû à des changements de la loi, et non pas à des décisions du Conseil fédéral, du département compétent ou de l'OFAS. Le gros de l'augmentation des prestations, c'est l'hospitalisation illimitée, le Spitex et les mesures préventives. C'est une décision que nous avons prise ensemble. Mais vous avez raison! Je vous explique pourquoi au début il y a eu un effet de rattrapage. D'année en année, vous voyez que ce ne sont plus que de petites modifications qui interviennent dans le catalogue des prestations. Vous verrez aussi, Monsieur Schiesser, que depuis deux ans nous estimons chaque fois les coûts des nouvelles prestations. J'espère bien arriver non pas au point zéro – vous savez que je me défends contre un moratoire dans ce domaine –, mais au point où seules des prestations qui contribuent massivement à une amélioration du niveau de santé, et ce ne sont pas celles qui nous coûtent le plus cher, nous permettront de compléter l'offre aux assurés de base.

Voilà pour les éléments auxquels nous avons renoncé. Je passe encore rapidement en revue les points que j'ai notés pendant la discussion. Monsieur Cottier, vous avez dit que nous avons renoncé à passer au système du tiers payant, vous avez tout à fait raison. Nous avons refusé d'imposer par la loi le système du tiers payant dans les discussions qui ont eu lieu en commission – nous n'avions d'ailleurs pas présenté cette proposition –, mais nous ne l'excluons pas. La compétence et la volonté de convenir le système du tiers payant – voire de l'étendre – restent de la décision partenaires tarifaires. Personnellement, je pense que le tiers payant, par exemple dans le domaine des pharmacies, est un excellent système, dans le domaine hospitalier également. Dans le domaine des traitements ambulatoires, il est sans doute bon que ce soit le patient qui reçoive la facture afin qu'il puisse la contrôler et la payer, il se sent ainsi peut-être plus responsable. Laissons cela à la liberté des partenaires.

Madame Saudan, j'espère avoir répondu, bien que de façon très schématique, à votre remarque. Je peux vous assurer que s'il y a un souci qui m'accompagne en permanence, c'est celui de voir quelles sont les difficultés d'application que peuvent avoir les cantons et quel est leur avis. Parfois, il faut aussi trancher, même contre eux, mais pas sans les avoir écoutés et sans avoir tenté de résoudre tous les problèmes, en particulier pratiques, qu'ils font valoir.

Mme Simmen a fort bien présenté le projet. Je tiens à l'en remercier.

En ce qui concerne les remarques de M. Schiesser, j'ai répondu à la plupart d'entre elles. J'aimerais demander, lorsqu'il explique – je lui suis reconnaissante de l'avoir dit – que nous tirons un certain nombre de leçons du cas Visana: où serions-nous aujourd'hui si l'affaire Visana s'était passée sous l'ancien droit? Il a tout à fait raison. Je tiens à dire ici –

c'est sorti, je crois, dans la presse ces tout derniers jours – que le transfert des assurés de Visana, en particulier dans les huit cantons où ils se sont sentis abandonnés, sans possibilité de rester là où ils étaient et souvent d'ailleurs aussi blessés dans leur dignité par les remarques qui avaient été faites: «Trop chers, trop mauvais risques, etc.», s'est déroulé avec un minimum de difficultés. Toutes nos prévisions quant au nombre de personnes à attribuer à une nouvelle caisse ont été démenties en bien. Je ne me rappelle plus du chiffre exact, mais c'est vraiment un chiffre de l'ordre du cinquième ou du sixième du nombre de personnes que nous pensions devoir replacer. Tous les assurés ont actuellement trouvé une nouvelle compagnie pour leur assurance de base.

Je vous remercie donc de votre soutien, d'entrer en matière à la fois sur l'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie et sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie.

En ce qui concerne les subsides, je vous fais remarquer que nous avons gardé le principe de l'enveloppe globale. Cette dernière ne sera pas intégralement utilisée puisque les cantons ont la possibilité de demander moins que ce que nous mettons à disposition.

La clé de répartition restera la même durant les deux premières années. Elle sera modifiée ensuite dans la mesure où le critère de la prime moyenne cantonale ne jouera plus de rôle en fonction des décisions prises ici. Le taux de croissance est de 1,5 pour cent par année; il est bas. Il a été fixé en tenant compte à la fois de ce qui serait nécessaire – qui est supérieur à 1,5 pour cent – et de l'état des finances de la Confédération qui demanderait à ce que l'on tende vers zéro. Il faut cependant que vous vous rendiez compte que cette enveloppe globale doit croître à un certain rythme parce que, sinon, c'est le droit de chaque canton à sa prestation individuelle qui ne serait pas adapté à l'augmentation des coûts. Même si d'année en année nous les maîtrisons mieux, nous ne pouvons pas partir de l'idée d'une croissance zéro à partir de l'an 2000. En revanche, nous pouvons partir de l'idée d'une croissance tout à fait raisonnable qui ne subira plus les contrecoups, et des arrêtés fédéraux urgents, et de l'augmentation du nombre de prestations prévues dans le catalogue, selon la nouvelle loi.

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

A. Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung

A. Arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie

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
.... Beiträge des Bundes höchstens:
....*

Art. 1

*Proposition de la commission
.... s'élèvent au maximum à:
....*

Angenommen – Adopté

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe 40 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Art. 2

*Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 39 Stimmen
(Einstimmigkeit)

B. Bundesgesetz über die Krankenversicherung

B. Loi fédérale sur l'assurance-maladie

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. 3 Abs. 4

*Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

Art. 3 al. 4

*Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: Sont concernés par l'assurance-militaire évidemment ceux qui font du service militaire, mais également les recrues; en plus ceux qui effectuent leur service civil, les membres du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe et les autres personnes telles que celles engagées dans une action de bons offices de la Confédération. Ceci pour la précision.

Angenommen – Adopté

Art. 7

*Antrag der Kommission
Abs. 2
.... genehmigten Prämien jedem Versicherten mindestens
Abs. 6, 7
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

Art. 7

*Proposition de la commission
Al. 2
.... Les assureurs doivent annoncer à chaque assuré les nouvelles primes
Al. 6, 7
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: La nouveauté réside dans le fait que l'assurance de base et l'assurance complémentaire sont séparées (al. 7). L'assuré peut résilier l'une et

maintenir l'autre. C'est par cette nouveauté qu'on cherche à combattre les abus que nous avons observés.

Angenommen – Adopté

Art. 18 Abs. 5

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 18 al. 5

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 21 Abs. 4, 5, 5bis

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 21 al. 4, 5, 5bis

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: Ces dispositions sont une conséquence directe de l'affaire Visana. La surveillance devient plus directe, spontanée et non annoncée. Le nombre de personnes qui exerceront la surveillance sera aussi augmenté. Nous pourrions compter à l'avenir sur 18 personnes.

Angenommen – Adopté

Art. 25 Abs. 2

Antrag der Kommission

....

h. die Leistungen der Apothekerinnen und Apotheker bei der Abgabe von gemäss Buchstabe b verordneten Arzneimitteln.

Art. 25 al. 2

Proposition de la commission

....

h. les prestations des pharmaciens lors de la remise des médicaments prescrits conformément à la lettre b.

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: Cette disposition est en rapport avec le droit de substitution des pharmaciens. La commission a repris une proposition de l'office fédéral compétent, que nous avons acceptée à l'unanimité.

Angenommen – Adopté

Art. 29 Abs. 2

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 29 al. 2

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: Nous devons faire là une observation. En effet, il y a eu certaines préoccupations, voire des inquiétudes. Le nouveau-né bénéficie maintenant de l'assurance de la mère. Et qui paiera la facture d'hospitalisation et les frais de l'enfant sain? Ce sera donc l'assurance de la mère.

Angenommen – Adopté

Art. 35 Abs. 2; 36a; 38

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 35 al. 2; 36a; 38

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 39 Abs. 4

Antrag der Kommission
Streichen

Art. 39 al. 4

Proposition de la commission
Biffer

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: Si la commission propose de biffer cette nouvelle disposition concernant les recours, c'est qu'il y a eu trop de divergences. Les avis exprimés ont été très divers. Le Tribunal fédéral des assurances déconseillait la solution retenue par le Conseil fédéral. Fallait-il instituer une commission de recours? Le Conseil fédéral va réexaminer les moyens de recours. Le Conseil fédéral a été obligé, malgré tout, de présenter une solution en raison des éventuels recours dont pourrait être saisie la Commission européenne des droits de l'homme.

La commission vous propose de biffer cette disposition.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: J'aimerais préciser que nous aurons sans doute à modifier ces voies de recours. Le Conseil fédéral est face à une tâche extrêmement technique et précise qui l'a énormément occupé au cours des trois dernières années. Cela dépasse, je crois, un tout petit peu ce que l'on peut attendre d'un gouvernement, que de répondre vraiment à ces questions. Et puis, comme l'a dit M. le président de la commission, il s'agit de décisions lourdes de conséquences pour des agents économiques comme des cliniques privées, etc., qui pourraient considérer que leur cas devrait être traité devant une juridiction indépendante et qu'il faudrait permettre cette voie de recours en dehors de celle qui lui est ouverte actuellement.

C'est la raison pour laquelle nous allons étudier la question. Je regrette que nous ayons proposé quelque chose que le Tribunal fédéral des assurances jugeait peu judicieux. Nous allons reprendre le problème et nous reviendrons avec une nouvelle solution dans la prochaine réforme.

Angenommen – Adopté

Art. 51a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Brunner Christiane, Gentil, Respini)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 51a

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Brunner Christiane, Gentil, Respini)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: L'article 51a doit être vu en rapport avec l'article 54. Ces deux articles concernent le budget global, point sur lequel beaucoup de personnes se sont exprimées dans le débat d'entrée en matière.

Prenons d'abord les résultats de la procédure de consultation. Lors de la consultation, une majorité de cantons se sont opposés à l'introduction du budget global; trois des quatre partis gouvernementaux ont fait de même: ils estimaient qu'en l'état ce budget global ne pouvait pas être introduit; et seuls trois cantons ont finalement été en faveur du budget global.

Pourquoi la commission, par 10 voix contre 3, vous propose-t-elle de refuser son introduction? Le système d'un nouveau budget global, comme le projette le Conseil fédéral, c'est en somme un système qui prévoit la contrainte. En effet, le canton peut – cela figure dans les deux articles 51a et 54 – imposer ce budget global suite à une demande des assureurs. Nous avons entendu en séance de commission les représen-

tants des cantons, les médecins, les représentants du Concordat des assureurs-maladie suisses: les conditions ne sont pas encore réalisées. En effet, il faut des statistiques qui prévoient l'introduction du budget global, et bien des cantons ne les possèdent pas encore – certes, le canton du Valais est en possession de telles statistiques. Ensuite, pour qu'un budget global puisse réussir, il faut l'accord de l'ensemble des acteurs concernés. Or, le principe de l'introduction du budget global par le dialogue, par le consensus n'est pas inscrit dans ce projet de révision partielle de la loi. Lors de la consultation, le président de la FMH a déclaré – et là, la FMH a déjà fait un pas, un progrès par rapport à la consultation – que dans un certain laps de temps, son association pourrait accepter le budget global sur une base volontaire par le dialogue, et non pas sous la contrainte.

Il serait regrettable d'imposer maintenant le système du budget global par la contrainte, alors que certains acteurs déclarent qu'ils pourraient s'y rallier une fois qu'un consensus aura été trouvé. Enfin, on nous a aussi dit que certains pays – d'autres membres de la commission s'exprimeront à ce sujet –, comme le Canada ou l'Allemagne, n'avaient pas fait que des expériences positives avec le budget global.

La majorité de la commission estime que le moment n'est pas venu d'introduire le budget global, même si les cantons seraient libres de l'adopter ou non. La plupart des cantons ne disposent pas des statistiques nécessaires. Les acteurs principaux s'y opposant donc, la révision partielle de la loi ferait l'objet d'un référendum. Par la révision partielle de la loi, on veut surtout améliorer d'urgence certaines dispositions qui doivent entrer en vigueur au 1er janvier 2000.

La majorité de la commission vous propose de biffer les articles 51a et 54.

Brunner Christiane (S, GE): Nous savons que les coûts de l'assurance-maladie de base, et avec elle les coûts des primes, continuent d'augmenter, si je me réfère aux statistiques de l'OFAS, en tout cas pour les années 1996/97. Et si nous faisons une analyse des coûts selon les domaines, nous constatons que les frais hospitaliers par assuré ont diminué, alors que les coûts pour les soins ambulatoires ont augmenté. Entre 1993 et 1997, le rapport s'est inversé: les coûts pour les soins ambulatoires ont passé de 38 à 46 pour cent des coûts globaux de l'assurance de base, alors que les coûts des frais hospitaliers ont passé de 43 à 35 pour cent. En d'autres termes, l'accroissement des coûts des soins ambulatoires est disproportionné et les causes ne sont pas à rechercher uniquement dans l'évolution des prix et des progrès de la technique médicale. On sait que les coûts de l'assurance de base dans le secteur ambulatoire sont directement proportionnels à la densité des prestataires de services – médecins, physiothérapeutes, laboratoires –, indépendamment du nombre des habitants, donc des patients et des patientes potentiels.

Nous observons par exemple que Genève connaît la plus haute densité de médecins de Suisse, c'est-à-dire 600 pour 100 000 habitants, et aussi les frais les plus élevés de Suisse pour l'assurance de base, à savoir plus de 2600 francs par habitant et par an. A l'autre bout, si j'ose dire, nous avons les deux Appenzell avec une densité de médecins en dessous de la moyenne suisse et des coûts par habitant en dessous de 1500 francs par an. Ces différences ne s'expliquent pas seulement par les différents modes de vie des habitants des deux cantons. Elles sont par contre très clairement en relation avec les différences au niveau du volume de l'offre en matière de soins, plus précisément le nombre de médecins qui pratiquent et qui prescrivent des soins par d'autres prestataires. On peut aussi le formuler ainsi: pour une population stable, le volume des prestations croît proportionnellement à la densité des médecins.

Pour ce qui est des prix, nous avons appris qu'une tentative d'harmoniser les tarifs des médecins au niveau national est en voie de réalisation. Il s'agit plus précisément d'une structure de tarifs pour les prestations médicales – le GRAT dont Mme la présidente de la Confédération a parlé tout à l'heure – qui sera suivi de négociations dans chaque canton sur la va-

leur du point cantonal. Nous savons que la mise sur pied du GRAT a pris huit ans et nous espérons, naturellement, qu'il puisse être ratifié et appliqué dans les plus brefs délais.

Mais quels seront les effets du GRAT, en dehors d'une harmonisation des tarifs bienvenue entre les médecins et entre les régions? Etant donné qu'une partie des prestataires verront leurs gains diminués – on a parlé, je ne sais pas si c'est exact, d'un tiers des médecins –, ne seront-ils pas tout naturellement poussés à augmenter le volume de leurs prestations pour compenser leur manque à gagner? C'est une crainte tout à fait justifiée, partagée notamment par la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires. Je pars de l'idée que les responsables cantonaux sont les experts en la matière et qu'ils sont les mieux à même de faire une analyse et des projections par rapport à l'évolution des coûts des soins ambulatoires si aucune mesure n'est prise pour les endiguer.

J'en reviens concrètement à notre proposition de minorité. La minorité vous propose de maintenir l'article 51a selon la version du Conseil fédéral, mais de biffer l'article 54. Cela signifie que nous vous proposons de donner la compétence aux cantons d'aller dans la direction du budget global pour les prestations ambulatoires, sans donner la compétence aux cantons d'introduire obligatoirement le budget global à la demande des assureurs. Ce n'est pas tout à fait visible sur le dépliant, puisque la minorité de l'article 51a entre dans la majorité – l'unanimité de la commission, en fait – à l'article 54.

Si nous voulons maintenir l'article 51a selon le projet du Conseil fédéral, nous donnons cependant seulement une compétence aux cantons, compétence dont ils peuvent faire ce qu'ils veulent. Les cantons qui ne voient pas l'utilité d'introduire le budget global pour les prestations ambulatoires n'auront pas besoin d'y recourir. Les cantons pour lesquels cet instrument peut être utile auront la compétence de le faire. Il n'est pas exact de dire que c'est déjà le cas à l'heure actuelle, car en effet pour pouvoir agir, les cantons doivent, d'après la loi actuelle, se trouver d'abord dans une situation de conflit sur les tarifs et, ensuite seulement, ils peuvent discuter d'une solution, éventuellement de l'instauration du budget global.

Or, comme la majorité de la commission et le président de la commission l'ont dit, la discussion sur l'introduction du budget global en matière de prestations ambulatoires exige, pour pouvoir aboutir, la concertation entre tous les acteurs. La concertation ne peut pas se développer à partir d'un climat conflictuel. Pour avoir des chances de succès, elle doit se développer dans un climat de confiance, dans lequel tous les partenaires se mettent autour d'une table pour arriver à une réduction des coûts de la santé dans le canton en question. Il est donc très important de donner cette compétence aux cantons, sans qu'il y ait préalablement une situation conflictuelle entre les caisses et les prestataires de services.

Notre minorité est d'accord avec le fait que l'introduction du budget global ne peut se faire qu'avec l'accord et la concertation de tous les intéressés. Nous sommes le Conseil prioritaire, et si nous suivons le projet du Conseil fédéral, le Conseil national pourra encore améliorer cette disposition légale pour tenir compte, à la lettre, dans l'article 51a, de l'exigence de la concertation. Mais, au moins, nous aurons indiqué la direction qu'il convient de suivre.

Nous ne sommes pas tout à fait d'accord sur l'interprétation à donner aux déclarations qui ont été faites en commission par les représentants et représentantes des cantons. Dans la procédure de consultation, ces déclarations se rapportaient très clairement à l'article 51a accompagné de l'article 54, c'est-à-dire avec un élément de contrainte. En commission, ces déclarations ont été nettement atténuées dans le sens d'un compromis qui pourrait aboutir à adopter ou à améliorer encore l'article 51a, en biffant très clairement l'article 54.

Il existe en matière de coûts de la santé un Röstigraben évident, et j'invite mes collègues de Suisse alémanique à comprendre que, par le biais de l'introduction de l'article 51a, la loi ne leur impose rien, mais que nous permettons aux cantons de Suisse latine d'initier de nouvelles méthodes pour maîtriser les coûts de la santé.

En ce sens-là, je vous invite à ne pas élargir encore le Röstigraben dans notre pays et à suivre la proposition de minorité.

Saudan Françoise (R, GE): Je n'ai pas encore fait ma religion sur le budget global. Je m'intéresse à cette problématique depuis des années. J'ai collecté des informations aussi bien au Canada, en France qu'en Allemagne, qui, à l'heure où je vous parle, m'amènent à penser qu'il ne s'agit pas d'une solution miracle, telle qu'elle vous est proposée. Mais mon propos n'est pas là. Je ne me battrais pas non plus sur les questions de statistiques, parce que si j'en crois le dernier courrier que vous avez dû recevoir comme moi du Concordat des assureurs-maladie suisses, celui-ci met clairement en évidence, comme ce fut le cas toutes ces années, que c'est l'augmentation des coûts hospitaliers qui est préoccupante. Si on introduit dans la médecine ambulatoire les coûts du Spitex et d'autres coûts, on arrive à modifier quelque peu les chiffres.

La question fondamentale que je me pose est la suivante: est-ce que, dans un système comme le nôtre, où l'essentiel des compétences sont cantonales, mais où il y a un enchevêtrement avec des compétences fédérales, l'on peut introduire, ou même donner la possibilité à un canton d'introduire un budget global, sans étudier attentivement les conséquences que cela peut avoir sur les autres cantons?

Je prendrai un exemple très simple: j'habite dans le canton où justement les coûts de la santé sont les plus élevés: je vais me faire soigner dans le canton de Vaud. Ce sont des cas concrets qu'ont vécus les assureurs-maladie. Résultat: le coût de ma consultation dans le canton de Vaud sera imputé, puisque mon assurance-maladie est à Genève, au système genevois, alors que la prestation aura été fournie dans le canton de Vaud. Je prends cet exemple pour mettre en évidence à quel point tout notre système est caractérisé par le principe des vases communicants.

Quand je reprends les prises de position des cantons – ce sont d'ailleurs celles des cantons de Berne et d'Argovie qui ont attiré mon attention là-dessus –, elles mettent très clairement en évidence que si on n'aborde qu'une partie du problème, on risque d'avoir ces effets de transfert entre le système ambulatoire et le système hospitalier ou l'inverse. C'est ce qui s'est passé en Allemagne; je n'invente rien.

On peut avoir le même phénomène entre différents cantons. Je n'ai pas encore pris ma décision dans ce domaine-là. A Genève, nous pensions introduire une carte de santé. Très bien, c'est une excellente idée. Mais ça n'empêchera pas les gens d'aller se faire soigner ailleurs et en définitive de continuer à obérer les coûts de la santé à Genève, tout en faisant bénéficier des prestataires de soins d'un autre canton.

Je me demande si là, le courage politique ne serait pas d'examiner le système dans son ensemble et de se dire à ce niveau-là, est-ce qu'il ne faut pas faire quelque chose au plan fédéral? Je n'ai pas encore fait ma religion sur ce point également.

De même, nous savons que la formation des médecins est dispensée dans cinq universités du pays. Les médecins peuvent s'établir dans toute la Suisse. Cet exemple montre à quel point on peut avoir un phénomène de vases communicants. En l'état, je m'oppose à cette disposition parce qu'elle résulte d'une vue beaucoup trop partielle des choses. Il nous faut vraiment creuser ce problème, étudier très attentivement, et c'est ce que j'ai demandé en commission, les expériences étrangères, réfléchir à la possibilité de fixer au plan fédéral, Madame la Présidente de la Confédération, un budget global. Nous en avons d'ailleurs parlé lors d'un célèbre «Forum» consacré aux coûts de la santé. Pourquoi pas? Mais en l'état, faire une espèce de «bricolage», comme ça, sans avoir étudié de manière approfondie les conséquences que cela peut avoir, me semble prématuré.

C'est pourquoi je vous invite à biffer l'article 51a.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Cela ne vous étonnera pas que le Conseil fédéral soutienne la proposition de minorité puisque la minorité de la commission est favorable au projet du Conseil fédéral, non pas intégralement –

comme l'a dit Mme Brunner –, mais uniquement à l'article 51a, c'est-à-dire que le canton devrait pouvoir fixer un budget global pour la rémunération des prestations ambulatoires et semi-hospitalières.

Je comprends tout à fait la critique envers l'article 54 qui fait du budget global une mesure d'urgence, mais cela peut être exigé dans une situation où les choses auraient en fait échappé au contrôle réclamé par les caisses-maladie. Sur ce plan-là, j'accepte tout à fait la décision de la commission de ne pas modifier l'article 54.

A l'article 51a, je crois que nous avons raison de donner la possibilité aux cantons de fixer un budget global, à cause de la question du calendrier d'introduction du GRAT que j'avais souligné et que Mme Brunner a également expliquée très précisément. Là où Mme Saudan parle de «bricolage», nous avons la chance extraordinaire d'avoir 26 laboratoires. Dans l'un ou l'autre de ceux-ci, nous pouvons expérimenter un système qui serait d'ailleurs sous l'oeil et sous le contrôle du public, dans un petit espace, et non dans un espace comme la France, le Canada ou l'Allemagne; cela nous permettrait de voir comment on peut mettre en place un système par la concertation. La concertation a pour but qu'un corps professionnel contrôle ses moutons noirs. Et Dieu sait si les médecins nous disent sans arrêt qu'ils ont envie, qu'ils aimeraient bien contrôler leurs moutons noirs. Ils n'ont pas d'instruments ou peut-être quelques-uns qu'ils pourraient utiliser, mais ils ne le font pas. Le budget global, c'est effectivement l'instrument avec lequel tous les partenaires peuvent dire: «Nous ne voulons pas d'une explosion de la quantité des soins pour compenser un contrôle que nous ferions sur les prix des soins.» Dans ce sens-là, c'est encore une fois aux cantons de jouer. Madame Saudan, vous posez la question de l'examen d'un budget global fédéral. Nous ferons les comparaisons internationales que vous nous avez demandées. Le sujet est trop sérieux pour que nous négligions quelque piste possible d'analyse que ce soit. J'ai déjà eu l'occasion de me pencher sur la question en me demandant quelles mesures nous allions vous présenter. Pour moi, il est absolument clair que, dans le système suisse où la compétence en matière de politique de la santé, en matière de planification des hôpitaux, en matière d'autorisations d'exercer relève des cantons, le budget global doit dépendre de ceux-ci. Nous avons la chance d'avoir un certain nombre de cantons qui ont déjà développé des idées, qui ont déjà préparé le terrain. Il faudrait à mon avis leur donner la possibilité d'utiliser cet instrument. Ce que je retiens par ailleurs de toute façon et quel que soit le résultat du vote et du débat parlementaire, c'est que personne ne s'oppose au développement des instruments qui permettent la maîtrise des coûts dans le domaine ambulatoire et semi-hospitalier et qui permettent, tout en continuant à faire fonctionner une médecine libérale dans son essence, une régulation que le marché n'apporte pas. La médecine ambulatoire est bien sûr tout à fait libérale, par opposition à la médecine hospitalière qui contient des éléments de planification.

Pour l'économiste que je suis, le marché de la santé est le marché paradoxal par excellence. Plus il y a d'offre, plus les prix augmentent. Nous avons un système qui, également dans la partie libérale des soins ambulatoires, ne peut être régulé uniquement par le marché. Il doit être régulé par la concertation et par la volonté commune de tous les partenaires de maîtriser les coûts de la santé.

Le vote permettra de savoir quel est l'état de la réflexion ici, mais celle-ci doit de toute façon continuer. Je continuerai à défendre cette idée au nom du Conseil fédéral également devant le Conseil national.

Rochat Eric (L, VD): J'aimerais simplement ne pas laisser persister l'idée que le modèle de Langenthal établi en 1981 qui disait: «Lorsque vous avez un boulanger dans un village, il vend 100 kilos de pain; lorsque vous avez deux boulangers, chacun en vend 50. Lorsque vous avez un médecin dans un village, il voit 100 patients; lorsque vous avez deux médecins, ils en voient 200», reste valable. Cela a été probablement vrai pendant une certaine période. Des calculs et des démonstrations intéressantes ont été faits par le docteur Ru-

dolph Mayer de Lausanne. Depuis 1992, cette courbe n'est plus exacte et je crois qu'il est bon de le savoir. Si on doit se repencher sur un certain nombre d'a priori, celui-ci mériterait aussi une étude.

En ce qui concerne le problème du budget global, cet outil est mal dégrossi. Mme Saudan a évoqué les risques dans certains pays qui l'avaient appliqué. Ce sont des risques très concrets. Lorsqu'un médecin, qu'un autre prestataire de service comprend qu'à partir d'une certaine date il travaille «pour beurre» parce que les montants ont déjà été attribués, vous assistez – c'est triste à dire – à des fermetures de cabinets pendant les fins d'année qui ne sont pas au bénéfice de la population. Lorsque la FMH dit oui au budget global, elle ne dit pas oui: elle dit que dans un système normal, dans le système actuel où des conventions sont passées correctement avec tous les partenaires, nous sommes dans une situation de budget global puisque, et les caisses-maladie, et les médecins, et les pharmaciens, et les physiothérapeutes discutent des montants à disposition. La FMH ne dit pas autre chose. Elle n'est pas favorable à une telle solution. Elle dit qu'elle appelle de ses vœux un système conventionnel dont un certain nombre de cantons se sont malheureusement écartés.

Je terminerai en disant que le pire est probablement la formule potestative. Car si un canton a un budget global pour les prestations ambulatoires et que le canton d'à côté ne l'a pas, il n'est pas besoin de faire un très grand dessin pour imaginer les transferts qui vont se produire d'un canton à l'autre selon les périodes, selon les situations, selon les cotisations. Nous n'en sommes pas encore à avoir une interdiction de nous faire soigner dans un autre canton.

Non, je crois décidément que la proposition de minorité est mauvaise, et je vous recommande de soutenir la proposition de majorité.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	29 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	10 Stimmen

Art. 52a

Antrag der Kommission

.... des Originalpräparates verlangen. Er oder sie informiert die verschreibende Medizinalperson über das abgegebene Präparat.

Art. 52a

Proposition de la commission

.... originale. Il informe la personne qui a prescrit la médication de la préparation qu'il a délivrée.

Angenommen – Adopté

Art. 53 Abs. 1; 54

Antrag der Kommission

Unverändert

Art. 53 al. 1; 54

Proposition de la commission

Inchangé

Angenommen – Adopté

Art. 61 Abs. 2, 3, 3bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 61 al. 2, 3, 3bis

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 62 Abs. 2bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 62 al. 2bis

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: Avec cette disposition, on veut empêcher des produits tels que «Limit» de Visana. En somme, Visana n'était pas la seule assurance à mettre de tels produits sur le marché; d'autres assureurs sont en attente. Par ce produit «Limit», on réassure en somme les rabais accordés par la franchise par une assurance complémentaire, et cette pratique est contraire à l'esprit de solidarité. Par les dispositions prévues à l'article 62 alinéa 2bis et à l'article 64 alinéa 8, nous éviterons, à l'avenir, de telles actions de désolidarisation.

Angenommen – Adopté

Art. 64

Antrag der Kommission

Abs. 6 Bst. d

Streichen

Abs. 8

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 64

Proposition de la commission

Al. 6 let. d

Biffer

Al. 8

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: Votre commission s'oppose à ce qu'une campagne de prévention soit exemptée de la participation aux coûts. Cette nouvelle disposition serait aussi contraire au but de la maîtrise des coûts. Le cumul de plusieurs actions préventives provoque une augmentation des coûts et des primes.

La commission vous propose de biffer la lettre d de l'alinéa 6.

Angenommen – Adopté

Art. 65

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... Anspruchsvoraussetzungen insbesondere auf Antrag der versicherten Person die aktuellsten

Abs. 4

.... regelmässig über das Recht auf Prämienverbilligung zu informieren.

Abs. 5

Die Versicherer sind verpflichtet, bei der Prämienverbilligung über Artikel 82 Absatz 3 hinaus mitzuwirken, sofern sie dafür vom Kanton angemessen entschädigt werden.

Abs. 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Loretan Willy

Abs. 3

Im Falle einer erheblichen und voraussichtlich länger dauernden Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse kann eine versicherte Person vom Kanton die Überprüfung ihrer Anspruchsberechtigung aufgrund ihrer aktuellen Einkommens- und Familienverhältnisse sowie eine entsprechende Anpassung der Beitragsgewährung im Laufe des Jahres verlangen. Nach der Feststellung der Bezugsberechtigung

Antrag Wicki

Abs. 5

.... sofern sie dafür vom Kanton angemessen entschädigt werden; zahlen die Kantone die Prämienverbilligungen direkt an die Versicherer, so haben diese für die Bemühungen im Zusammenhang mit diesem Inkasso keinen Entschädigungsanspruch.

Antrag Hess Hans

Abs. 5

.... hinaus mitzuwirken. (Rest des Absatzes streichen)

Art. 65*Proposition de la commission*

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... soient prises en considération, notamment à la demande de l'assuré. Après fixation

Al. 4

Les cantons informent régulièrement les assurés de leur droit à la réduction des primes.

Al. 5

Les assureurs sont tenus à une collaboration qui s'étend au-delà de la disposition prévue à l'article 82 alinéa 3 pour autant que les cantons les indemnisent équitablement.

Al. 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Loretan Willy

Al. 3

En cas de modification importante et selon toute apparence durable de ses conditions économiques, l'assuré peut demander au canton qu'il réexamine les conditions d'octroi à la lumière des circonstances économiques et familiales nouvellement intervenues, et qu'il adapte en conséquence, et avant la fin de l'année en cours, les subsides alloués. Après fixation du cercle des bénéficiaires

Proposition Wicki

Al. 5

.... pour autant que les cantons les indemnisent équitablement; si les cantons payent les réductions des primes directement à l'assureur, celui-ci n'a pas droit à une indemnité pour cet encaissement.

Proposition Hess Hans

Al. 5

.... disposition prévue à l'article 82 alinéa 3. (Biffer le reste de l'alinéa)

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: L'article 65 alinéa 3 nous permet de tenir compte à l'avenir des circonstances économiques et familiales récentes. Par exemple, un étudiant qui bénéficie, en tant qu'étudiant, d'une subvention pour diminuer les primes de son assurance-maladie, ne pourra plus bénéficier d'une telle subvention aussitôt qu'il aura trouvé un emploi. De même, a contrario, l'employé qui devient chômeur et qui voit son revenu diminuer pourra, lui, être mis en cours d'année au bénéfice d'une subvention pour faire diminuer les primes de son assurance.

La proposition Loretan Willy a été discutée en commission. Je constate que M. Loretan est un excellent représentant de son canton, étant donné que c'est sa conseillère d'Etat, Mme Mörikofer, particulièrement compétente en matière de politique sanitaire, qui a formulé cette proposition. Mais cette proposition, Monsieur Loretan, vous a beaucoup plus séduit qu'elle ne l'a fait en commission. En effet, nous voyons certaines faiblesses dans cette proposition. Vous demandez, dans votre proposition, que l'assuré qui, en cours d'année, pourrait bénéficier d'une subvention pour diminuer ses primes d'assurance, soit obligé d'en faire la demande. Ce serait en présence d'une demande qu'il y aurait un changement de pratique.

Or, il y a deux faiblesses à votre proposition:

1. La commission estime qu'une subvention ne doit pas être accordée en cours d'année seulement lorsqu'il y a demande, mais dès qu'une personne se trouve dans une situation diffi-

cile. Lorsque le canton le constate, sans que la personne en fasse la demande, la subvention devrait lui être accordée.

2. Je reprends l'exemple de l'étudiant qui trouve un emploi en cours d'année. D'après la proposition Loretan Willy, il n'y aurait pas de conséquences pour cet étudiant: il continuerait à bénéficier de sa subvention, tout en étant employé, tout en ayant un revenu. C'est une faiblesse de la proposition Loretan Willy, alors que selon la disposition adoptée par la commission, il s'agit là d'une situation nouvelle, récente, les conditions économiques ont changé pour cet étudiant. On doit donc pouvoir lui enlever la subvention, parce qu'il ne répond plus aux conditions d'octroi d'une subvention.

C'est la raison pour laquelle je vous propose, au nom de la commission qui en a fait de même à l'unanimité, de rejeter la proposition Loretan Willy.

Loretan Willy (R, AG): Ich könnte eigentlich meinen Antrag zurückziehen. Herr Cottier hat bereits versucht, ihn zu Kleinholz zu machen. Normalerweise dürfen die Antragsteller ihre Anträge begründen, bevor die Präsidentin oder der Präsident der Kommission umfassend dazu Stellung nimmt. Es ist vielleicht eine Ausnahmesituation, weil der Antrag offenbar der Kommission in Form eines Statements von Frau Regierungsrätin Mörikofer, Aargau, vorlag. Ich kann sagen, dass ich von Frau Mörikofer kontaktiert worden bin. Ich habe den Vorschlag für einen Antrag, den sie mir gemacht hat, genau angesehen. Die Begründung stammt nicht aus dem Gesundheitsdepartement des Kantons Aargau, sondern aus meiner Feder. Dies zur Einleitung.

Noch etwas: Ich weiss, dass es immer sehr heikel ist, als Nichtmitglied der SGK in dieser schwierigen Materie mit Anträgen anzutreten und zu versuchen, sie durchzubringen. Trotzdem sei der Versuch gewagt.

Für die Kantone ist die Revision von Artikel 65 über die Prämienverbilligung von grosser praktischer Bedeutung. Es scheint mir, dass die von der Kommission beantragte Fassung von Absatz 3 wenig vollzugstauglich ist. Denn so, wie die neue Bestimmung formuliert ist, kann jede Person, die Anrecht auf eine Prämienverbilligung hat oder zu haben glaubt, laufend und ohne die Voraussetzung der Erheblichkeit der Änderung der Verhältnisse eine Neubeurteilung der Verbilligungsberechtigung und des Umfangs der Verbilligung verlangen. Dies wird eine Betriebsamkeit auslösen, die durch die Formulierung, es seien die aktuellsten – warum eigentlich dieser Superlativ? – Einkommens- und Familienverhältnisse zu berücksichtigen, noch akzentuiert wird. Ich komme später noch auf diese Formulierung zurück. Wir stehen vor der Gefahr einer überdimensionierten Bürokratie zu Lasten der Kantone und Gemeinden.

Der Fall des Studenten, der eine Erwerbstätigkeit aufnimmt und das natürlich «selbstredend» der Prämienverbilligungsinstanz nicht meldet – man unterstellt ihm also ein unkorrektes Verhalten –, kann meines Erachtens nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen im Verwaltungsverfahren erfasst werden. Denn die Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, das Recht von Amtes wegen anzuwenden. Hier gilt die Dispositionsmaxime nicht. Ich hoffe, das können unsere Staats- und Verwaltungsrechtsprofessoren im Rat bestätigen.

Das Beispiel des Studenten spricht also nicht für die Beibehaltung des Antrages der Kommission und des Entwurfes des Bundesrates, sondern hat auch in meinem Antrag – «nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu behandeln» – absolut Platz.

Mit meinem Antrag will ich also eine Vereinfachung des Vollzuges im Interesse der Kantone erreichen. Sie müssen wissen: An sich sahen die Kantone keinen Bedarf, Artikel 65 jetzt schon zu ändern. Aber wenn man dies schon tut, dann in vollzugstauglicher Art und Weise!

Nach wie vor ist im Normalfall auf der Steuerveranlagung zu basieren. Dies ist vertretbar, da die meisten Kantone im Jahr 2001 auf die Gegenwartsbesteuerung und die jährliche Veranlagung umstellen werden. Nur deutliche Veränderungen der Verhältnisse sollen im Einzelfall zur Überprüfung der Prämienverbilligung führen können. Das dürfte im Jahresdurchschnitt etwa 10 Prozent der Berechtigten betreffen.

Nur bei einer erheblichen und voraussichtlich länger dauernden Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse sollen gemäss meinem Antrag die Anspruchsberechtigung und der Anspruchsumfang überprüft werden. Bei der Umschreibung der vorausgesetzten Einkommens- und Familienverhältnisse genügt das Adjektiv «aktuell». Ich habe in der Botschaft keinen Grund für den Begriff «aktuellsten» gefunden. Wie gesagt: Mit der Formulierung «aktuellsten» gemäss Bundesrat und Kommission kommt eine ungesunde Hektik in die Anpassung bei der Prämienverbilligung.

Ein Beispiel, wie man es machen kann und soll: Der Kanton Aargau sieht durch eine Änderung seines Einführungsgesetzes vor, dass ein Anpassungsanspruch dann besteht, wenn das Erwerbseinkommen während mindestens 6 Monaten um mindestens 20 Prozent ändert – durch Ereignisse wie Trennung, Scheidung usw. – oder wenn sich die Zahl der Bezugsberechtigten ändert.

An sich ist die im zweiten Satz von Absatz 3 zu Lasten der Kantone normierte Bevorschussungspflicht für die Prämienverbilligung nicht akzeptabel. Für Kantone, in denen die Krankenkassen nicht bereit sind, bei der Prämienverbilligung mitzumachen, würde die neue Bestimmung unter Umständen sogar bedeuten, dass die Prämienverbilligung jedem Berechtigten vom Kanton monatlich vorschüssig ausbezahlt werden müsste.

Die an sich gute Idee, die Berechtigten von der Vorschusspflicht zu befreien, lässt sich aber nur verwirklichen, wenn, wie im Kanton Aargau, die Krankenkassen die Prämienverbilligung direkt von den Prämienrechnungen abziehen. Das hat die vorberatende Kommission erkannt – dafür möchte ich ihr ein Kompliment machen – und in Absatz 5 entsprechende Anpassungen eingefügt. Damit ist der zweite Satz von Absatz 3 entschärft.

Nun liegen uns heute Anträge der Kollegen Wicki und Hess Hans vor, die noch weiter gehen. Ich unterstütze sie selbstredend. Sie sind ebenso verdienstvoll wie der meinige. Entschuldigen Sie die Selbstbelobigung, sie ist mit etwas Selbstironie plaziert worden.

Dank der Mitwirkungspflicht der Kassen dürfte das System, die Prämienverbilligung direkt von der Prämie abzuziehen, vollzugsfähig werden. Das verhindert im übrigen auch Missbräuche bei der Verwendung der Prämienverbilligung durch die direkten Nutzniesser: Die Versicherten können eine direkt ausbezahlte Verbilligung auch anders verwenden, solange man es nicht merkt. Allerdings besteht noch das Problem, dass den Krankenkassen jeweils Ende Juni des Vorjahres mitgeteilt werden muss, bei wem wieviel Prämienverbilligung abzuziehen ist, damit die Zahlen rechtzeitig in die EDV-Systeme eingegeben werden können. Auch von daher ist die ständige Änderung der Datengrundlagen, die gemäss Kommissionsantrag möglich wäre, nicht machbar. Auch deshalb empfiehlt sich eine gemilderte, praxisbezogenere Formulierung des ersten Satzes von Artikel 65 Absatz 3, wie ich sie beantrage.

Ich ersuche Sie um Zustimmung zu meinem Antrag.

Präsident: Sie gestatten mir, Herr Kollege Loretan, dass ich in Erinnerung rufe, dass nach der langjährigen Praxis dieses Rates grundsätzlich zuerst der Kommissionsprecher das Wort erhält, um die Anträge der Kommission zu begründen, und erst danach eventuelle Antragsteller. Das Vorgehen, das ich gewählt habe, ist also nicht aussergewöhnlich. Ich danke Ihnen für Ihr Verständnis.

Hess Hans (R, OW): Ich unterstütze den Antrag Loretan Willy. Sowohl die Fassung des Bundesrates wie auch die Fassung der Kommission würden beim Vollzug für die Kantone unverhältnismässigen Aufwand mit sich bringen. Ich verzichte darauf, nochmals die Details zu erwähnen. Ich habe aber noch eine konkrete Frage an Frau Bundespräsidentin Dreifuss: Falls sich die Auszahlung der Prämienverbilligung verzögert und die anspruchsberechtigte Person den Vorschuss leisten muss, hat dann der Kanton dem Anspruchsberechtigten diesen Vorschuss zu verzinsen?

Cottier Anton (C, FR), Berichterstatter: Der Antrag Loretan Willy ist einseitig. Mit dem Kommissionsantrag berücksichtigen wir Situationen, in denen beim Einkommen eine Änderung entsteht: Je nachdem, ob der Berechtigte mehr oder weniger Einkommen hat, kann der Kanton eine Subvention gewähren, erhöhen oder streichen. Mit Ihrem Antrag hingegen entsteht nur eine einseitige Änderung: Wer während eines Jahres plötzlich weniger verdient und nun die Bedingungen zum Bezug erfüllt, muss das Gesuch stellen. Die anderen Fälle berücksichtigt Ihr Antrag nicht. Deshalb muss die Kommission Ihren Antrag ablehnen.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Cette série de propositions concernant la réduction des primes vise à une harmonisation non pas matérielle, mais à une harmonisation des procédures et des principes généraux applicables aux différents cantons. Les cantons restent absolument libres, en fait, de choisir le système qu'ils veulent pour la définition des bénéficiaires; nous leur donnons ici des indications sur des points auxquels tous les systèmes devraient répondre. J'espère qu'au moment où cela entrera en vigueur, la plupart des cantons auront de toute façon résolu les problèmes de ce genre.

Je sens une certaine convergence, mais il est important de montrer que le législateur, qui a pour responsabilité de veiller à ce que l'objectif social de la loi soit atteint, fixe ces principes généraux. Ces principes généraux permettent, le cas échéant, de faire valoir une contradiction entre le droit cantonal et le droit fédéral. Mais c'est tout ce qu'ils permettent. Ils ne donnent pas lieu, Monsieur Hess, à des droits de l'individu face aux cantons, par exemple le droit de demander le paiement d'un intérêt sur des sommes qui ne seraient pas versées à temps. Ils permettent d'attaquer, éventuellement, une loi cantonale qui ne prévoirait pas un mécanisme pour la prise en considération de la situation actuelle.

S'agissant des modèles que les cantons vont mettre en place, ceci est de leur ressort. Si un canton souhaite ne procéder qu'à la demande des assurés, je pense, personnellement, que cette situation est tout à fait en conformité, mais d'autres cantons peuvent vouloir d'autres systèmes. La formulation de la commission, plus que celle du Conseil fédéral, donne une valeur particulière à la demande de l'assuré, c'est-à-dire qu'elle précise que, parmi la gamme des modèles possibles, celui qui demande à l'assuré de devenir actif à sa préférence. En d'autres termes, la proposition Loretan Willy restreint, à mon avis, le droit du canton en lui fixant, a priori et dans le droit fédéral, que ce n'est qu'à la demande de l'assuré qu'il aura à intervenir. Nous n'avons pas l'intention de limiter à ce point-là la marge de manoeuvre des cantons.

A la remarque faite par M. Loretan disant que les autres propositions sont aussi opportunes et futées que la sienne, je répondrai que cela n'est malheureusement pas le cas. La proposition Loretan n'est pas utile et opportune, comme je l'ai dit. Les propositions Wicki et Hess empêchent justement – dans les cantons qui ne le font pas, et comme par hasard les cantons d'où viennent MM. Wicki et Hess, nous y reviendrons, en font partie – d'obliger d'indemniser les caisses-maladie lorsqu'on les oblige à payer quelque chose qui coûte. Dans l'esprit de la proposition Loretan, il faut au contraire pouvoir s'appuyer sur les caisses-maladie pour faire fonctionner le système de façon harmonieuse.

La proposition Loretan est une restriction inutile de la liberté des cantons, donc je la trouve inopportune. Nous reviendrons tout à l'heure sur les deux autres propositions qui, elles, risquent de bloquer le système.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag Loretan Willy	10 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: L'alinéa 5 fait référence à l'article 82 alinéa 3 qui prévoit que les caisses-maladie sont obligées de fournir gratuitement certaines prestations qui sont précisées, à savoir pour la fixation de la réduction des primes et pour l'exercice de l'action récursoire. Le Conseil fédéral, à l'article 65 alinéa 5, nous dit, en somme, que les assureurs ne peuvent pas être contraints de fournir des prestations au-delà de ce qui est prévu et prescrit à l'article 82 alinéa 3. La commission a fait un pas de plus: elle est devenue impérative et exigeante; elle nous dit, à l'article 65 alinéa 5, que les assureurs – les caisses-maladie – sont tenus, donc obligés, de se prêter à une collaboration au-delà de l'article 82 alinéa 3. Selon la version de la commission, les assureurs peuvent donc être obligés de prêter leur concours à l'exécution de la loi, mais à une condition: les assureurs doivent être indemnisés pour les frais encourus par cette participation et collaboration.

A quoi ont pensé la commission et le Conseil fédéral? Ils ont notamment pensé à des prestations que les assureurs fournissent dans le cadre du paiement des subventions pour la réduction des primes. Aujourd'hui déjà, 17 cantons, en accord avec les assureurs, prévoient que les assureurs – les caisses-maladie – fournissent les prestations, et les subventions sont versées aux assureurs qui, eux, font tout le travail administratif et le travail des comptes. Et ces cantons, pour cette prestation, paient une certaine indemnité aux assureurs. Je cite un exemple: le canton d'Argovie, qui est le canton de M. Loretan, paie six francs pour cette prestation, six francs par bénéficiaire de subvention. C'est donc un montant important qui est annuellement payé par le canton à ses caisses-maladie.

C'est la raison pour laquelle la commission estime que sa proposition tient mieux compte des réalités qui sont imposées aux assureurs.

Je suggère que nos deux collègues développent maintenant leurs propositions, ce qui me permettra en une seule fois de développer les motifs qui incitent la commission à recommander de rejeter ces dernières propositions.

Wicki Franz (C, LU): Artikel 82 KVG regelt die Amts- und Verwaltungshilfe. Gemäss Absatz 3 dieses Artikels geben die Versicherer den zuständigen Behörden der Kantone auf Anfrage kostenlos die notwendigen Auskünfte und Unterlagen. Artikel 82 beschränkt dies aber auf die Ausübung des Rückgriffsrechtes und die Festsetzung der Prämienverbilligung. Mit dem neuen Absatz 5 von Artikel 65 sollen nun die Versicherer zu einer weiteren Mitwirkungspflicht herangezogen werden, dies aber gegen Bezahlung.

Bei meinem Antrag geht es um die Auszahlung der Prämienverbilligung. Wie es in der Botschaft auf Seite 22 (Ziff. 243) heisst, erfolgt die Auszahlung der Prämienverbilligung in der Regel an den Versicherer, nicht an den Versicherten. Wenn die Versicherer diese Beiträge direkt erhalten, ist Gewähr geboten, dass das Geld nicht für andere Zwecke gebraucht wird. Das Risiko der Versicherer wird so geringer. Ich finde es daher nicht richtig, dass die Kantone die Versicherer für die Entgegennahme der Prämienverbilligungen entschädigen müssen. Mir scheint, dass die Bemühungen im Zusammenhang mit dem Inkasso der Prämienverbilligungen ohne Entschädigung erfolgen sollten. Die Kantone sollten nicht belastet werden.

Darum beantrage ich ausdrücklich, dass die Versicherer für die Entgegennahme der Beiträge nicht zu entschädigen sind, und ich bitte Sie als Standesvertreter, meinem Antrag zuzustimmen.

Hess Hans (R, OW): Kollege Wicki hat bereits die Fälle genannt, in denen die Auskünfte und Unterlagen kostenlos erhältlich sind. Es fragt sich jetzt eigentlich, welcher Natur weitere Auskünfte und Unterlagen, die über Artikel 82 Absatz 3 hinausgehen, sein können. Es kann sich allenfalls um administrative Auskünfte und Unterlagen handeln. Diese Auskünfte und Unterlagen können jedoch ohne zusätzlichen Auf-

wand gleichzeitig mit den kostenlosen Auskünften und Unterlagen gegeben werden. Es rechtfertigt sich meiner Meinung nach nicht, hier Abgrenzungsprobleme und zusätzlichen administrativen Aufwand zu schaffen. Alle Kosten, die im Zusammenhang mit den Auskünften und Unterlagen zu Prämienverbilligungen stehen, können meines Erachtens ohne weiteres von den Versicherern übernommen werden. Die Vollzugskosten gehen ja ohnehin zu Lasten der Kantone.

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: En somme, les deux propositions Wicki et Hess Hans poursuivent exactement le même but: ne pas indemniser les frais engendrés par le paiement direct aux assureurs et le paiement des subventions destinées à réduire les primes. Il y a aussi le même fond derrière ces deux propositions. Les deux cantons de MM. Wicki et Hess, Lucerne et Obwald, font partie des neuf cantons qui versent aujourd'hui encore la subvention directement aux assurés.

Pourquoi rejeter ces deux propositions? Aujourd'hui, le Concordat des assureurs-maladie suisses nous dit que tous les cantons qui versent la subvention aux assureurs, aux caisses-maladie, indemnisent les assureurs pour leur travail, et le travail est multiple. Il y a tout un travail administratif accompli par les assureurs, un travail qu'ils n'auraient pas à faire si le canton versait directement la subvention aux assurés. Les assureurs doivent établir deux décomptes de primes: l'un pour les assurés sans subvention, l'autre pour les assurés avec subvention. Ils doivent faire de plus un décompte supplémentaire avec le canton et, sur le plan intérieur, ils doivent établir un compte interne à double, là de nouveau avec ou sans subvention. C'est la raison pour laquelle il y a effectivement des frais supplémentaires, et ce n'est pas pour rien que le canton d'Argovie – j'ai dit tout à l'heure que Mme Mörkofler-Zwez, conseillère d'Etat, était particulièrement compétente en matière de politique sanitaire, et Mme Mörkofler-Zwez ne fait pas ce que veulent les assureurs, les caisses-maladie – paie six francs aux caisses-maladie par bénéficiaire, par subventionné: le canton d'Argovie estime que ces six francs sont réellement nécessaires et mérités. C'est un exemple type, c'est une preuve directe que les assureurs, les caisses-maladie, ont des frais supplémentaires.

Il y a un deuxième argument: par le versement des subventions, les caisses-maladie déchargent l'administration cantonale d'une tâche publique. Ces subventions, c'est une tâche publique, ce n'est pas une tâche privée. Or, en accomplissant une tâche publique et en déchargeant l'administration publique, il est juste et équitable que les frais leur soient indemnisés.

M. Wicki a dit qu'en somme, les assureurs aussi réduisaient les risques d'un non-paiement. Il ne faut cependant pas oublier, notamment pour ce qui est des assistés, que lorsqu'ils ne versent pas la prime d'assurance-maladie, c'est la commune qui la verse à leur place. Cette réduction des risques est donc très relative.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à soutenir la commission qui a pris sa décision à l'unanimité, et qui a fait un pas de plus que le Conseil fédéral, mais à condition que les frais soient indemnisés équitablement.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Je voudrais d'abord m'excuser de mon jugement un peu global: je n'ai peut-être pas rendu compte ou pris suffisamment en considération la proposition. Excusez-moi si j'ai dit une sottise, mais cela ne change rien au fond du problème.

Je prends donc bien acte que MM. Wicki et Hess souhaitent que les caisses-maladie soient obligées de participer au système si le canton le souhaite, et c'est cela qui est très important. Car je crois que les systèmes qui passent par les caisses sont ceux qui permettent le mieux de tenir compte, justement, du fait que l'assuré de condition modeste ne devrait pas être mis dans la situation où il doit lui-même payer d'abord et se faire rembourser plus tard. C'est également votre volonté. Nous n'avons pas eu le courage de l'introduire dans le projet et nous sommes très reconnaissants à la commission d'avoir eu ce courage, parce que cela va faciliter la

tâche des cantons que de leur donner la possibilité d'obliger les caisses à participer au système.

Le président de la commission a donné des explications quant aux coûts de cette opération, au travail administratif que cela représente pour les caisses, quant au fait qu'il s'agit d'une tâche publique – que nous leur confions ou que les cantons peuvent être amenés à leur confier, et non pas d'une tâche de caisse – et quant au fait que lorsque ce n'est pas le canton qui paie, c'est l'ensemble des assurés qui paient cette tâche. Ces explications du président m'induisent à vous demander de suivre la commission à laquelle j'ai eu plaisir à me rallier de mon côté. On ne peut pas demander à des caisses-maladie de remplir une tâche publique à leurs frais: si nous les obligeons à faire quelque chose, nous devons être prêts à payer pour ce service.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Hess Hans	18 Stimmen
Für den Antrag Wicki	9 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	22 Stimmen
Für den Antrag Hess Hans	14 Stimmen

Abs. 6 – Al. 6

Angenommen – Adopté

Art. 66 Abs. 6

Antrag der Kommission

Der Bundesrat kann den Kantonen gestatten, alljährliche Differenzbeträge zwischen den Beiträgen des Bundes und der Kantone und den ausbezahlten Beträgen auf das nächstfolgende Jahr zu übertragen.

Art. 66 al. 6

Proposition de la commission

Le Conseil fédéral peut autoriser les cantons à reporter les différences annuelles entre le montant des subsides cantonaux et fédéraux et celui des subventions versées à l'exercice annuel suivant.

Cottier Anton (C, FR), rapporteur: La commission a accepté cette nouvelle disposition, par 6 voix contre 5 et avec quelques abstentions. Nous souhaitons que le Conseil national étudie plus à fond cette disposition. Si la commission a adopté cette disposition, c'est que le 21 décembre 1998 les cantons ont reçu une lettre de l'Office fédéral des assurances sociales précisant que les reports n'étaient plus possibles, qu'un changement de pratique avait lieu en raison de la technique budgétaire. Cela a mis les cantons dans l'embarras, raison pour laquelle la commission vous propose d'autoriser encore le report des différences annuelles entre le montant des subsides cantonaux et fédéraux, d'une part, et celui des subventions versées à l'exercice annuel suivant, d'autre part.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Nous ne sommes pas tout à fait convaincus par cette proposition, parce que ce que nous craignons c'est que certains cantons accumulent en fait de l'argent qu'ils réclament à la Confédération et qu'ils ne dépensent pas dans la phase de mise en oeuvre. Nous avons eu de tels cas et nous devons à tout prix éviter que des cantons, à la limite, assainissent un peu leurs finances aux frais de la Confédération. Mais l'intention de la commission n'est pas, évidemment, de tolérer ce genre de comportement; l'intention de la commission est d'échapper un peu au carcan du 31 décembre. Je crois que nous trouverons une solution qui corresponde, d'un côté, à ce qui est souhaitable et qui évite, de l'autre, ce qui serait peu souhaitable, au cours de la discussion qui suivra au Conseil national. Pour le moment, nous acceptons donc cela, mais c'est à revoir.

Angenommen – Adopté

Art. 90 Abs. 2; 93 Bst. d; 93a; 99 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 90 al. 2; 93 let. d; 93a; 99 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 104a

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates (die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 104a

Proposition de la commission

Al. 1

Tant qu'aucune base de calcul des tarifs n'est établie en commun par les fournisseurs de prestations et les assureurs au sujet des prestations de soins fournis par des infirmiers, ainsi que par des organisations de soins et d'aide à domicile, soit de manière ambulatoire, soit à domicile, le département peut déterminer par voie d'ordonnance dans quelle mesure les prestations doivent être prises en charge.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 105 Abs. 5; Ziff. II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 105 al. 5; ch. II, III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 29 Abs. 2 – Art. 29 al. 2

Simmen Rosemarie (C, SO): Ich muss mich entschuldigen, dass ich wegen meiner langsamen Reaktion noch zur Verlängerung der Sitzung beitragen muss.

Es handelt sich um Artikel 29 Absatz 2 Buchstabe d, «die Pflege und den Aufenthalt des gesunden Neugeborenen».

Wir haben in der Kommission noch über einen zweiten Punkt diskutiert. Die Kinderärzte sind mit der Befürchtung an die Kommission gelangt, dass nach dem neuen Wortlaut des Gesetzes gewisse Leistungen, die heute erbracht werden, nicht mehr erbracht würden.

Frau Bundespräsidentin Dreifuss, Sie haben diese Befürchtungen in der Kommission zerstreut. Es handelt sich insbesondere um Fälle, bei denen z. B. ein Kinderarzt oder eine Kinderärztin bei einer Risikogeburt auf Pikett steht. Das wird heute übernommen, auch wenn es sich dann um ein gesundes Neugeborenes handelt. Oder es sind Fälle gemeint, bei denen eine Hebamme oder eine Schwester bei einem Neugeborenen Bedenken hat und einen Kinderarzt ruft. Die Leistung wird auch dann übernommen, wenn es sich herausstellt, dass das Kind gesund ist. Beim vorliegenden Gesetzentwurf wird jedoch nur von Pflege und Aufenthalt gesprochen.

Die Sache ist an und für sich unbestritten. Ich möchte nur Frau Bundespräsidentin Dreifuss bitten, dies zuhanden der Materialien noch einmal festzuhalten.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Je n'ai pas vraiment pu saisir, sous le choc de ce retour en arrière, la proposition elle-même, mais je peux dire quelle est l'interpré-

tation à donner à l'article 29 alinéa 2 lettre d, tel que nous l'avons prévu et tel que la commission l'a accepté.

Ce que nous avons voulu régler, c'est le problème toujours ouvert de savoir si le nourrisson – je tiens bien à préciser qu'il s'agit du nouveau-né, du tout petit enfant au moment de la naissance et dans les jours qui suivent – était bien pris en charge déjà par une assurance. Nous réglons la question en disant que cet enfant en bonne santé, qui n'a pas besoin de soins particuliers, est encore pris en charge par l'assurance de la mère. Il s'agit donc tout simplement de combler une lacune. Il faut partir de l'idée que la maman et l'enfant en bonne santé forment un tout.

Pour l'enfant malade, il est clair que c'est l'assurance de l'enfant qui devra prendre en charge les frais, éventuellement rétroactivement, au moment où cet enfant est assuré. Il n'y a donc pas de lacune, tel que le craignaient les pédiatres, et cela concerne toutes les prestations. Quand je dis toutes les prestations, cela veut dire aussi les prestations qui permettent d'apporter au nouveau-né les soins préventifs qui sont nécessaires.

Le système de l'assurance du bébé qui paie pour un bébé malade ou pour les prestations qu'il reçoit est une bonne règle. Ce que nous avons voulu faire ici, c'est combler une lacune, c'est-à-dire savoir ce qui se passe avec un enfant en bonne santé qui est tout simplement à côté de la mère. J'espère vous avoir tranquilisés.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.302

Standesinitiative Solothurn Abschaffung der direkten Spitalsubventionierung durch die Kantone

Initiative du canton de Soleure Suppression des subventions directes allouées par les cantons aux hôpitaux

Wortlaut der Initiative vom 9. September 1998

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung schlägt der Kanton Solothurn die folgende Initiative vor: Artikel 49 Absatz 1 KVG ist so zu ändern, dass die direkte Spitalsubventionierung durch die Kantone abgeschafft und die volle Kostendeckung (inklusive Investitionen) durch die Versicherungspauschalen gewährleistet wird.

Texte de l'initiative du 9 septembre 1998

Se fondant sur l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, le canton de Soleure dépose l'initiative suivante: Nous proposons de modifier l'article 49 alinéa 1er LAMal, de façon que les subventions directes allouées par les cantons soient supprimées et que l'intégralité des frais (y compris les frais d'investissement) soit couverte par les forfaits convenus par les assurances.

Cottier Anton (C, FR) unterbreitet im Namen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat an ihren Sitzungen vom 12. Januar und 1. Februar 1999 die vom Kanton Solothurn am 9. September

1998 eingereichte Standesinitiative gemäss Artikel 21octies des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeprüft.

Die Initiative verlangt eine Änderung von Artikel 49 Absatz 1 KVG, damit der Betrieb von Spitälern nicht mehr mit Mitteln der Kantone direkt subventioniert werden darf.

Die Kommission hat am 12. Januar 1999 einen Vertreter des Kantons Solothurn angehört.

Begründung der Initiative

Es ist ein unbestrittener Grundsatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, dass es besser ist, den Empfänger einer Leistung zu subventionieren als die Institution, die die Leistung erbringt. Umgesetzt ins Gesundheitswesen bedeutet dies, nicht mehr die Spitäler zu subventionieren, sondern die Versicherten. Der Kernpunkt der Standesinitiative ist, dass der Wettbewerb zwischen den Spitälern als Leistungserbringern gestärkt bzw. dass die wettbewerbsverhindernde Wirkung der heutigen Regelungen aufgehoben werden soll. Ein Gesundheitswesen ohne Subventionen für die Spitäler, dafür mit erhöhten staatlichen Beiträgen an die individuellen Prämien, wäre nicht weniger sozial als das bisherige, aber wesentlich wettbewerbsfreundlicher und dadurch langfristig kostengünstiger.

Zahlreiche Missstände und mangelhafte Abläufe im Gesundheitswesen sind darauf zurückzuführen, dass jeder Kanton seine Spitäler subventioniert. Es herrscht Intransparenz bei der Abgeltung der finanziellen Folgen von ausserkantonaler erbrachten Leistungen. Ausserkantonale Patientinnen und Patienten erhalten für dieselben Leistungen von öffentlichen Spitälern massiv höhere Rechnungen als innerkantonale Einwohner. Bei der Frage der Rückzahlung der Differenzbeiträge durch den Wohnsitzkanton bestehen zum Teil massive Rechtsunsicherheiten.

Jeder Kanton ist bestrebt, seine Spitäler zu füllen und zu verhindern, dass seine Kantonsbürger in Spitäler benachbarter Kantone gehen. Dies führt zu wirtschaftlich ungerechtfertigtem Halten von Überkapazitäten und verzögert den gesamtschweizerisch dringenden notwendigen Bettenabbau in den Spitälern.

Private Anbieter werden gegenüber den öffentlichen Spitälern benachteiligt. Während die öffentlichen Spitäler es sich dank der Subventionierung leisten können, nicht kostendeckende Rechnungen zu stellen, müssen private Spitäler ihre vollen Kosten verrechnen. Dies führt zu einer Wettbewerbsverzerrung, die die privaten Anbieter ungeachtet ihrer tatsächlichen Kostensituation vom Markt verdrängt.

Heute können aus politischen Gründen unrentable Spitäler nicht geschlossen werden. Wenn sich der Staat aus der Subventionierung zurückzieht, werden die wirtschaftlichen Verhältnisse über Bestehen oder Verschwinden der Spitäler entscheiden.

Erwägungen der Kommission

1. Stand der Arbeiten in der Verwaltung und in der Bundesversammlung zum gleichen Gegenstand
Im Departement des Innern ist derzeit die 2. Teilrevision des KVG in Vorbereitung. In diesem Zusammenhang wird eine Revision der Spitalfinanzierung geprüft. Es ist vorgesehen, den Entwurf zur 2. Teilrevision des KVG im Herbst 1999 den eidgenössischen Räten zu unterbreiten.

Im Nationalrat wurde am 21. Januar 1998 eine Motion Hochreutener, Spitalfinanzierung; Revision (98.3012; AB 1998 N 1502), vorgelegt, die verlangt, dass die Kantone die Möglichkeit erhalten sollen, sich aus der Spitalsubventionierung zurückzuziehen. Der Vorstoss wurde bekämpft und die Diskussion verschoben. Die Motion ist noch hängig.

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

Die Umsetzung der parlamentarischen Initiative wäre zeitaufwendig, da es sich um einen grösseren Eingriff ins Gefüge des Gesundheitswesens handelte. Es wären grössere Datenerhebungen zu machen und mehrere Gesetzesänderungen vorzunehmen, unter anderem auch eine grundlegende Änderung des Prämienverbilligungssystems.

3. Erwägungen der Kommission

Grundsätzlich stösst die Initiative des Kantons Solothurn in der Kommission auf Interesse. Die SGK erachtet eine Verstärkung des Wettbewerbs, wie sie sich mit der Pflicht der Spitäler zur Vollkostenrechnung ergeben würde, als positiv. Ebenso würde sie die mit der Initiative bezweckte Gleichstellung der privaten mit den öffentlichen Spitälern sowie die Gleichbehandlung der kantonalen mit den ausserkantonalen Patienten begrüssen.

Verschiedene Fragen müssen aber näher geprüft werden. Zunächst muss abgeschätzt werden, wie weit die volle Versicherungsdeckung für die einzelnen Versicherten tragbar wäre. Hier gehen die Meinungen auseinander: Der Vertreter des Kantons Solothurn geht davon aus, dass die Kosten der Spitäler etwa die Hälfte der Kosten im Gesundheitswesen und die Direktsubventionen die Hälfte der Spalkosten ausmachen. Damit würden die Prämien um einen Viertel steigen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen geht von wesentlich höheren Steigerungsraten aus, da der Kostendeckungsgrad im Durchschnitt zwischen 41 und 47 Prozent ausmacht. Im weiteren muss geprüft werden, in welcher Weise die durch den Wegfall der Direktsubventionierung gesparten Mittel verteilt würden. Das Prämienverbilligungssystem müsste revidiert und ein gerechter Rückverteilungsmechanismus geschaffen werden. Die Geldströme, die neu umverteilt würden, wären in jedem Falle nicht unbedeutend.

Wie Erfahrungen insbesondere im Kanton Genf gezeigt haben, ist eine Aufgliederung der Kosten in gemeinwirtschaftlich erbrachte Leistungen wie Lehre, Forschung und Rettungsdienste, die weiterhin subventioniert würden, und eigentliche Betriebskosten der Spitäler nicht leicht durchzuführen. Dafür wären einheitliche Kriterien zu definieren. Auch müsste eine Regelung gefunden werden, um die Qualitätssicherung in den Bereichen Notfalldienst und Intensivpflegestationen zu gewährleisten.

Die Realisierbarkeit des Vorschlags in der vorliegenden Form ist fraglich, unter anderem darum, weil die Konsequenzen eines Subventionsverbotes in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich ausfallen würden. Es mag Kantone geben, wo eine Regelung im Sinne des Kantons Solothurn möglich scheint; in anderen Kantonen dagegen wären die Umverteilung zu einschneidend und das Risiko von Fehlbeurteilungen zu hoch. Betroffen wären in erster Linie die mittleren Einkommen, die bisher keine Prämienreduktion beanspruchen, mit den neuen Prämien aber an den Rand ihrer finanziellen Möglichkeiten gedrängt würden.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Standesinitiative in die richtige Richtung zielt, nämlich vermehrte Kostentransparenz und mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen. Sie hält es aber nicht für zweckmässig, eine eigene Vorlage auszuarbeiten, da die Frage der Spitalfinanzierung mit der 2. Teilrevision des KVG ohnehin zur Diskussion gestellt werden soll. Sie beantragt daher, die Forderung nach Abschaffung der direkten Spitalfinanzierung im Hinblick auf die 2. Teilrevision des KVG als Postulat zu überweisen (99.3007).

Cottier Anton (C, FR) présente au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) le rapport écrit suivant:

Réunie les 12 janvier et 1er février 1999, la commission a procédé, conformément à l'article 21octies de la loi sur les rapports entre les Conseils, à l'examen préliminaire de l'initiative déposée le 9 septembre 1998 par le canton de Soleure.

Cette initiative vise à modifier l'article 49 alinéa 1er de la LAMal, de façon que l'exploitation des hôpitaux ne soit plus directement subventionnée par les moyens financiers des cantons.

Le 12 janvier 1999, la commission a entendu un représentant du canton de Soleure.

Développement de l'initiative

Une gestion administrative doit viser à l'efficacité. Celle-ci est mieux réalisée lorsque la subvention est versée au bénéfi-

ciaire d'une prestation qu'à l'institution qui fournit la prestation. Appliqué à la santé publique, ce principe signifie ne plus subventionner les hôpitaux, mais les patients. L'initiative tend à renforcer la compétitivité entre les hôpitaux en tant que fournisseurs de prestations. Les obstacles qui empêchent la concurrence entre les établissements hospitaliers sont à abolir. Une politique de la santé qui renoncerait à subventionner les hôpitaux au profit d'une forte participation de l'Etat aux primes individuelles respecterait mieux le principe de la solidarité. En outre, le système hospitalier deviendrait plus concurrentiel, ce qui permettrait de mieux maîtriser les coûts.

Bon nombre de lacunes et de dysfonctionnements dans le domaine de la santé publique sont à l'origine du fait que chaque canton subventionne «ses» hôpitaux.

Par ailleurs, le remboursement des prestations fournies en dehors du canton manque de transparence. Les patients se faisant soigner en dehors d'un canton reçoivent d'une manière générale, pour des prestations identiques allouées par les hôpitaux publics, des factures plus élevées que ceux établis à l'intérieur du canton. Lorsque les cantons de résidence doivent rembourser les différences qui en résultent, des situations absurdes ainsi que des incertitudes juridiques importantes apparaissent.

Chaque canton vise à remplir «ses» hôpitaux et à empêcher que les citoyens de son canton aillent se faire soigner ailleurs. Cette situation provoque un maintien, injustifié au niveau économique, de surcapacités et retarde d'autant plus la diminution du nombre de lits dans les hôpitaux, devenue urgente et nécessaire.

Alors que les hôpitaux subventionnés peuvent se permettre d'établir des factures qui ne couvrent pas les frais, les hôpitaux privés sont exclus de la concurrence, indépendamment de leur véritable situation économique. La concurrence entre les hôpitaux, qui pourrait éventuellement constituer un facteur de baisse des prix, est donc fortement limitée. Parallèlement, le nombre des personnes souscrivant des assurances complémentaires est en constante diminution, aboutissant d'une part à une augmentation massive des frais pour les cantons et, d'autre part, à l'exclusion à moyen terme des fournisseurs de prestations privés.

A l'heure actuelle, pour des raisons politiques, les hôpitaux non rentables ne peuvent être fermés. Dans l'hypothèse où l'Etat n'accorderait plus de subvention, les circonstances économiques décideraient de l'existence ou de la disparition des hôpitaux.

Considérations de la commission

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

Actuellement, la 2e révision partielle de la LAMal est en préparation au sein du Département fédéral de l'intérieur. Dans ce contexte, une révision du financement des hôpitaux va être examinée. Il est prévu de présenter aux Chambres fédérales la 2e révision partielle de la LAMal en automne 1999.

Le 21 janvier 1998, M. Hochreutener a déposé une motion au Conseil national (Financement des hôpitaux. Révision (98.3012); BO 1998 N 1502). Cette motion vise à ce que les cantons obtiennent la possibilité de se retirer du système des subventions des hôpitaux. La motion est actuellement encore pendante.

2. Travaux liés à l'initiative et calendrier des travaux parlementaires

La mise en oeuvre de l'initiative cantonale demanderait un investissement considérable, étant donné qu'il s'agit d'une intervention assez importante dans la structure de la santé publique. Il faudrait prélever un nombre important de données et procéder à plusieurs modifications de lois, notamment du système de réduction des primes.

3. Considérations de la commission

D'une manière générale, l'initiative du canton de Soleure a rencontré un certain intérêt auprès des membres de la commission. La CSSS considère comme positif un renforcement de la compétitivité dans l'hypothèse où les hôpitaux seraient obligés de procéder à un calcul intégral des frais. De même, elle accueillerait favorablement l'égalité visée par l'initiative

entre les hôpitaux publics et privés ainsi que l'égalité au niveau des traitements entre les patients qui se font traiter à l'intérieur du canton de résidence et ceux qui le font en dehors du canton de résidence.

Néanmoins, diverses questions doivent encore être examinées. Dans un premier temps, il s'agit d'évaluer quelle est la limite des différents assurés à pouvoir prendre en charge la couverture d'assurance intégrale. Les avis sont partagés à ce propos. Le représentant du canton de Soleure part du principe que les frais des hôpitaux représentent environ la moitié des coûts de la santé publique et que les subventions directes constituent la moitié des frais d'hôpitaux. Ainsi les primes augmenteraient d'un quart. L'Office fédéral des assurances sociales part de taux d'augmentation bien plus élevés étant donné que le degré de couverture des frais représente en moyenne entre 41 et 47 pour cent.

Par ailleurs, il faudrait examiner de quelle façon les moyens financiers économisés par la suppression des subventions directes pourraient être répartis. Le système des réductions de primes devrait être modifié et un système de répartition des remboursements devrait être mis en place. Les flux financiers devant être redistribués ne seraient pas, selon les cas, insignifiants.

Les enseignements tirés des expériences effectuées notamment dans le canton de Genève ont déjà montré qu'il n'était pas aisé de procéder à une ventilation des frais entre des prestations d'intérêt public telles que l'enseignement, la recherche et les services de secours, qui continueraient d'être subventionnés, et entre des frais d'exploitation propres. A cet effet, il conviendrait de définir des critères uniformes et d'établir une réglementation visant à garantir la qualité dans des domaines tels que les services d'urgence et les stations de soins intensifs.

La concrétisation du projet sous cette forme soulève des questions, notamment parce que les conséquences d'une interdiction de subventionner les hôpitaux dans les différents cantons seraient perçues différemment. Il y aurait des cantons dans lesquels une réglementation comme celle proposée par le canton de Soleure serait possible, alors que dans d'autres, une redistribution serait davantage ressentie comme une intervention. De plus, le risque de procéder à des évaluations erronées serait trop important. Les personnes à revenus moyens seraient en premier lieu concernées. En effet, jusqu'à présent elles n'avaient pas droit à une réduction de prime, mais, par l'introduction du nouveau système des primes, elles seraient à la limite de leurs possibilités financières.

La commission estime donc que l'initiative du canton de Soleure vise le véritable objectif, à savoir celui d'une plus grande transparence et de davantage de compétitivité dans le domaine de la santé publique. Toutefois, elle n'estime pas nécessaire d'élaborer un propre projet, compte tenu du fait que la question du financement des hôpitaux sera en tout état de cause posée dans le cadre de la 2e révision de la LAMal. Elle propose donc de transmettre sous la forme d'un postulat la demande de suppression du financement direct des hôpitaux, en vue de la 2e révision partielle de la LAMal (99.3007).

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 10 zu 0 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose, par 10 voix sans opposition, de ne pas donner suite à l'initiative.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

99.3007

Postulat SGK-SR (98.302) Abschaffung der direkten Spitalsubventionierung durch die Kantone

Postulat CSSS-CE (98.302) Suppression des subventions directes allouées par les cantons aux hôpitaux

Wortlaut des Postulates vom 1. Februar 1999

Der Bundesrat wird ersucht, im Hinblick auf die zweite Teilrevision des KVG zu prüfen, welche Folgen eine Abschaffung der Direktsubventionierung der Spitäler durch die Kantone für das Gesundheitswesen mit sich brächte und ob allenfalls eine Änderung von Artikel 49 Absatz 1 KVG in diesem Sinne vorzuschlagen sei.

Texte du postulat du 1er février 1999

Le Conseil fédéral est prié d'examiner, dans le cadre de la deuxième révision partielle de la LAMal, quelles seraient les répercussions d'une suppression de la subvention directe des hôpitaux par les cantons sur la santé publique et si une éventuelle modification de l'article 49 alinéa 1er LAMal pourrait être proposée à cet effet.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates vom 8. März 1999

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral du 8 mars 1999

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

Überwiesen – Transmis

Schluss der Sitzung um 20.10 Uhr La séance est levée à 20 h 10

Neunte Sitzung – Neuvième séance

Dienstag, 16. März 1999

Mardi 16 mars 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Rhinow René (R, BL)/Schmid Carlo (C, AI)

98.3647

Interpellation Marty Dick Fehlende Richtlinien über die Buchführung und Statistiken der Spitäler. Rolle der Preisüberwachung

Interpellanza Marty Dick Mancanza di direttive sulla tenuta della contabilità e delle statistiche ospedaliere. Ruolo della Sorveglianza dei prezzi

Interpellation Marty Dick Directives manquantes pour la comptabilité et la statistique des hôpitaux. Rôle de la Surveillance des prix

Wortlaut der Interpellation vom 17. Dezember 1998

Artikel 49 Absatz 6 des Krankenversicherungsgesetzes sieht vor, dass die Spitäler ihre Kosten ermitteln und ihre Leistungen nach einheitlicher Methode erfassen. Ausserdem ist vorgesehen, dass die Spitäler eine Kostenstellenrechnung und eine Leistungsstatistik führen. Im gleichen Absatz ist vorgesehen, dass der Bundesrat die nötigen Bestimmungen erlässt. Trotz der offensichtlichen Dringlichkeit der Schaffung einheitlicher Parameter hat der Bundesrat die Verordnung noch nicht erlassen, die einheitliche Methoden für Buchführung und Statistiken festlegt und an die sich die Spitäler halten sollten. Dieses von der Regierung verschuldete Fehlen von Bestimmungen hat dem Preisüberwacher eine scheinbar technische, in Wirklichkeit aber stark politisch geprägte Aufgabe zukommen lassen. Er legt die Kriterien fest, um die Überkapazitäten der Spitäler zu bewerten und festzustellen, inwieweit die Versicherungen die Kosten decken, die dadurch für Kantone und Gemeinden anfallen könnten. Die Interventionen des Preisüberwachers sind tatsächlich wenig transparent, oft zufällig und werden ohne Rücksicht auf den Grundsatz der Gleichbehandlung und auf jeden Fall zu spät vorgenommen.

Aus diesen Gründen möchte ich dem Bundesrat folgende Fragen stellen:

1. Weshalb wurden die Richtlinien über die Kostenstellenrechnung und die Leistungsstatistik, die vom Gesetz ausdrücklich vorgesehen sind, noch nicht erlassen?
2. Ist der Bundesrat nicht der Ansicht, dass in Anbetracht dessen, dass die Sache so komplex und heikel ist und dabei enorme Summen auf dem Spiel stehen, so schnell wie möglich klare und transparente Regeln aufgestellt werden müssen, um Kosten und Leistungen bewerten und einander gegenüberstellen zu können?
3. Weshalb hat sich der Preisüberwacher geweigert, die Kriterien für die Berechnung der Spitaltarife bekanntzugeben, die er den kantonalen Behörden vorschlägt (Art. 14 des

Preisüberwachungsgesetzes) und die im Falle einer Anfechtung tatsächlich immer ausschlaggebend sind?

4. Hält der Bundesrat in Anbetracht dieses konkreten Beispiels, das zeigt, dass die Rolle des Preisüberwachers offensichtlich auch eine politische Dimension hat, die Aufgabe des Preisüberwachers und die Ausübung eines politischen Mandates auf Bundesebene für vereinbar? Erachtet er eine solche Ämterkumulierung ganz allgemein für angebracht?

Testo dell'interpellanza del 17 dicembre 1998

L'articolo 49 capoverso 6 della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) prevede che gli ospedali calcolino i propri costi e registrino le proprie prestazioni secondo un metodo uniforme. È pure previsto che gli ospedali tengano una contabilità analitica («Kostenstellenrechnung») e una statistica delle prestazioni. Lo stesso capoverso prevede che il Consiglio federale emani le necessarie disposizioni. Nonostante l'evidente urgenza di disporre parametri unitari, il Consiglio federale non ha ancora emanato l'ordinanza che fissa i metodi uniformi di contabilità e di statistica che gli ospedali sono tenuti a presentare. Tale vuoto normativo conseguente all'inattività del Governo ha consentito all'incaricato della Sorveglianza dei prezzi di assumere un ruolo apparentemente tecnico, ma in realtà con una pronunciata componente politica. Egli fissa infatti i criteri per valutare la sovracapacità delle strutture ospedaliere e definire pertanto il grado di copertura dei costi da parte degli enti assicurativi, ciò che implica anche trasferimenti di oneri agli enti pubblici cantonali e comunali. Le modalità di intervento dell'incaricato appaiono in realtà assai poco trasparenti, spesso casuali, assai poco rispettose del principio della parità di trattamento ed in ogni caso tardive.

Per questi motivi mi permetto di interpellare il Consiglio federale sui seguenti punti:

1. Per quali motivi non sono ancora state emanate le direttive sulla contabilità analitica e la statistica delle prestazioni, così come espressamente disposto dalla legge?
2. Il Consiglio federale non ritiene che la complessità e la delicatezza della materia, nonché gli enormi oneri generati dal settore richiedano al più presto regole chiare e trasparenti tali da poter valutare e confrontare i costi delle prestazioni?
3. Quali sono i motivi che sono alla base del rifiuto da parte dell'incaricato della Sorveglianza dei prezzi di rendere noti i criteri per il calcolo delle tariffe ospedaliere che propone (art. 14 della legge sulla sorveglianza dei prezzi) alle autorità cantonali e che, di fatto, fanno sempre stato in caso di contestazione?
4. Alla luce anche di questo esempio concreto che dimostra come il ruolo della Sorveglianza dei prezzi abbia anche una dimensione palesemente politica, il Governo ritiene ancora che la carica di «Mister Prezzi» sia compatibile con l'esercizio di un mandato politico federale, o che, in ogni modo, tale ruolo sia opportuno?

Texte de l'interpellation du 17 décembre 1998

L'article 49 alinéa 6 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie prévoit que les hôpitaux calculent leurs coûts et enregistrent leurs prestations selon des méthodes uniformes. Il est prévu en particulier que les hôpitaux tiennent une comptabilité analytique («Kostenstellenrechnung») et une statistique des prestations. Le même alinéa prévoit que le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires. Malgré l'évidente urgence d'établir des paramètres uniformes, le Conseil fédéral n'a pas encore publié l'ordonnance fixant les règles de comptabilité et de statistique que les hôpitaux seront tenus d'appliquer. Cette lacune juridique due à l'inactivité du Gouvernement a permis au préposé à la Surveillance des prix d'assumer un rôle en apparence technique, mais en réalité doté d'une importante composante politique. C'est lui qui fixe les critères d'évaluation des surcapacités des structures hospitalières et qui définit par conséquent le degré de couverture des coûts par les institutions d'assurances, ce qui implique aussi des transferts de charges vers les pouvoirs publics cantonaux et communaux. Les modalités d'intervention du préposé paraissent en fait fort peu transparentes, souvent aléa-

toires, peu respectueuses du principe de la parité de traitement, et dans tous les cas tardives.

C'est pourquoi je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Pourquoi les directives relatives à la comptabilité analytique et à la statistique des prestations n'ont-elles pas encore été édictées, comme le prévoit expressément la loi?
2. Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas que la complexité et le caractère délicat de ce domaine, ainsi que les énormes charges générées par ce secteur, exigent au plus vite des règles claires et transparentes afin que les coûts des prestations puissent être chiffrés et comparés?
3. Quels sont les motifs pour lesquels le préposé à la Surveillance des prix a refusé de publier les critères de calcul des tarifs hospitaliers qu'il propose aux autorités cantonales (art. 14 de la loi fédérale concernant la surveillance des prix) et qui font foi en cas de contestation?
4. Vu l'exemple précité, qui montre la dimension manifestement politique de la Surveillance des prix, le Conseil fédéral estime-t-il encore que cette charge est compatible avec l'exercice d'un mandat politique fédéral, ou tout au moins qu'un tel cumul soit opportun?

Mitunterzeichner – Cofirmatari – Cosignataires: Beerli, Bieri, Cavadini Jean, Cottier, Danioth, RoCHAT, Zimmerli (7)

Schriftliche Begründung – Motivazione scritta – Développement par écrit

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

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 24. Februar 1999

Risposta scritta del Consiglio federale

del 24 febbraio 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral

du 24 février 1999

1. Con l'articolo 9 dell'ordinanza concernente l'entrata in vigore della LAMal gli ospedali erano stati incaricati di sottoporre al Consiglio federale una proposta comune in merito alla contabilità analitica e alla statistica delle prestazioni giusta l'articolo 49 capoverso 6 LAMal. Il gruppo di lavoro competente dell'elaborazione dell'ordinanza ha studiato a fondo la proposta relativa alla realizzazione delle disposizioni legali rilevanti inoltrata alla fine del 1996 dagli ospedali. Vi erano tuttavia sensibili differenze e questioni aperte tra questa proposta e il progetto d'ordinanza presentato dall'UFAS. In particolare, ancora nella primavera del 1998 se ne mettevano in discussione la realizzabilità tecnica e i complementi previsti all'attuale contabilità analitica. Vista la situazione ed in presenza di nuovi elementi e di critiche il dipartimento competente ha ritenuto opportuno sottoporre il progetto ad un riesame, ragioni per cui non è più stato possibile imporre ad ospedali e case di cura di calcolare i costi e tenere la statistica delle prestazioni secondo un metodo unitario a partire dal 1 gennaio 1999. Tuttavia la mancata entrata in vigore dell'ordinanza ha tutt'al più conseguenze di scarso rilievo sull'evoluzione dei costi, che viene invece notevolmente influenzata dagli aumenti (richiesti o stabiliti) delle tariffe degli ospedali. Al momento della loro approvazione si può tener conto della vaghezza delle basi di calcolo di tariffe ospedaliere con delle deduzioni sui costi fatti valere.

2. Gli strumenti proposti dagli ospedali ed accolti nel progetto d'ordinanza della primavera 1998 non sono ancora in grado di ottenere appieno la trasparenza necessaria a raggiungere gli scopi della legge. Gli strumenti legali dovranno garantire una trasparenza tale da consentire, nei casi di ricorso, un giudizio sui costi, rendendo così inutili le deduzioni praticate finora dal Consiglio federale in presenza di documenti poco trasparenti. Risponde dunque all'interesse di ospedali e case di cura adeguare e completare il progetto d'ordinanza, come del resto si sta già facendo sotto l'egida dell'UFAS. Questo procedimento è in sintonia con la ricerca di regole chiare e di sufficiente trasparenza per il confronto e la valutazione dei costi delle prestazioni in un settore molto importante. Se-

condo programma il progetto dovrebbe essere terminato nel primo semestre del 1999. L'entrata in vigore dell'ordinanza dovrebbe quindi avvenire al più presto per il 1 gennaio del 2000.

3. L'incaricato della Sorveglianza dei prezzi motiva sempre dettagliatamente le tariffe ospedaliere che propone nel quadro dell'articolo 14 della legge sulla sorveglianza dei prezzi, spiegando inoltre chiaramente i suoi criteri di calcolo. Il Consiglio federale ritiene applicabili questi criteri e vi si è perciò finora sempre rifatto nelle sue decisioni su tariffe ospedaliere contestate.

4. La questione della conciliabilità del ruolo dell'incaricato della Sorveglianza dei prezzi con un mandato politico a livello federale è stata a suo tempo esaminata e risolta in senso affermativo dall'Ufficio del Consiglio nazionale. In occasione dell'elezione dell'incaricato della Sorveglianza dei prezzi anche il Consiglio federale si è posto la domanda ed è giunto alla stessa conclusione. Va inoltre fatto notare che per tradizione l'incaricato della Sorveglianza dei prezzi è una personalità riconosciuta scelta tra i membri delle Camere federali.

Marty Dick (R, TI): J'estime que la réponse du Conseil fédéral laisse ouvertes encore passablement de questions. Je ne peux pas me déclarer satisfait. Je demande la discussion générale.

Präsident: Der Interpellant beantragt Diskussion. – Sie sind damit einverstanden.

Marty Dick (R, TI): L'explosion des coûts de la santé constitue certainement l'un des problèmes les plus importants, les plus angoissants de notre temps. Porteuse de grands espoirs, la LAMal a eu le mérite d'introduire des instruments innovateurs et fort intéressants. Elle a aussi manifesté quelques faiblesses, et l'homme de la rue a mis et met directement en relation l'introduction de cette loi avec l'augmentation brusque et spectaculaire des primes des caisses-maladie.

Compte tenu de l'importance du problème et de l'urgence de disposer de données objectives et transparentes, il apparaît difficilement compréhensible que, trois ans après l'entrée en vigueur de la LAMal, le Conseil fédéral n'ait pas encore été à même d'édicter les directives pour garantir une comptabilité analytique et une statistique uniforme, qui soient vraiment comparables pour tous les hôpitaux du pays, comme cela est d'ailleurs exigé par l'article 49 alinéa 6 LAMal.

Les justifications données à ce retard me paraissent, permettez-moi de le dire très franchement, bien vagues et être un prétexte. Le flou provoqué, et qu'on maintient grâce à l'absence de ces directives, a permis de conférer à la Surveillance des prix un rôle qui, en fait, n'est pas le sien et qui crée un véritable malaise. Si des directives claires et précises étaient fixées, comme l'exige impérativement la loi, elles permettraient d'établir des règles du jeu connues et valables pour tout le monde, y compris pour la Surveillance des prix et le Conseil fédéral.

Au lieu de cela, nous avons aujourd'hui une certaine confusion qui permet à la Surveillance des prix d'interpréter bien librement les notions de transparence des tarifs et de surcapacité des hôpitaux, et de déterminer par conséquent la part que doivent payer les caisses-maladie.

Cette activité de la Surveillance des prix, d'autre part, semble se dérouler avec un certain mépris du principe de l'égalité de traitement. Avant de fixer les tarifs hospitaliers, les cantons sont tenus de soumettre ces tarifs à la Surveillance des prix. La Surveillance des prix n'a, en fait, pas les moyens de procéder à une analyse approfondie de tous ces cas et ne se limite à des vérifications approfondies que dans quelques cas. Il y a des cantons qui sont analysés peut-être même deux fois de suite, alors qu'il y a d'autres cantons qui ne sont pas du tout soumis, ou pas encore soumis à cette analyse.

Ces dernières années, la Surveillance des prix a modifié à plusieurs reprises les paramètres concernant la durée moyenne d'hospitalisation, la part des dépenses concernant la formation et la recherche dans les hôpitaux, ainsi que le

degré d'occupation des lits. Ce sont des critères déterminants pour la répartition des coûts entre les caisses-maladie et les cantons ou les communes. Une fois encore, des critères clairement établis par avance éviteraient bien des discussions et bien des doutes quant au rôle assumé par les uns et par les autres.

La Surveillance des prix, quant à elle, n'agit pas toujours avec la transparence souhaitée. Elle refuse ainsi de communiquer aux cantons les détails des calculs qui lui permettent de contester les tarifs hospitaliers et d'en proposer de plus bas.

Dans tout cela, il y a une évidente ambiguïté juridique. Contre les avis obligatoires de la Surveillance des prix, il n'y a aucune possibilité de recours. On peut recourir au Conseil fédéral, il est vrai, qui toutefois en règle générale se fonde toujours sur l'avis de la Surveillance des prix.

Tout ce flou a aujourd'hui une conséquence politique évidente et importante: un transfert toujours plus prononcé de charges financières vers les cantons. Est-ce juste, est-ce faux? Je n'ai pas de réponse aujourd'hui. Pour répondre à cette question importante, il est auparavant nécessaire que le Conseil fédéral fasse ce que la loi lui ordonne de faire: édicter des directives qui permettent de disposer des données objectives et comparables. La Surveillance des prix doit faire son travail sur la base de ces données et non pas se substituer à celles-ci.

Attention! Je ne critique pas M. Marti Werner, le préposé à la Surveillance des prix, qui fait très bien son travail – et comment pourrait-il en être autrement, avec le nom qu'il porte!

J'ai posé la question de la compatibilité de sa fonction avec l'exercice du mandat politique fédéral. Cette question, je la pose dans l'intérêt même du préposé à la surveillance des prix et de l'importante fonction qu'il revêt. L'indépendance de celui qui doit juger a deux composants nécessaires et bien distinctes. Il y a tout d'abord l'indépendance de jugement; c'est une dimension intérieure qu'on a ou qu'on n'a pas.

Mais il y a une autre dimension. C'est l'apparence d'indépendance que l'on donne au justiciable. Si je ne doute absolument pas que le préposé actuel dispose pleinement de son indépendance, il est indéniable qu'il n'apparaît pas pleinement indépendant en cumulant ses fonctions avec celle du mandat de conseiller national politiquement engagé. Cela est aujourd'hui plus manifeste que par le passé, le rôle assumé par le préposé à la Surveillance des prix étant devenu plus important, plus déterminant et plus délicat.

A tort ou à raison – probablement à tort –, le préposé à la Surveillance des prix donne aujourd'hui l'impression de vouloir absolument prouver que la LAMal contribue à baisser les coûts de la santé. C'est en fait le cumul de ses fonctions qui suscite de telles impressions justes ou fausses; je le disais: probablement fausses. Mais pour la crédibilité même de ces fonctions, on devrait éviter que ces questions puissent être posées.

Le Conseil fédéral et le Parlement seraient ainsi bien inspirés de se pencher une fois encore et sérieusement sur ce problème. Je suis persuadé que la crédibilité des institutions ne pourrait qu'en profiter.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Je comprends l'insatisfaction de M. Marty. Je dirai que je la partage, sauf qu'il y a une différence entre lui et moi: je suis responsable de l'administration chargée de mettre en place cette comptabilité analytique. Il ne suffit donc pas que j'exprime ici mon insatisfaction. Je regrette que nous n'ayons pas encore été en mesure de mettre en place ce que la loi attend de nous.

Dans toute la mise en oeuvre de la LAMal, le facteur temps a été un facteur absolument sous-estimé. L'importance des instruments à mettre en place, des négociations à faire, de la nouvelle mécanique, n'a absolument pas été, au départ, suffisamment intégrée dans ces éléments. J'aimerais vous rappeler que mon vœu le plus cher, par exemple, était de gagner une année avant la mise en oeuvre de la LAMal. Cela n'a pas été le cas, en partie aussi, dans le dialogue qui a eu lieu entre Parlement et Gouvernement. Effectivement, nous

voyons dans de nombreux domaines – et j'aimerais bien que l'on ne se renvoie pas trop les responsabilités les uns aux autres – des difficultés quant à la mise en place du système dans le respect des délais.

Rappelez-vous, nous parlions hier du GRAT qui, lui aussi, a deux ans de retard. Nous parlons ici de la comptabilité analytique: la tâche s'est révélée extrêmement difficile. Nous avons attendu, d'abord, et la loi nous en faisait obligation, que les hôpitaux eux-mêmes nous fournissent la proposition, et c'est normal. C'est aux hôpitaux, et à l'organisation qui les regroupe, de savoir ce qui existe déjà, quels systèmes ont fait leurs preuves, quel type de comptabilité s'applique aux hôpitaux de la façon la plus adéquate. Mais la VESKA elle-même – ou «H plus/Les hôpitaux de Suisse», comme elle s'appelle aujourd'hui – s'est trouvée confrontée à un problème d'absence d'homogénéité dans les systèmes qui sont appliqués, de différences capitales, d'une part, entre des grandes institutions qui sont gérées comme de grandes entreprises, et, d'autre part, des hôpitaux qui n'avaient pour ainsi dire aucune, ou que des rudiments de comptabilité.

Nous avons aussi toute la difficulté du passage d'un système géré par les règles de l'administration à un système qui doit être géré selon les règles du management d'entreprise, quelles qu'elles soient, et je suis persuadée qu'elles peuvent s'appliquer également aux hôpitaux.

La difficulté de cette tâche a fait que concernant le projet qui nous a été remis, nous avons dû voir dans quelle mesure il était applicable à l'ensemble des hôpitaux. Nous l'avons remis en procédure de consultation et le résultat a été épouvantable. Ce projet a été remis en pièces et nous avons dû les recoudre. Nous sommes actuellement dans la situation où nous avons un projet que nous pensons pouvoir discuter, mettre définitivement au point cette année, et nous espérons qu'au 1er janvier de l'an 2000, ce système pourra entrer en vigueur. Voilà l'état de la mise en place de ce système.

La deuxième remarque que vous avez faite, c'est celle d'imputer à ce retard un effet sur les coûts du système, en particulier le coût à la charge des assurances-maladie, et donc de l'effet sur les primes. Je peux vous donner raison uniquement sur un point: dans la mesure où le maître-mot de cette loi est «transparence» et nous sommes loin de l'avoir réalisée, mais dans la mesure où la transparence doit à la fois permettre des gestions plus rationnelles et une adéquation des soins à la maladie – je pense là au forfait par cas, par diagnostic –, il y a un potentiel d'économies dans cette transparence. J'en suis persuadée.

Mais ceci est quelque chose qui ne peut se réaliser qu'à long terme; même lorsque nous aurons la comptabilité. Cela ne sera que le début d'une évolution qui permettra des transformations d'attitude dans les hôpitaux. Nous devons d'ailleurs veiller très attentivement à ce qu'il n'y ait pas de nouveaux effets pervers qui se développent: par exemple, que le forfait par cas ne devienne pas le prétexte ou la pression pour ne plus appliquer des soins intégraux – soit une prise en charge avec le patient mis au centre de la démarche, mais un repli sur des démarches purement techniques, la médecine ne s'appliquant alors que là où elle a l'impression d'avoir des «trucs» qui permettent de guérir et ne prenant plus globalement en charge le patient. Mais nous faisons le pari, et vous le faites avec nous, que la transparence à long terme sera un facteur de maîtrise des coûts, et aussi de contrôle de la collectivité sur le fonctionnement des institutions sanitaires.

L'effet sur les primes, lui, n'est pas du tout aussi direct. En particulier – c'est d'ailleurs ce que vous critiquez dans un deuxième temps –, l'absence de comptabilité analytique, l'absence de transparence dans les hôpitaux et l'effort – ils doivent aussi le faire eux-mêmes – ont conduit le Conseil fédéral, en général, en cas de recours, à refuser des augmentations de tarif demandées parfois très légèrement par les cantons, sans que ceux-ci soient en mesure de donner, de leur côté, des éléments qui leur permettent de justifier cela. Loin d'avoir un effet sur les primes, le fait que nous soyons actuellement extrêmement prudents pour toute modification de tarif a, au contraire, un effet de frein sur le passage des charges des cantons vers les assurés.

Mais alors, en déduire, Monsieur Marty, qu'il y a une charge additionnelle, un transfert des charges de la santé qui s'est fait depuis trois ans sur les cantons, je crois que vous n'êtes pas en mesure de le démontrer. D'ailleurs, je dirai que vous affirmez cela à tort ou à raison, et je crois que c'est plutôt à tort. Nous avons parlé hier des mesures d'évaluation dans la mise en place de la LAMal. Tout semble indiquer plutôt un transfert des charges des cantons vers les assurés, sur le plan du Spitex ou sur le plan de la prise en charge, par exemple, de services de prévention que les cantons ou les communes assumaient à travers les systèmes scolaires tels que les dentistes, services très souvent sacrifiés aujourd'hui. Nous avons plutôt des raisons de craindre un allègement qui, en soi, est une bonne chose, mais qui irait trop loin du côté des finances publiques, alimentées par un impôt en général progressif, c'est-à-dire avec un financement plus social, vers l'assurance-maladie financée par une prime par tête que l'on ne peut qualifier que de non sociale, quels que soient les éléments de correction que nous y apportons par les subventions accordées aux personnes à revenu modeste. Voilà où nous en sommes, voilà l'effet, tel que nous l'apprécions, de ce retard qui, je l'avoue, me déplaît autant qu'à vous.

Concernant les questions que vous avez posées quant au rôle du surveillant des prix, vous en avez lu la réponse qu'y apporte le Conseil fédéral. Il ne m'appartient ici que de confirmer que nous avons vraiment eu l'occasion de réexaminer ce sujet, que ce soit au moment de la nomination du surveillant des prix ou que ce soit à l'occasion de la question que vous posez, et aussi en d'autres occasions.

Les critères utilisés pour fonder les recommandations du préposé à la Surveillance des prix sont connus et sont utilisés dans ses prises de position. Il s'agit de déterminer s'il y a surcapacité ou non. Nous partageons absolument ce principe. Ce n'est pas à l'assurance-maladie de payer pour les surcapacités hospitalières. Ce principe, vous ne pouvez que le partager, parce que c'est la responsabilité des cantons, par la planification hospitalière, de veiller à trouver la juste mesure dans l'offre hospitalière. Quand je dis la juste mesure, ce n'est pas le minimum incompressible qui pourrait toucher à la qualité des soins, mais c'est effectivement la quantité de lits d'hôpitaux dans les différentes spécialités qui permettent à chacun de se faire soigner sans que les temps d'attente deviennent insupportables ou que la pression à les placer ailleurs devienne également trop forte.

C'est quelque chose de difficile à estimer. Les cantons y arrivent certainement aussi par tâtonnement. Les cantons assument largement une responsabilité qu'il est difficile d'assumer pour des responsables politiques. Il y a plus d'un conseiller d'Etat qui a déjà perdu l'estime de ses concitoyens, ou son poste, pour avoir montré du courage dans le domaine de la planification hospitalière, et nous essayons de les soutenir dans cette démarche.

Mais, encore une fois, le rôle du préposé à la Surveillance des prix est de veiller à ce que les surcapacités soient payées par ceux qui les ont créées, et non par les assurés qui souffrent de primes trop élevées.

La compatibilité du poste nous paraît être donnée. Vous savez qu'il s'agit d'ailleurs d'une tradition de confier la Surveillance des prix à des parlementaires. Qu'ils deviennent ou non conseillers fédéraux à l'avenir a sans doute peu à voir dans les critères de choix.

Mais M. Deiss a rempli cette fonction avant M. Marti Werner et personne, à ce moment-là, n'a posé la question de la compatibilité. Je crois qu'il ne serait pas bien venu de la poser aujourd'hui, alors que M. Marti accomplit son travail avec un dynamisme que le Conseil fédéral tient à remarquer et pour lequel il tient à lui manifester de la reconnaissance.

Voilà ce que je peux ajouter à la réponse écrite que nous vous avons donnée, et je comprends que notre réponse ne vous satisfasse pas en l'état. J'espère que d'ici l'automne vous verrez que la mise en place de la comptabilité analytique permettra de faire le pas que vous appelez de vos vœux et que j'essaie de réaliser.

98.3053

**Motion Nationalrat
(WBK-NR 96.058)
Medizinalberufsgesetz.
Umfassende
ärztliche Kompetenz
Motion Conseil national
(CSEC-CN 96.058)
Loi sur les professions médicales.
Compétences médicales
dans d'autres domaines**

Wortlaut der Motion vom 25. Juni 1998

Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen der aktuellen Reformvorhaben im Bereich der akademischen Medizinalberufe die geeigneten Massnahmen zu treffen, um durch verstärkte Berücksichtigung der sozialen, psychosozialen, ethischen und wirtschaftlichen Aspekte in der medizinischen Aus-, Weiter- und Fortbildung eine umfassendere ärztliche Kompetenz zu gewährleisten.

Texte de la motion du 25 juin 1998

Le Conseil fédéral est prié, dans le cadre du projet de réforme relatif aux professions médicales universitaires, de prendre des mesures visant à garantir aux médecins des compétences médicales dans d'autres domaines par une prise en compte renforcée des aspects sociaux, psychosociaux, éthiques et économiques dans les domaines de la formation médicale, du perfectionnement et de la formation continue.

Martin Jacques (R, VD) unterbreitet im Namen der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Erwägungen der Kommission

Die Kommission stellt fest, dass sich der Bundesrat am 8. April 1998 bereit erklärte, die Motion entgegenzunehmen, und dass diese am 25. Juni 1998 vom Nationalrat oppositionslos überwiesen worden ist.

Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Anliegen der Motion im Entwurf zu einem neuen Medizinalberufsgesetz, der zurzeit erarbeitet wird, berücksichtigt werden sollen. Es ist vorgesehen, das neue Gesetz, welches das Freizügigkeitsgesetz aus dem Jahr 1877 ablösen soll, im Jahre 2000 dem Parlament vorzulegen.

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:

Considérations de la commission

La commission constate que le Conseil fédéral s'est déclaré prêt, le 8 avril 1998, à approuver la motion et que le Conseil national l'a transmise, le 25 juin 1998, sans opposition.

Elle prend acte que l'objectif visé par la motion doit être pris en compte dans le projet de nouvelle loi sur les professions médicales, actuellement en cours d'élaboration. Il est prévu que la nouvelle loi, qui doit remplacer celle de 1877, soit présentée au Parlement en l'an 2000.

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.

Überwiesen – Transmis

98.3543

Motion Plattner
Schaffung eines Bundesgesetzes
betreffend medizinische Forschung
am Menschen

Motion Plattner
Elaboration d'une loi fédérale
concernant la recherche médicale
sur l'homme

Wortlaut der Motion vom 1. Dezember 1998

Der Bundesrat wird beauftragt, bis Ende 2001 ein eigentliches Bundesgesetz über die medizinische Forschung am Menschen in die Vernehmlassung zu schicken und im Jahre 2002 der Bundesversammlung vorzulegen, in dem die ethischen und rechtlichen Grundsätze und Schranken festgeschrieben werden, die in diesem Gebiet befolgt werden müssen, damit einerseits der Schutz der Menschenrechte in möglichst hohem Masse gewährleistet ist und andererseits eine sinnvolle medizinische Forschung am Menschen nicht verhindert wird.

Texte de la motion du 1er décembre 1998

Le Conseil fédéral est chargé de mettre en consultation, d'ici la fin 2001, un projet de loi fédérale concernant la recherche médicale sur l'homme, qui devra être soumis au Parlement en 2002. Ce projet de loi fixera les principes et limites à respecter dans ce domaine sur le plan de l'éthique et du droit; il garantira, d'une part et autant que possible, le respect des droits de l'homme et fera, d'autre part, en sorte que la recherche médicale sur l'homme – quand elle est utile – soit possible.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Aeby, Béguin, Bieri, Bloetzer, Brunner Christiane, Cottier, Daniöth, Gemperli, Inderkum, Jenny, Leumann, Maissen, Martin, Marty Dick, Onken, Respini, Rochat, Saudan, Schallberger, Schiesser, Seiler Bernhard, Simmen, Zimmerli (23)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Ich verweise auf die Begründung der – bis auf die Präzisierung der zeitlichen Zielsetzung – gleichlautenden Motion Dormann (97.3623), die im Nationalrat seit einem Jahr hängig, aber bestritten ist und gelegentlich von der Geschäftsliste gestrichen zu werden droht. Betreffend die Termine verweise ich darauf, dass:

- die Schweiz sich auf diesem gesetzgeberischen Gebiet gegenüber den meisten westeuropäischen Ländern im Rückstand befindet, so dass unsere Forscher sich noch immer auf rechtlich relativ unverbindliche standesrechtliche Richtlinien und andere Empfehlungen abstützen müssen;
- die vom Bundesrat unterstützte und bereits in die Vernehmlassung geschickte Ratifikation der Bioethik-Konvention des Europarates ohnehin die Schaffung eines entsprechenden Gesetzes verlangt; und
- mit dem vom Kanton Basel-Stadt ausgearbeiteten, vom Grossen Rat aber in Erwartung eines Bundesgesetzes nicht verabschiedeten Entwurf für ein «Gesetz über die biomedizinische Forschung mit Menschen» vom 22. September 1998 eine umfassende und detaillierte Arbeitsgrundlage für die Ausarbeitung eines entsprechenden Bundesgesetzes vorliegt, so dass die in der Motion verlangten Fristen nicht nur von der Sache geboten, sondern auch einhaltbar sind.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

vom 3. Februar 1999

Déclaration écrite du Conseil fédéral
du 3 février 1999

Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

Überwiesen – Transmis

98.3645

Motion Plattner
Organisation und Koordination
der Schweizer Ethikkommissionen

Motion Plattner
Commissions suisses d'éthique.
Organisation et coordination

Wortlaut der Motion vom 17. Dezember 1998

Es sind ein Konzept und darauf gestützt eine gesetzliche Lösung zur inhaltlichen, funktionellen und organisatorischen Koordination der rasch wachsenden Zahl von Schweizer Ethikkommissionen und anderen Kommissionen mit ethischen Aufgaben auszuarbeiten.

Ziele dieser Regelung sind:

- eine konsistente und rechtsgleiche Praxis der Kommissionen sicherzustellen;
- die Tätigkeitsbereiche und Funktionen sinnvoll festzulegen und abzugrenzen;
- die Schnittstellen abzudecken;
- die Koordination in strategischen, operativen und administrativen Fragen zu gewährleisten;
- der Dialog mit Wissenschaft und Öffentlichkeit aufgrund konsistenter Positionen glaubwürdig zu führen;
- eine einheitliche Vertretung der Schweizer Position in internationalen Gremien zu erreichen.

Folgende Mittel zur Zielerreichung sollen u. a. geprüft werden:

- die Zusammenführung der Ethikkommissionen des Bundes zu einer einzigen Kommission;
- die organisatorische Zusammenfassung der Kommissionen;
- die Überlappung der Mitgliedschaften;
- die Verpflichtung zur Verfahrenskoordination;
- die Sicherung von Beschwerdewegen an die rechtsvereinheitlichende oberste Instanz;
- die Zusammenlegung der Sekretariate und der wissenschaftlichen Kapazitäten.

Texte de la motion du 17 décembre 1998

Les commissions suisses d'éthique et les commissions investies de mandats qui touchent de près ou de loin à l'éthique se multipliant rapidement, il faut élaborer une stratégie et, à partir de là, un ensemble de dispositions légales propres à permettre de coordonner les travaux, le fonctionnement et l'organisation de ces commissions.

Cette réglementation aura plusieurs objectifs. Elle devra:

- créer les conditions d'une pratique cohérente et fondée sur l'égalité de traitement;
 - définir et délimiter les domaines d'activité et les fonctions;
 - couvrir les aspects se situant au carrefour de plusieurs domaines;
 - pourvoir à la coordination stratégique, opérationnelle et administrative;
 - créer les conditions d'un dialogue crédible, fondé sur des positions cohérentes, avec les milieux scientifiques et avec le public;
 - permettre à la Suisse de défendre une position uniforme au sein des organismes internationaux.
- Divers moyens devront être mis en oeuvre pour atteindre ces objectifs. Il faudra notamment:
- fonder les différentes commissions d'éthique de la Confédération dans une commission unique;
 - regrouper les commissions au niveau organisationnel;
 - faire en sorte que la représentation soit assurée par les mêmes personnes au sein des commissions pertinentes;
 - imposer une coordination des procédures;
 - prévoir des possibilités de recours auprès d'une autorité de dernière instance qui pourvoira à l'application uniforme du droit;
 - regrouper les secrétariats et les ressources scientifiques.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bieri, Gentil, Inderkum, Iten, Onken, Respini, Rochat, Schiesser, Schüle, Simmen, Wicki, Zimmerli (12)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

In den letzten Jahren sind in der Schweiz aufgrund von privaten Initiativen oder durch die Gesetzgebung etliche Kommissionen eingeführt oder angekündigt worden, die sich im Human- und Ausserhumanbereich mit ethischen und verwandten Fragen beschäftigen sollen. Zu erwähnen sind etwa:

1. die Eidgenössische Ethikkommission für die Gentechnik im ausserhumanen Bereich (in Vorwegnahme der Erfüllung der Gen-Lex-Motion);
2. die Fachkommission für biologische Sicherheit (aufgrund des Umweltschutzgesetzes);
3. die Nationale Ethikkommission (im Rahmen des Fortpflanzungsmedizinengesetzes);
4. die Eidgenössische Kommission für genetische Untersuchungen beim Menschen (im Rahmen des Vorentwurfes eines Gesetzes über genetische Untersuchungen beim Menschen);
5. die Zentrale medizinisch-ethische Kommission der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften (SAMW);
6. die Sachverständigenkommission für die Bewilligung zur Entbindung vom Berufsgeheimnis im Bereich Forschung in Medizin und Gesundheitswesen (aufgrund des Datenschutzgesetzes);
7. verschiedene Ethikkommissionen für klinische Versuche (aufgrund der Verordnung über klinische Versuche mit immunbiologischen Erzeugnissen);
8. die Eidgenössische Kommission für Tierversuche (aufgrund des Tierschutzgesetzes);
9. kantonale Tierschutzkommissionen zur Prüfung der Zulassung von Tierversuchen;
10. die Ethikkommission für Tierversuche der SAMW und der Schweizerischen Akademie der Naturwissenschaften.

Es ist abzusehen, dass auch die kommenden Gesetzgebungen über medizinische Forschung am Menschen und über die Transplantationsmedizin ethische Fragen aufwerfen werden, die unter Mitwirkung von (weiteren?) Ethikkommissionen beantwortet werden müssen.

Es ist offensichtlich, dass sich aus der Existenz dieser Vielfalt von Kommissionen, die sich ausschliesslich oder zum Teil mit ethischen Fragen befassen sollen, Koordinationsprobleme ergeben. Entsprechende Regeln sind aber in den jeweiligen Gesetzen nur spärlich oder gar nicht enthalten. Zudem sind den verschiedenen Kommissionen Arbeitsbereiche zugewiesen, die einerseits zu Abgrenzungsproblemen, andererseits zu Lücken führen können (z. B. Xenotransplantation: Human- oder Ausserhumanbereich?). Zudem sind diese Kommissionen im allgemeinen für Spezialfragen eingesetzt; die fach- und bereichsübergreifende Betrachtung droht also vernachlässigt zu werden.

Das Hauptanliegen einer Koordination muss es sein, eine in sich widersprüchliche und damit unglaubwürdige Praxis der verschiedenen Kommissionen und der rechtsanwendenden Behörden in Bund und Kantonen zu vermeiden. Es muss sichergestellt werden, dass nicht aufgrund inkonsistenter oder widersprüchlicher Begutachtungen rechtsungleich oder gar willkürlich entschieden wird. Weitere Anliegen drängen sich aber auch auf und sind im Text der parlamentarischen Initiative aufgeführt.

Ziel der vorliegenden Motion ist es, diese Koordination rasch in die Wege zu leiten. Die intensive Diskussion, die über dieses Thema im Rahmen der Gen-Lex zu führen sein wird, mit welcher ja der bereits eingesetzten Ethikkommission für den Ausserhumanbereich die gesetzliche Grundlage gegeben werden muss, bietet dafür den idealen Rahmen. Mit der Motion soll erreicht werden, dass der Bundesrat die Gelegenheit nutzt, ein Koordinationskonzept in die Botschaft einzuflügen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 1. März 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral du 1er mars 1999

Der Bundesrat ist bereit, eine Lösung im Sinne der Motion und der darin angestellten Überlegungen zum Problem der Ethikkommissionen zu suchen. Da der rechtliche Rahmen und die administrative Struktur für die erwähnte Prüfung noch zu definieren sind, wird vorgeschlagen, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Die Motion, die ich Ihnen hier vorlege, basiert auf meinen Erfahrungen als Sprecher der Parlamentarischen Versammlung des Europarates für Fragen der Bioethik. Ich habe in den letzten Jahren gelernt, dass die Bioethik, d. h. ethische Überlegungen in den verschiedensten Gebieten der Anwendung von Medizin und Biologie sowohl im Human- wie im Ausserhumanbereich, ein rasch wachsendes, sehr problematisches Gebiet ist. In allen Ländern, auch in der Schweiz, wird versucht, diese schwierigen Fragen, die auch die Öffentlichkeit sehr interessieren, durch qualifizierte Ethikkommissionen für verschiedene Bereiche angehen zu lassen. Die Öffentlichkeit und die Politik delegieren in einem gewissen Sinn mehr und mehr die Verantwortung, sowohl im Einzelfall wie auch im Grundsätzlichen, an diese spezialisierten Gremien. Dagegen ist nichts einzuwenden; nur darf die Gesellschaft nicht glauben, dass das Problem mit der fallweisen Delegation bestimmter Fragen an einzelne Ethikkommissionen schon gelöst sei.

Auf der kontinentalen Ebene hat sich gezeigt, dass die Vielfalt von Ethikkommissionen und Ethikgremien, die hier heranwachsen, zu einem gewissen Wildwuchs im «soft law»-Bereich führt, d. h. in der Rechtsetzung ohne klare gesetzliche Wirkungen. Es wird heute, sowohl in den einzelnen Ländern wie auch kontinental, mit grosser Anstrengung versucht, diese Rechtsprechung im «soft law»-Bereich der Ethik wieder zusammenzubringen, gewisse einheitliche Verfahrensregeln und Urteile heranzubilden. Denn es ist unerträglich, sich vorzustellen, dass in jeder Ecke des Kontinentes oder in jeder Ecke eines Landes unterschiedliche abschliessende Beurteilungen gefällt werden, ohne dass je eine konsistente und rechtsgleiche Behandlung, weder im Verfahren noch in der Beurteilung, zustande kommen kann.

Stellen Sie sich einmal vor, wir hätten diese Situation bei der Rechtsprechung selber, also im «hard law»-Bereich, hätten nur untergeordnete Gerichte und keine darüber aufgebaute rechtsvereinheitlichende Struktur, die z. B. bei uns in der Schweiz beim Bundesgericht gipfelt oder, bei der Frage der Menschenrechte in Europa – um die es hier im weiteren Sinne geht –, beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg. Es gibt ganz klar eine Notwendigkeit, eine konsistente und rechtsgleiche Praxis dieser Rechtsprechung sicherzustellen; ich meine, das sei nicht nur beim eigentlichen Recht, sondern auch in diesem «soft law»-Bereich der Beurteilung ethischer Fragen so.

In der Schweiz sind wir von dieser Entwicklung ein bisschen überrollt worden. Mittlerweile haben wir in diesem Land Hunderte von Ethikkommissionen. Einige davon sind schon auf nationaler Ebene eingesetzt worden, die letzte, für den ausserhumanen Bereich, haben wir im Vorgriff auf die Gen-Lex-Vorlage eingesetzt. Was wir aber verpasst haben, ist die rechtliche Sicherung der Strukturen dieser Kommissionen, die Sicherung einer gewissen Koordination ihrer Tätigkeitsbereiche, ihrer Funktionen, eine umfassende Abklärung der Schnittstellen zwischen den Kommissionen, die Vermeidung von Lücken bei der Behandlung der ethischen Fragen.

Meine Motion soll nun genau das erreichen. Ich bin sehr froh, dass der Bundesrat erklärt, dass er das Anliegen entgegennehmen will, dass er das Problem sieht und rasch handeln will. Allerdings verstehe ich nicht – das mag an der sehr kur-

zen Begründung liegen –, weshalb der Bundesrat mir sagt, dass er die Motion in ein Postulat umwandeln möchte. Ich habe ein wenig in der Verwaltung herumgehört, um festzustellen, wie ein solcher Antrag zustande kommen konnte. Das Erstaunliche ist, dass ich nur Leute finde, die mir versichern, sie hätten eigentlich gar nichts dagegen, dass die Motion als Motion überwiesen würde. Meine Vermutung ist die, dass der Antrag für Umwandlung in ein Postulat eine Konzession an die bereits bestehenden Ethikkommissionen ist, die von einer solchen Koordination natürlich eine gewisse Einschränkung ihrer autonomen Entscheidungsmöglichkeiten erwarten müssen. Nicht jede Kommission könnte aufgrund der persönlichen Überzeugung ihrer Mitglieder irgendeine Entscheidung fällen, sondern es würde wie in der Rechtsprechung gewisse verbindliche Richtlinien geben, an die sich diese Kommissionen in diesem Land genauso zu halten hätten wie die Gerichte bei der Rechtsprechung.

Ich finde es schade, dass nun solche Überlegungen dazu führen sollen, die Dringlichkeit dieses Anliegens abzuschwächen und es irgendwie ein wenig herunterzustufen. Je rascher wir das Problem angehen, desto besser sind wir dran. Zum Schluss darf ich in Erinnerung rufen, dass gerade in den letzten Monaten auf europäischem Niveau ein Zusammenschluss der nationalen Ethiksysteme angefangen hat. Der Europarat hat ein übernationales Gremium «Cometh» als Vereinigung der nationalen Ethikkommissionen seiner Mitgliedstaaten geschaffen, und zwar genau aus diesem Grund – er sieht die Frage der rechtsgleichen und konsistenten Praxis, die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung auf dem ganzen Kontinent. Der Europarat hat auch schon entsprechende Konventionen vorgelegt bzw. in Arbeit – hier spreche ich die Bioethik-Konvention und alle folgenden Zusatzprotokolle über ethische Fragen an, die sich in diesem Bereich stellen. Was für den Kontinent richtig ist, nämlich ein Versuch, rasch und nachhaltig eine gewisse Vereinheitlichung und Koordination herbeizuführen, kann für das eigene Land nicht falsch sein.

Deshalb beabsichtige ich, daran festzuhalten, dass diese Motion als Motion zu überweisen ist. Ich möchte mir aber vorbehalten, zuerst noch die Meinung von Frau Bundespräsidentin Dreifuss zu hören. Anschliessend werde ich entscheiden.

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Je vois que des collaborateurs qui auraient bien envie de recevoir cette motion me demandent si j'ai suffisamment d'arguments pour justifier la transformation en postulat. La réponse est oui.

Si je vous dis, Monsieur Plattner, que vous avez absolument raison – et je vous suis reconnaissante de mettre le doigt sur ce problème –, ne le considérez pas non plus comme une envie cachée de faire accepter vos propositions sous forme de motion. Non. Ce qui est vrai, c'est que les commissions d'éthique, qui correspondent à des besoins, se sont développées chaque fois dans des cadres législatifs précis pour répondre à l'un ou l'autre problème. Au fur et à mesure qu'on mettait en place ces différentes lois, on se rendait compte, lorsqu'il fallait ensuite voir concrètement leur application, que, dans un petit pays où nous n'avons pas énormément de spécialistes des questions éthiques, où il serait regrettable que les mêmes personnes siègent dans toutes sortes de commissions et y consacrent plus de temps que nécessaire, la coordination était absolument nécessaire. Elle n'est pas très facile.

C'est sur ce plan-là que votre incitation à agir est tout à fait positive, car il y a un certain cloisonnement des domaines, il y a un certain cloisonnement des départements, je le reconnais volontiers. Je suis très heureuse que ce soit le Département fédéral de l'intérieur, cela n'était pas évident au départ, qui reçoive la compétence de vous répondre, la compétence et la «Federführung» de réaliser ensuite les désirs que vous avez exprimés par le biais de votre motion.

Dans ce cadre complexe et cloisonné, nous avons pensé plus honnête de proposer la transformation en postulat.

Le Conseil fédéral le dit dans le rapport écrit extrêmement bref: le problème que vous soulevez n'est pas simple et il est

nouveau pour la Confédération. C'est depuis peu de temps seulement qu'il y a une telle explosion de commissions d'éthique. Nous aimerions donc garder une plus grande marge de manoeuvre que celle que vous indiquez, pour savoir comment examiner ce problème, et quelles conclusions devront être tirées de cet examen.

Nous pensons que votre suggestion, dans votre développement, qui consiste à mettre ce problème en liaison avec le paquet Gen-lex, n'est pas une très bonne idée. Le paquet Gen-lex, qui est sur le point d'être achevé, risquerait d'être retardé si on lui donnait la nouvelle tâche qu'est la coordination des commissions d'éthique. Il s'agirait d'un projet additionnel dans ce qui est déjà un «bouquet» de projets. Le Conseil fédéral est d'avis que le «bouquet» Gen-lex doit pouvoir maintenant aller de l'avant, sans recevoir encore des tâches supplémentaires.

Votre inquiétude est de savoir si, dans la volonté de transformation de la motion en postulat, il y aurait une intention du Conseil fédéral de repousser le traitement de la question et de ne pas lui accorder un haut degré de priorité. Je comprends très bien que vous exprimiez ce doute. Il a fallu d'abord déterminer quel département était compétent. Les intentions du Département fédéral de l'intérieur sont de traiter ceci non pas en relation avec Gen-lex, pour lequel je ne suis pas «federführend», mais en relation avec le projet de loi fédérale sur la recherche médicale sur l'être humain que vous avez proposée par une autre motion, que nous acceptons et que nous mettons en travail.

Le projet de loi fédérale sur la recherche médicale sur l'être humain est déjà très avancé dans les travaux préparatoires – nous avons déjà eu un groupe d'experts et un rapport. Nous pensons tout à fait réaliste de présenter ce projet d'ici fin 2001, tel que votre motion le demande. C'est dans ce cadre-là que nous pensons pouvoir régler la question d'une certaine exubérance de la création des commissions d'éthique. Vous demandez aussi quels sont les problèmes à résoudre. Pourquoi est-ce que nous disons que nous aurions besoin d'une certaine marge de manoeuvre pour savoir comment résoudre les choses? D'abord, certaines des commissions qui existent ou dont la création est déjà décidée ou prévue doivent conseiller à la fois sur des questions techniques et sur des questions éthiques. C'est par exemple le cas pour la Commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique, ou pour d'autres commissions. Nous avons donc là des groupes composites, qui ont des connaissances très profondes de la matière à traiter et peuvent apporter des réponses aux questions éthiques que ces matières soulèvent. Et nous devons savoir comment nous pouvons répondre aux deux besoins: le besoin d'une connaissance très approfondie d'un sujet, et celui d'une connaissance cohérente et large des questions éthiques. Pour le moment, nous n'avons pas trouvé la réponse à cela. Ce sont des spécialistes différents qui doivent être intégrés dans un processus de coordination. Vous le savez tout aussi bien que moi: aujourd'hui, il y a des comités d'éthique locaux, par exemple dans les hôpitaux, pour les tests cliniques; il y a des commissions cantonales, par exemple dans le domaine de l'expérimentation animale; il y a des commissions fédérales. Et nous devons non pas seulement coordonner les commissions fédérales, mais voir quels sont leurs rapports avec les commissions locales.

Nous avons un intérêt à conserver ces instances locales. Et il s'agit aussi d'intégrer cet élément dans la réflexion que vous nous demandez de faire.

Vous savez aussi que certaines des commissions que vous citez sont sous l'autorité de la Confédération, que d'autres sont sous l'autorité d'associations de chercheurs: je pense en particulier à l'Académie suisse des sciences médicales ou à l'Académie suisse des sciences naturelles. Là, nous devons voir, dans ces efforts d'harmonisation et de coordination, comment l'expérience acquise par ces organismes peut nous être utile, mais aussi s'il y a des fusions à envisager entre ce qui est privé et ce qui est public. Vous avez tout à fait raison, mais cela parlerait plutôt en faveur de l'adoption de la motion; nous devons tenir compte du fait que nous avons, dans un petit pays, finalement relativement peu de gens ca-

pables de nous conseiller et donc que nous devons les utiliser de façon optimale. Cela irait dans le sens de votre proposition.

Je crois que les autres éléments montrent que vous ne perdez rien à suivre l'avis du Conseil fédéral. Mais je suis curieuse de savoir ce que vous déciderez, Monsieur Plattner, et, le cas échéant, ce que décidera le Conseil. Mes intentions, vous les connaissez.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich habe festgestellt, dass im Departement offensichtlich begriffen worden ist, worum es mir geht. Ich bin sehr zufrieden mit der Darlegung der Problematik, wie sie uns Frau Bundespräsidentin Dreifuss nun präsentiert hat. Ich muss zugeben, dass ich immer noch nicht verstehe, warum man bei dieser Position am Schluss die Umwandlung in ein Postulat verlangt. Aber ich habe gehört, dass Frau Bundespräsidentin Dreifuss bereit ist, dieses Postulat sozusagen als Anhang an die eben überwiesene Motion für ein Forschungsgesetz betreffend die medizinische Forschung am Menschen anzusehen. Sie hat einen Termin genannt, nämlich Ende des Jahres 2001, und ich verlasse mich jetzt einfach auf den guten Namen des Bundesrates und der Frau Bundespräsidentin. Ich glaube das und bin deshalb bereit, der Umwandlung der Motion in ein Postulat zuzustimmen.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

98.3684

Motion Cottier Lebenshaltungskosten. Einkommens- und Verbrauchsstatistiken

Motion Cottier Coût de la vie. Statistiques sur les revenus et sur la consommation

Wortlaut der Motion vom 18. Dezember 1998

Der Bundesrat wird beauftragt, so rasch als möglich die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen, um die Veränderung der Lebenshaltungskosten verschiedener sozio-ökonomischer Gruppen zu erfassen. Insbesondere sind solche Erhebungen für erwerbstätige Haushalte, Haushalte von Familien und Alleinerziehenden mit Kindern sowie für Altersrentner zu differenzieren.

Regelmässige statistische Erhebungen zur Erfassung der Einkommenssituation, insbesondere zum Konsum- und Sparverhalten dieser verschiedenen sozio-ökonomischen Gruppen sollen die periodische Statistik zu den Lebenshaltungskosten ergänzen.

Die zunehmende Liberalisierung und Globalisierung der Wirtschaft hat bewirkt, dass der bestehende Landesindex der Konsumentenpreise weder den Sozialpartnern noch der Politik Antworten auf neu auftauchende Fragen liefern kann. Angesichts der bevorstehenden Mehrwertsteuer-Erhöhungen ist es z. B. für alle Wirtschaftskreise und die Politik von grösster Bedeutung zu wissen, wie die Wirtschaftssubjekte, wie die einzelnen Haushalte auf solche Steuererhöhungen reagieren. Einblicke in das Verbrauchs- und Sparverhalten der verschiedenen Haushaltstypen sind sowohl gesellschafts- wie wirtschaftspolitisch relevant.

Texte de la motion du 18 décembre 1998

Le Conseil fédéral est chargé de créer le plus rapidement possible les conditions permettant de saisir l'évolution du coût de la vie dans les différents groupes socio-économi-

ques. Des statistiques distinctes devront être établies notamment pour les ménages comprenant des personnes actives, les foyers avec enfants, les familles monoparentales et les retraités.

Les statistiques périodiques sur le coût de la vie devront être complétées systématiquement par des statistiques sur le revenu des ménages, notamment sur le comportement des groupes précités en matière de consommation et d'épargne. L'économie étant prise dans un mouvement de libéralisation et de mondialisation croissantes, l'indice suisse des prix à la consommation (IPC), tel qu'il est établi actuellement, ne permet plus de répondre aux questions nouvelles que se posent les partenaires sociaux et la classe politique. Plusieurs relèvements du taux de la TVA étant envisagés à brève échéance, il est essentiel que les milieux économiques et les hommes politiques, pour ne citer qu'eux, sachent comment les acteurs économiques, en particulier les ménages, réagiront aux augmentations d'impôts. Il est intéressant – autant du point de vue sociologique que du point de vue économique – de connaître le comportement des différents types de ménages en matière d'épargne et de consommation.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bieri, Delalay, Forster, Respini, Rochat, Saudan, Schiesser (7)

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

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 24. Februar 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral du 24 février 1999

Le Conseil fédéral est conscient des lacunes, parfois importantes, que présentent les statistiques dans le domaine du coût de la vie, des revenus et de la consommation. Il partage, par conséquent, l'avis du motionnaire et estime que de meilleures bases statistiques fourniraient des informations fondamentales pour la politique sociale, économique et financière.

A l'heure actuelle, certaines statistiques se rapportent déjà aux sujets mentionnés dans le texte de la motion: c'est le cas notamment de l'IPC et de l'enquête sur les revenus et la consommation. L'IPC tient en général lieu d'indicateur subsidiaire pour mesurer l'évolution du coût de la vie. L'Office fédéral de la statistique (OFS) est en train de le réviser. Quant à l'enquête sur les revenus et la consommation, les derniers résultats disponibles datent de 1992. En 1998, une nouvelle enquête de ce type a été réalisée auprès de quelque 9000 ménages. On en connaîtra les résultats au cours de l'été 1999. L'enquête suisse sur la population active fournit, elle aussi, depuis 1991 certaines données sur la situation en matière de revenus.

L'IPC actuel, qui est fondamental pour la politique sociale et économique et doit, de ce fait, continuer d'être calculé, ne constitue néanmoins pas un véritable indicateur des modifications du coût de la vie. En effet, il mesure l'évolution des prix, mais pas celle du coût de la vie. Un réel indice du coût de la vie devrait tenir compte d'autres dépenses, telles que les primes d'assurances, les cotisations d'assurances sociales et les impôts directs. Par ailleurs, il ne devrait pas prendre en considération les modifications des habitudes de consommation tous les dix ans seulement, mais revoir chaque année la pondération des éléments qui composent le panier type.

Un projet visant à «concevoir et à établir un indice des assurances» figure au programme pluriannuel de l'OFS, approuvé en 1996 par le Conseil fédéral et présenté aux Chambres fédérales. Ce projet est de nature à améliorer dans une certaine mesure les bases statistiques pouvant servir au calcul du coût de la vie. Par manque de ressources, il n'est toutefois pas possible d'accorder la priorité voulue à ce projet, dont la réalisation doit aussi permettre de donner suite au postulat Vollmer (96.3096, «Calcul de l'indice suisse des prix à la consommation. Révision»).

Le Conseil fédéral est prêt à examiner quelles sont les possibilités de combler les lacunes évoquées plus haut. C'est pourquoi il s'est aussi déclaré prêt à accepter le postulat Bütiker (98.3403, «Indice des prix à la consommation. Harmonisation entre la Suisse et l'UE»), en vue d'améliorer l'IPC. Le Conseil fédéral s'efforcera en outre de tenir compte du contenu de la présente motion en établissant le prochain programme pluriannuel de la statistique pour les années 1999–2003. Toutefois, il convient de remarquer que l'OFS ne sera pas en mesure d'effectuer les travaux requis s'il ne dispose pas de moyens supplémentaires, étant donné les autres tâches qu'il doit mener à bien, les ressources dont il dispose actuellement et les exigences de l'«objectif budgétaire 2001». Le calcul d'un indice du coût de la vie différencié et la saisie d'informations sur les revenus et les comportements en matière de consommation et d'épargne par groupe socio-économique, en particulier, exigent des ressources supplémentaires. Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates
Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Cottier Anton (C, FR): Ich danke dem Bundesrat für seine positive Antwort in bezug auf das Anliegen meiner Motion, die Statistiken zu den Lebenshaltungskosten zu verbessern und Einkommens- und Verbrauchsstatistiken einzuführen.

Diese Grundlagen sind unerlässlich, um in Zukunft gerade in der Sozialpolitik sach- und realitätsgerechte Lösungen zu treffen. Es freut mich, dass der Bundesrat eine positive Antwort gibt. Der Bundesrat stellt in seiner schriftlichen Stellungnahme fest, dass in diesem Bereich empfindliche Lücken bestünden und dass mit den vorgeschlagenen Statistiken Grundlagen für wichtige Basisinformationen für die Wirtschaft, für die Finanzpolitik und vor allem für die Sozialpolitik geschaffen würden. Der Bundesrat stellt im weiteren fest, dass der Landesindex der Konsumentenpreise kein echter Indikator für die Darstellung der tatsächlichen Veränderung der Lebenshaltungskosten sei. Dieser messe nämlich die Entwicklung der Preise und nicht diejenige der Lebenshaltungskosten.

Der Bundesrat begrüsst also meinen Vorstoss auf der ganzen Linie und ist trotzdem nicht bereit, die Motion entgegenzunehmen. Er will sie wegen finanziellen und personellen Engpässen in ein Postulat umwandeln. Fachleute und Wissenschaftler sowohl im In- wie im Ausland empfehlen dringend den Ausbau des statistischen Instrumentariums auf diesem Gebiet. Im Inland ist es insbesondere die Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich. Wir wissen aufgrund amerikanischer Studien, dass der Landesindex der Konsumentenpreise die Teuerung statistisch überzeichnet. Mit dem IDA-Fiso-Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen besitzen wir eine grundlegende Analyse der Sozialversicherungen. Lösungen stehen an. Wenn wir sachgerecht entscheiden wollen, benötigen wir die verlangten statistischen Erhebungen. Wenn wir die neuen Realitäten in unsere Entscheidungsfindung einbauen wollen, benötigen wir neue statistische Grundlagen.

Die Vorschläge zur 11. AHV-Revision, aber auch diejenigen zur IV-Revision gehen von weiteren Mehrwertsteuer-Erhöhungen in den kommenden Jahren aus; 5 Prozent sollen es bis 2022 sein. Es ist äusserst wichtig, dass die politischen Instanzen wissen, wie die Haushalte, wie der Konsum auf diese Erhöhungen reagieren wird, welchen Einfluss diese Mehrwertsteuer-Erhöhung auf die Sparneigung der Haushalte hat. Im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes, das wir in der letzten Woche beschlossen haben, haben wir eine Motion verabschiedet, mit welcher der Bundesrat beauftragt wird, Vorschläge dazu zu unterbreiten, wie unter Berücksichtigung der finanziellen Lage der AHV die Anpassung der AHV-Renten an die Lohn- und Preisentwicklung in Zukunft auszugestalten sei. Wie soll dieser Auftrag ohne statistische Daten erfüllt werden?

Spätestens nach den beiden IDA-Fiso-Berichten ist auch zu erwarten, dass die Diskussionen um die Lohn- und Preisentwicklung, um die verfügbaren Haushalteinkommen, um die Sparneigung ausbrechen werden. Wir fragen uns, wie der Bundesrat angesichts dieser anstehenden Herausforderungen ohne statistische Daten argumentieren und konkrete Vorschläge unterbreiten will.

Diese wenigen Hinweise zeigen, dass in unmittelbarer Zukunft solche Daten vorhanden sein müssen, wenn situationsgerecht und zukunftsorientiert Massnahmen getroffen werden müssen. Wir benötigen also diese statistischen Grundlagen, um auf die Realitäten abgestützte Lösungen zu treffen. Es ist ein prioritäres Anliegen. In Ihrer Stellungnahme, Frau Bundespräsidentin, erwähnen Sie die parlamentarischen Vorstösse, die zum Thema dieser statistischen Grundlagen bereits eingebracht worden sind. Alle sind in der Form des Postulates überwiesen worden. Seither sind wir keinen Schritt weitergekommen.

Aus all diesen Gründen empfehlen wir Ihnen, den Vorstoss als Motion zu überweisen. Der Bundesrat will diese statistischen Unterlagen ohnehin erarbeiten. Tun wir es deshalb jetzt, um den wirklichen Prioritäten Rechnung zu tragen!

Dreifuss Ruth, présidente de la Confédération: Monsieur Cottier, votre dernière remarque est, en fait, la remarque cruciale. Vous dites: «Fixons les vraies priorités, acceptons cette motion.» Mais n'est-il pas un peu difficile de fixer des vraies priorités sans avoir en vue l'ensemble des choses, ou en oubliant en particulier la discussion que vous avez pu mener également sur le programme quadriennal des statistiques fédérales?

Nous avons effectivement beaucoup de tâches à remplir et nous n'avons pas les moyens pour les remplir toutes de façon suffisante. Si nous vous demandons de ne pas fixer vous-même cette priorité, c'est parce que, dans ce cas, vous nous demandez d'abandonner d'autres statistiques, car nous n'avons pas les moyens de faire un programme d'ensemble. Sur ce plan-là, l'instrument de la motion nous paraît être un instrument qui réduit d'une façon trop drastique la possibilité que nous avons de fixer un programme d'ensemble, d'en discuter avec vous. C'est un nouvel instrument: la loi fédérale sur la statistique fédérale, le programme quadriennal sont de nouveaux instruments. Le réexamen annuel du programme de l'Office fédéral de la statistique est un instrument que nous avons mis en place maintenant depuis quelques années. Il est clair que si vous nous dites tout d'un coup que c'est cette statistique-là qui est la plus importante et tant pis pour les autres, vous nous conduisez à une situation où nous pourrions avoir de la peine à gérer les ressources que vous mettez à notre disposition. Voilà la seule raison, mais qui est, à mon avis, extrêmement importante, qui nous amène à reconnaître l'importance de cette statistique et à solliciter de votre part la possibilité, qui me paraît être du ressort du Conseil fédéral et de l'administration, de fixer exactement l'allocation des ressources que vous nous donnez pour répondre à l'ensemble des besoins.

La deuxième remarque concerne les questions que vous avez soulevées et que je comprends bien: vous avez demandé comment le Conseil fédéral pouvait se poser des questions sur l'adaptation de l'AVS aux salaires et au coût de la vie, alors qu'il n'avait pas de statistiques en la matière. Bien sûr qu'il en a. Elles ne sont pas toujours très satisfaisantes; elles posent des problèmes. Nous suivons de très près l'évolution des techniques. Nous savons que l'indice des prix est en partie un indice consensuel et négocié. Nous savons qu'il y a un «time-lag» important, un délai d'adaptation.

Ce sont des éléments qui sont discutés dans le monde entier. Je vois ici, parmi les papiers que m'ont remis mes collaborateurs, que, par exemple, il y a actuellement toute une étude aux Etats-Unis sur les décalages et les erreurs, les biais de tels indices. Mais nous avons des instruments, et même imparfaits, ils nous servent depuis de très nombreuses années et ils nous permettent de répondre aux besoins que vous avez mentionnés.

Dans ce domaine, il faut pouvoir aussi nous rapprocher peu à peu de ce qui est souhaitable. Il faut nous donner le temps de mettre au point les instruments utiles. L'étude américaine que je cite montre que s'il y a un besoin d'agir, il y a aussi un besoin de précaution, parce qu'il ne nous sert à rien de changer d'indice et de ne pas en trouver forcément un qui soit vraiment meilleur.

D'une part, nous voulons – je sais que ce n'est pas toujours de très bon goût de le dire – assumer la responsabilité exécutive et administrative sur la répartition des moyens que vous nous donnez dans le domaine statistique en toute transparence, grâce à la loi, au programme quadriennal et aux programmes annuels. D'autre part, nous voulons pouvoir avancer d'une façon précautionneuse, en tenant compte des recherches qui sont faites sur le plan national et sur le plan international.

Voilà pourquoi nous proposons la transformation de la motion en postulat.

Nous partageons, par ailleurs, les remarques sur les lacunes soulevées et présentées par M. Cottier qui a fait là une analyse tout à fait pertinente des problèmes que nous aurons à résoudre au cours des prochaines années.

Cottier Anton (C, FR): Wir stellen also fest: Der Bundesrat geht mit den Folgerungen in meiner Motion in allen Punkten einig. Frau Bundespräsidentin erwähnt insbesondere, dass das Legislaturprogramm, das übrigens dieses Jahr zu Ende gehen wird, die Überweisung als Motion nicht zulasse, weil darin andere Prioritäten zu erfüllen seien.

In meiner Motion setze ich keine Frist zur Erfüllung der Anliegen, und wenn wir die Motion überweisen, entsteht für den Bundesrat die Pflicht, die Lücken zu schliessen. Der Bundesrat wird ein neues vierjähriges Legislaturprogramm erstellen. In diesem neuen Legislaturprogramm – es ist nicht das alte, das Frau Bundesratspräsidentin erwähnt hat – werden die Schlussfolgerungen dieser Motion aufgenommen werden müssen. Es wird also für den Bundesrat die Pflicht bestehen, das Anliegen der Motion im neuen vierjährigen Legislaturprogramm aufzunehmen. Deshalb sehe ich keinen Grund, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Wie gesagt: Zum gleichen Thema sind bereits zahlreiche Vorstösse in der Form des Postulates überwiesen worden, und wegen des alten Legislaturprogrammes konnte das Anliegen nicht verwirklicht werden. Im neuen Legislaturprogramm können wir dies hingegen tun; wenn ich an der Motion festhalte, dann in der Absicht, dadurch auf das neue Legislaturprogramm Einfluss zu nehmen.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion

30 Stimmen
(Einstimmigkeit)

98.3588

Motion Leumann Änderung des Freizügigkeitsgesetzes

Motion Leumann Modification de la loi sur le libre passage

Wortlaut der Motion vom 15. Dezember 1998

Ich bitte den Bundesrat, bei der nächsten Revision des BVG das Freizügigkeitsgesetz so abzuändern, dass:

1. Bagatell-Freizügigkeitsleistungen nicht mehr an die Auffangeinrichtung überwiesen werden müssen;
2. der «Verzugszins» bei «vergessenen» Guthaben nicht geschuldet ist, wenn die erfüllungsbereite Vorsorgeeinrichtung nicht handeln kann.

Texte de la motion du 15 décembre 1998

Je charge le Conseil fédéral de modifier, lors de la prochaine révision de la LPP, la loi sur le libre passage de sorte:

1. qu'on ne doive plus obligatoirement transférer à l'institution supplétive les prestations de libre passage d'un montant dérisoire;
2. que l'ancienne institution de prévoyance n'ait plus à payer d'«intérêt moratoire» sur les avoirs oubliés, sachant qu'elle n'a pu agir alors qu'elle était disposée à le faire.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Nachdem von den Ende 1998 bei der Auffangeinrichtung liegenden etwa 160 000 Freizügigkeitskonten rund 30 Prozent einen Betrag von 500 Franken und weniger erreichen, sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, auf dem Wege der Verordnung Ausnahmen vorzusehen, wonach solch kleine Beträge nicht mehr an die Auffangeinrichtung überwiesen, sondern nur noch der Zentralstelle gemeldet werden müssen. Der Aufwand, der mit der Kontoerrichtung, Kontoauflösung und den Gebühren solch kleiner Konten verbunden ist, steht in keinem Verhältnis zur Grösse dieser Beträge. Oft übersteigen diese Kosten das Vermögen. Deshalb wäre es sinnvoll, diese «vergessenen» Freizügigkeitsansprüche nicht mehr an die Auffangeinrichtung zu überweisen, sondern nur noch der neu geschaffenen Zentralstelle zu melden. Zweckmässig wäre eine Regelung, welche auf dem Wege der Verordnung zum Freizügigkeitsgesetz (FZG) Ausnahmen vorsieht, wobei der Bundesrat die Details regelt.

Das zweite Problem betrifft den «Verzugszins» in Artikel 4 Absatz 2 FZG. Dieser «Verzugszins» ist nämlich nicht nur dann zu entrichten, wenn die bisherige Vorsorgeeinrichtung mit der Erbringung ihrer Leistungen in Verzug ist, sondern auch, wenn die ausgetretene versicherte Person ihrer Verpflichtung, über die weitere Verwendung des Guthabens zu verfügen, nicht nachkommt. Die erfüllungsbereite Vorsorgeeinrichtung kann dann auch nicht handeln. Dass die am Verzug schuldlose Vorsorgeeinrichtung einen «Verzugszins» zu entrichten hat, widerspricht sowohl der geltenden Regelung im OR als auch dem gesunden Rechtsempfinden; und eine Regelung, die gleichsam Strafcharakter hat, sollte nicht beibehalten werden.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Februar 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral du 17 février 1999

Der Bundesrat ist sich der zwei von der Motionärin vorgebrachten Probleme bewusst. Dass ein Handlungsbedarf besteht, lässt sich nicht leugnen. Der Bundesrat hat daher am 27. August 1998 entsprechende Vorschläge in die Vernehmlassung zur 1. BVG-Revision gegeben.

1. Bagatell-Freizügigkeitsleistungen

In der Vernehmlassung schlägt der Bundesrat vor, dass die Vorsorgeeinrichtungen nach Artikel 4 Absatz 2 FZG neu sechs Monate zuwarten müssen, bevor sie die Überweisung der nicht abgerufenen Freizügigkeitsleistungen an die Auffangeinrichtung vornehmen dürfen. Damit soll verhindert werden, dass die Vorsorgeeinrichtung die Freizügigkeitsleistung sofort an die Auffangeinrichtung überweist. Es ist davon auszugehen, dass während dieser Zeitspanne von sechs Monaten viele Versicherte die Möglichkeit nutzen, sich doch noch bei ihrer Vorsorgeeinrichtung zu melden, bevor die Auffangeinrichtung mittels Kontoeröffnung tätig wird. Der Bundesrat ist überzeugt, dass mit diesem Vorschlag die administrativen Aufwendungen für die Freizügigkeitsleistungen (darunter dürften viele Bagatell-Freizügigkeitsleistungen fallen) bereits zu einem grossen Teil abgebaut werden können.

2. Verzugszins

Der Bundesrat hat eine neue Regelung in die Vernehmlassung geschickt, wonach in Artikel 2 Absatz 3 FZG festgelegt wird, ab welchem Zeitpunkt die Vorsorgeeinrichtung sich im Verzug befindet. Die Austrittsleistung wird fällig mit dem Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung. Ab diesem Zeitpunkt ist die

Austrittsleistung mit dem BVG-Mindestzinssatz von zurzeit 4 Prozent (Art. 15 Abs. 2 BVG bzw. Art. 12 BVV 2) zu verzinsen. Überweist die Vorsorgeeinrichtung die fällige Austrittsleistung nicht innert zehn Tagen, nachdem sie die notwendigen Angaben erhalten hat, ist ab diesem Zeitpunkt zudem ein Verzugszins zu zahlen. Mit dieser Regelung entfällt für die Vorsorgeeinrichtung für die ersten sechs Monate nach Austritt die Verpflichtung, Verzugszinsen zu zahlen, sofern sie die Überweisung infolge Verschuldens des Versicherten nicht vornehmen kann.

3. Bis nun die 1. BVG-Revision abgeschlossen ist, ist der Bundesrat der Ansicht, dass möglichst wenig Bagatell-Freizügigkeitsleistungen transferiert werden sollten. Die Vorsorgeeinrichtungen sind gehalten, diese Leistungen bei sich zu behalten und sie nicht sofort der Auffangeinrichtung zu überweisen. Diesbezüglich hat der Bundesrat die Möglichkeit, den Verzugszins so anzupassen, dass er für die Vorsorgeeinrichtungen keine allzugrosse Belastung darstellt. Es wurden daher die Auffangeinrichtung und der Schweizerische Pensionskassenverband konsultiert, um ihre Meinung zu hören und um zu sehen, welches die ziffernmässigen Auswirkungen einer Senkung des Verzugszinses von 5 auf 4,25 Prozent wären. Dies wird es dem Bundesrat erlauben, im 1. Halbjahr 1999 über eine entsprechende Änderung von Artikel 7 der Freizügigkeitsverordnung zu beraten. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass mit diesem Vorgehen allen Guthaben ein tieferer Verzugszins gutgeschrieben würde, auch jenen, die fällig sind und die aus Gründen, die bei der Vorsorgeeinrichtung liegen, nicht überwiesen werden. Die vorgeschlagene Massnahme, die nur eine Übergangslösung darstellt, erscheint ihm aber im jetzigen Zeitpunkt notwendig.

4. Diese in die Vernehmlassung geschickten Vorschläge zielen beide in die Richtung der von der Motionärin angestrebten Lösungen. Im Rahmen der 1. BVG-Revision ist der Bundesrat bereit, nach weiteren Lösungsansätzen zu suchen.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates
Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Leumann Helen (R, LU): Ich ver helfe jetzt Frau Bundespräsidentin Dreifuss zu einem durchschlagenden Erfolg. Nachdem wir dieses Thema hier im Rat bereits einmal diskutiert haben, nachdem das Anliegen erkannt und aufgenommen worden ist und der Bundesrat in seiner Stellungnahme darlegt, dass der Weg zur Lösung bereits betreten worden ist, kann ich mich mit der Umwandlung in ein Postulat zufrieden geben.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

98.077

**Dringliche Massnahmen
im Bereich
der Umsatzabgabe**
**Mesures urgentes
dans le domaine
du droit de timbre de négociation**

Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence

Siehe Seite 65 hiervor – Voir page 65 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 15. März 1999
Décision du Conseil national du 15 mars 1999

Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe

Arrêté fédéral concernant des mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel 40 Stimmen
(Einstimmigkeit)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.059

Stabilisierungsprogramm 1998
Programme de stabilisation 1998

Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence

Siehe Seite 138 hiervor – Voir page 138 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 16. März 1999
Décision du Conseil national du 16 mars 1999

B. Bundesbeschluss über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

B. Arrêté fédéral sur le financement de l'assurance-chômage

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel 39 Stimmen
(Einstimmigkeit)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

An den Nationalrat – Au Conseil national

97.060

«Für eine Regelung der Zuwanderung». Volksinitiative

«Pour une réglementation de l'immigration». Initiative populaire

Botschaft und Beschlusssentwurf vom 20. August 1997 (BBI 1997 IV 521)
Message et projet d'arrêté du 20 août 1997 (FF 1997 IV 441)

Beschluss des Nationalrates vom 16. Dezember 1998
Décision du Conseil national du 16 décembre 1998

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» wurde am 28. August 1995 eingereicht. Somit muss die Bundesversammlung bis im August 1999 über deren Schicksal entschieden haben, sofern in jenem Zeitpunkt in den Räten kein Gegenprojekt in Behandlung steht. Das Hauptanliegen der Initiative ist es, den Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der Wohnbevölkerung der Schweiz auf 18 Prozent zu begrenzen; das entspricht dem Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung im Zeitpunkt der Lancierung der Initiative. Heute beträgt dieser Anteil 19 Prozent. Zusätzlich fordert die Initiative die Unterbindung von finanziellen Anreizen für den Verbleib in der Schweiz, die Möglichkeit einer Ausschaffungshaft für Weggewiesene und eine Behandlung von Inhaftierten in finanzieller Hinsicht, die nicht besser ausfallen darf als im Herkunftsland. Die ersten beiden Nebenanliegen der Initiative können inzwischen als erfüllt betrachtet werden.

Seit 1965 sind insgesamt sechs «Überfremdungs-Initiativen» eingereicht worden; das vorliegende Begehren stellt also die siebte Auflage des gleichen Themas dar. Dabei muss allerdings festgehalten werden, dass es sich hier um den massvollsten Vorstoss in dieser Richtung handelt. Er wurde auch nicht von den klassischen «Antiüberfremdungsparteien» lanciert, sondern von einem bürgerlichen Komitee aus dem Kanton Aargau, das differenziert und ohne fremdenfeindliche Nebentöne argumentiert.

Die Initiative geht bei der Berechnung des Ausländeranteils von anderen Vorgaben aus, als sie heute gelten. Im Unterschied zu heute will die Initiative hochqualifizierte Wissenschaftler und Führungskräfte sowie Schüler und Studenten bei der Berechnung des Ausländeranteils ausklammern. Dafür sollen aber neu Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Kriegsvertriebene mit einem Aufenthalt in der Schweiz von mehr als einem Jahr dem Ausländerbestand zugerechnet werden. Die in der Initiative vorgesehene Übergangsregelung räumt für die Umsetzung des Anliegens eine recht hohe Flexibilität ein. Die Erreichung der 18-Prozent-Grenze hat nicht innerhalb eines fixen Zeitrahmens, sondern lediglich «so rasch wie möglich» zu erfolgen. Sofern ein allfälliger Geburtenüberschuss bei der ausländischen Wohnbevölkerung nicht durch freiwillige Auswanderung kompensiert werden kann, ist zudem ein befristetes Überschreiten der 18-Prozent-Grenze möglich.

Trotz der – zumindest auf den ersten Blick – zurückhaltenden Formulierung der Volksinitiative lehnt der Bundesrat das Volksbegehren ohne Gegenvorschlag ab. Seine diesbezügliche Botschaft datiert vom 20. August 1997. Das heisst, sie wurde erst zwei Jahre nach der Einreichung der Initiative vorgelegt, und der Bundesrat muss sich die Kritik gefallen lassen, dass er von den insgesamt vier Jahren, welche das Parlament zur Verabschiedung einer Volksinitiative ohne Gegenvorschlag zur Verfügung hat, alleine für die Erarbeitung der Botschaft die Hälfte der Zeit beanspruchte.

Auch der Nationalrat hat sich für die Behandlung des Volksbegehrens reichlich Zeit genommen. Erst in der Dezembersession 1998 hat er das Geschäft im Plenum beraten. Dabei ist er dem Antrag des Bundesrates auf Ablehnung der Initia-

tive in der Gesamtabstimmung mit 130 zu 19 Stimmen bei 11 Enthaltungen gefolgt; und auch Ihre vorberatende Kommission beantragt Ihnen mit 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag. Der Hauptgrund für diese deutliche Stellungnahme – sowohl des Bundesrates wie auch des Nationalrates und Ihrer SPK – liegt vor allem in der fixen Prozentzahl, welche die Initiative in der Verfassung verankern will. In ihrer praktischen Auswirkung würde die Initiative auf eine Reduktion des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung durch freiwillige Auswanderungen hinauslaufen. Wäre aber z. B. der Geburtenüberschuss der ausländischen Wohnbevölkerung grösser als die Zahl der freiwilligen Ausreisen, dann dürften überhaupt keine neuen Aufenthaltsbewilligungen mehr erteilt werden. Beim heutigen Ausländeranteil von 19 Prozent müsste bei einer Annahme der Initiative gar eine deutliche Reduktion der Einwanderung und auch der Anzahl der bereits hier ansässigen Personen erzwungen werden. Dies aber hätte negative Auswirkungen auf die fundamentalen Bedürfnisse unserer Wirtschaft. Der notwendige Handlungsspielraum würde gänzlich wegfallen, ist doch bereits heute rund die Hälfte der Einwanderungen auf den nicht beeinflussbaren Familiennachzug zurückzuführen. Über den Familiennachzug kommen mehr Menschen in die Schweiz als über die Kontingente, die nur 20 Prozent ausmachen. Auch die Heiraten haben mit 20 Prozent einen beträchtlichen Anteil. Dazu kommen die Personen aus dem Asylbereich, deren Aufenthaltsdauer mit Blick auf die Lage im Herkunftsland nicht beliebig beschränkt werden kann.

Die Volksinitiative würde zu Schwierigkeiten bei der Einhaltung der von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen führen, einerseits im wirtschaftlichen Bereich – namentlich im Rahmen des Gats/WTO, aber auch bei den bilateralen Verhandlungen mit der EU über den gegenseitigen Personenverkehr – und andererseits im Bereich des humanitären Völkerrechtes.

Nach all dem Gesagten kann nicht verschwiegen werden, dass die Volksinitiative mit ihren grundsätzlich massvollen Forderungen in der Bevölkerung auf viel Verständnis stossen dürfte. Die mehrfach in Aussicht gestellte Stabilisierung der Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung ist in der Tat immer noch nicht ganz erreicht. Die Wahrnehmung in der Bevölkerung jedenfalls ist nicht entsprechend.

Die Volksinitiative entstand seinerzeit unter dem Eindruck der sehr starken Zunahme der Ausländerzahlen zu Beginn der neunziger Jahre. Die Zuwachsrate belief sich im Rekordjahr 1990 auf 5,7 Prozent oder rund 63 000 Personen. Man kann aber feststellen, dass seither doch eine ständige Abnahme der Zuwachsrate zu verzeichnen ist und seit drei Jahren praktisch eine Stabilisierung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung bei 19 Prozent erreicht wurde. Die Zahl der Saisoniers und Grenzgänger, die in der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nicht mit erfasst sind, geht ebenfalls deutlich zurück. Die Zahl der Saisoniers ist von fast 122 000 Saisoniers im August 1990 auf nur noch knapp 29 000 im August 1998 zurückgegangen, die Zahl der Grenzgänger im entsprechenden Zeitraum von 181 000 Grenzgängern auf gut 142 000 im Dezember des letzten Jahres.

Diese Entwicklung hat verschiedene Gründe. Sie ist einerseits auf die Massnahme des Bundesrates aus dem Jahre 1991 zurückzuführen, wonach neue Arbeitskräfte nur noch aus dem EU- und Efta-Raum sowie aus den übrigen traditionellen Rekrutierungsgebieten – also vor allem den USA und Kanada – anzuwerben sind, sofern es sich nicht um hochqualifizierte Personen handelt. Andererseits spielen dabei natürlich auch die rückläufige wirtschaftliche Entwicklung und die damit verbundene Lage auf dem Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. Die sechsjährige Rezession hat auch im Ausländerbereich deutliche Spuren hinterlassen.

Trotzdem: Die Volksinitiative wird einem weitverbreiteten Unbehagen in der Bevölkerung entgegenkommen, hat sich doch insbesondere die Lage im Asylbereich in der jüngeren Vergangenheit in verschiedener Beziehung zugespitzt.

Unter diesem Aspekt ist es bedauerlich, dass wir auf Gesetzesebene keinen Vorschlag bereit haben, der den berechtig-

ten Anliegen der Volksinitiative entgegenkommt. Der Bundesrat hat uns aber glaubhaft versichert, dass an der Totalrevision des Anag gearbeitet wird und der Entwurf dafür nach den Sommerferien dieses Jahres in die Vernehmlassung geschickt werden soll. Die Verabschiedung der Botschaft zuhanden des Parlamentes könnte damit Mitte des Jahres 2000 erfolgen. Das wiederum würde bedeuten, dass zum Zeitpunkt der Abstimmung über die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» die Umriss des neuen Anag und allenfalls weiterer Änderungen im Bereich zusätzlicher Gesetze bekannt sein dürften und als faktischer Gegenvorschlag vorgestellt werden könnten. Angesichts der fortgeschrittenen Zeit blieb der Kommission somit nichts anderes übrig, als sich mit dieser Zusicherung zufriedenzugeben.

Immerhin schlägt Ihnen die Kommission die Überweisung einer Motion vor, mit welcher sie den Auftrag an den Bundesrat bekräftigt, so rasch als möglich den Entwurf für eine Totalrevision des Anag aus dem Jahr 1931 vorzulegen. Gleichzeitig gibt sie die Ziele vor, an denen sich die Revision zu orientieren hat, und formuliert die Massnahmen, mit welchen diese Ziele zu erreichen sind. Auch die Kommission will keine unbegrenzte Zunahme des Ausländeranteils. Auch nach ihrer Überzeugung muss sich der Ausländeranteil auf einem Niveau stabilisieren, das Spannungen verhindert und die Integration der rechtmässig hier lebenden Ausländer möglich macht. Der Unterschied in der Haltung der Kommission ist, dass sie dafür keine Prozentzahlen in der Verfassung verankert haben will und dass die von ihr verfolgte Politik keinen neuen Verfassungsartikel erfordert, sondern sich auf die vorhandenen Grundlagen abstützen kann. Gleichzeitig muss diese Politik sich selbstverständlich im Rahmen der von der Schweiz eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen bewegen sowie unter Beachtung der ausgewiesenen gesamtwirtschaftlichen Interessen unseres Landes und der humanitären Tradition der Schweiz erfolgen. – Soviel zum Inhalt der Initiative.

Jetzt noch ein Wort zu den Motionen der Kommissionsminderheiten, die hier vorliegen; der Ratspräsident möchte die Geschäfte zusammen behandeln:

Ich möchte nicht der Begründung der Sprecher der Minderheiten vorgreifen, aber immerhin kurz festhalten: Der erste Satz der Motion der Minderheit Reimann enthält gegenüber jenem der Motion der SPK eine kleine Ergänzung; es handelt sich jedoch um eine rein redaktionelle, sprachliche Differenz. Selbstverständlich beinhaltet auch unser Auftrag, das Anag zu revidieren, die Möglichkeit, zusammen mit dem Anag gewisse Bestimmungen in anderen Gesetzen anzupassen, soweit dies erforderlich ist. Hier meinen wir genau das gleiche, auch wenn wir es etwas anders formulieren.

Ziffer 2bis der Motion der Minderheit Reimann besagt, dass der Familiennachzug für Personen, die ausserhalb der in Ziffer 1 erwähnten Kriterien stehen, auf das völkerrechtlich Zulässige zu beschränken sei. Wir haben in der Kommission über diese Frage diskutiert; auch die Kommissionsmehrheit ist grundsätzlich der Auffassung, dass die Schweiz beim Familiennachzug nicht grosszügiger sein soll als andere Länder. Das ist aber heute in der Schweiz sichergestellt; unsere Praxis des Familiennachzuges bewegt sich durchaus im Rahmen der Praxis anderer Länder. Bei den Kurzaufenthalten sind wir sogar klar strenger, als das in anderen Ländern der Fall ist, wo auch bei Kurzaufenthalten teilweise der Familiennachzug gewährleistet ist.

Nun haben wir bilaterale Verhandlungen, und in diesem Rahmen werden die Bedingungen gegenüber der EU beim Personenverkehr formuliert. Das beinhaltet selbstverständlich auch den Familiennachzug. In bezug auf die Regelung gegenüber «Drittausländern» sind auch in der EU noch nicht alle Fragen gelöst; diese werden im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages verbindlich geregelt. Aus diesem Grund wollte die Kommissionsmehrheit davon absehen, dem Bundesrat diesen Punkt als Motion zu überweisen; sie wollte ihm den Spielraum lassen, damit er im Rahmen der internationalen Regelungen so zurückhaltend tätig sein kann wie möglich. Der Bundesrat ist bereit, Zif-

fer 2bis in der Form eines Postulates entgegenzunehmen. Persönlich würde ich dieses Vorgehen begrüessen.

Zur Motion der Minderheit Aeby: Die Ziffern 1 und 4 dieser Motion sind inhaltlich identisch mit den Anliegen der Kommissionsmotion; diese beiden Punkte gehen in der Kommissionsmotion auf.

Bei den anderen Punkten möchten wir nicht, dass die von Herrn Aeby gewählten Formulierungen in der Motion enthalten sind, dies insbesondere nicht bei der Ziffer 5, wo es um die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern der zweiten oder dritten Generation geht. Zwar findet auch die Kommissionsmehrheit, dieses Anliegen sei wichtig; selbstverständlich kann eine erleichterte Einbürgerung dazu beitragen, den Ausländerbestand zu stabilisieren oder sogar zu reduzieren. Aber dieser Vorstoss erfordert ein Vorgehen auf Verfassungsstufe, nicht ein Vorgehen im Rahmen des Anag; es entspricht auch nicht unbedingt der Zielsetzung der Initianten. Aus diesem Grunde möchten wir die Ziffer 5 der Motion der Minderheit Aeby mit Bezug auf die erleichterte Einbürgerung in einem separaten Verfahren angehen und nicht jetzt im Zusammenhang mit der Behandlung der Volksinitiative und der Überweisung der Motion.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Forster Erika (R, SG): Das Unbehagen in der Bevölkerung gegenüber Ausländern ist teilweise gross. Das ist angesichts der Medienberichterstattung über Gewalttaten von Ausländern und der Erfahrungen der eigenen Kinder auf dem Schulhof und in Discos nicht erstaunlich. Allerdings werden Personen, die als Arbeitskräfte geholt wurden bzw. kamen, und Personen, die aus welchen Gründen auch immer versuchen, in unserem Land Asyl zu erhalten, oder gar Kriminaltouristen oft «in einen Topf» geworfen.

Grosse Aufmerksamkeit erhalten Straftaten, die von Ausländern verübt werden. 7 Prozent der Asylsuchenden werden gemäss einer Studie des Flüchtlingshilfswerkes straffällig; das ist alarmierend. Wir müssen leider auch feststellen, dass eine Gruppe von Asylsuchenden bzw. Ausländern eine erhöhte Gewaltbereitschaft an den Tag legt und sich europäischen Gepflogenheiten, z. B. im Umgang mit jungen Frauen, nicht anpasst. Es sind Leute, in deren Kulturkreis es üblich ist, Konflikte mit Gewalt zu lösen, wo das Recht des Stärkeren gilt und wo Familienehre sehr eng und vor allem ganz anders als bei uns beurteilt wird.

Dürfen wir aus diesen komplexen Situationen Pauschalurteile ableiten? Bietet die vorliegende Initiative das Instrumentarium zur Abhilfe? Das sind die Schlüsselfragen, die wir ernsthaft diskutieren müssen. Pauschalurteile sind hier wie andernorts fehl am Platz. Die Schweiz ist in diesem Jahrhundert von einem Auswanderungs- zu einem klassischen Einwanderungsland geworden, in dem angeblich Milch und Honig fliessen. Zweifellos geht es uns wesentlich besser als vielen, die zu uns drängen. In der Vergangenheit haben wir von dieser Situation profitiert. Unsere Volkswirtschaft brauchte ausländische Arbeitskräfte, und wir haben sie aktiv rekrutiert, anfänglich in Norditalien, dann in Süditalien, in Spanien und Portugal. Dass unser Saisonierstatut – neben Vorteilen in den sechziger und siebziger Jahren – spätestens seit Mitte der achtziger Jahre zunehmend Probleme schafft und längst hätte abgeschafft werden müssen, ist klar. Zahlreiche Kroaten, Slowenen, Serben und Kosovo-Albaner sind als Arbeitskräfte in unser Land eingereist und haben sich integriert. Sie leiden als Volksgruppe ebenso sehr wie wir Schweizer unter den Gewalttaten, dem Waffen- und Drogenschmuggel von Landsleuten und den Schlepperbanden.

Die hier sesshaft gewordenen Zuwanderinnen haben hier ihre Kinder geboren, die mit unseren Kindern aufwachsen, unsere Sprachen sprechen, unsere Schulen besuchen und die gleiche Sozialisation erfahren. Die Menschen, die in zweiter Generation hier leben, fühlen sich ebenso sehr als Schweizer wie als Italiener oder Spanier.

Rund 585 000 der 1 500 000 der mit ausländischem Pass in unserem Land lebenden Menschen sind so weit integriert, dass sie die Voraussetzungen für den Erwerb des Schweizer

Bürgerrecht problemlos erfüllen; ein Viertel von ihnen ist hier geboren; nach dem z. B. in den Vereinigten Staaten geltenden Recht des Geburtsortes wären sie Schweizer Bürgerinnen und Bürger. So empfindet auch eine Mehrheit unseres Volkes, die im Gegensatz zu den Ständen die erleichterte Einbürgerung für hier geborene Ausländer befürwortet hat. Es würde viel zur Entkrampfung der Diskussion beitragen, wenn wir diese Menschen als das betrachten würden, was sie sind: Inländer.

Auch viele der vorübergehend aufgenommenen Kriegsflüchtlinge aus Bosnien haben sich bei uns gut integriert, so dass ihre Rückschaffung in ein – wir wissen es – nach wie vor bürgerkriegversehrtes Land emotional grosse Mühe bereitet. Die Schweiz, auch das ist nichts Neues, verzeichnet im Vergleich zu den EU-Ländern einen überdurchschnittlichen Zustrom an Flüchtlingen aus Ländern, in denen es Krieg oder Bürgerkrieg gibt. Das ist, knapp und prägnant formuliert, ein Teil des Preises, den wir für das Abseitsstehen in bezug auf die EU bezahlen. Mit dem Amsterdamer Vertrag haben die Länder ihre Kooperation in den Bereichen Grenzsicherung, innere Sicherheit, justitielle Zusammenarbeit sowie Asyl- und Einwanderungspolitik erheblich verbessert und – was für die Schweiz relevant ist – in den ersten Pfeiler der EU-Verträge integriert. Damit sind für die Schweiz die Möglichkeiten der Assoziierung sehr eingeschränkt und die Teilhabe an Schengener und Dubliner Abkommen massiv erschwert, wenn nicht unmöglich geworden. Soviel nur kurz und rudimentär zur Ausgangslage.

Die «Zuwanderungs-Initiative» hat keine einzige Antwort auf die oben angeführten Tatbestände. Sie nimmt ein Problem auf, das Bevölkerung und Parlament immer wieder beschäftigt und das sehr ernst zu nehmen ist. Sie bringt indessen mit der Festsetzung einer Limite des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung eine unsinnige Regulierung, welche den Bedürfnissen unserer Wirtschaft völlig zuwiderläuft, ohne einen nachhaltigen Beitrag zur Missbrauchsbekämpfung zu leisten. Die Initiative unterscheidet nicht zwischen Flüchtlingen gemäss Genfer Konvention und Zuwanderern aus wirtschaftlichen Motiven – was aufgrund von internationalem Recht zwingend ist. Sie verlangt, dass grundsätzlich keine neuen Aufenthaltsbewilligungen mehr erteilt werden können, wenn die Geburtenzahl bei der ausländischen Wohnbevölkerung grösser ist als die Zahl der freiwilligen Ausreisen.

Mit Verlaub, ich finde, das ist absurd. Hier sei noch in Klammern darauf hingewiesen, dass die Genfer Konvention den Flüchtlingstatbestand nur für Menschen aus kriegführenden Ländern kennt, jedoch nicht für solche aus Ländern, in denen Bürgerkrieg herrscht. Dies erklärt unter anderem, weshalb die Anerkennungsquote von Asylgesuchen so tief ist. Gleichzeitig wird klar, welch immenser Aufwand getrieben werden muss, um, wie es die Genfer Konvention auch verlangt, jeden Einzelfall abzuklären. Angesichts der neuen Formen der Bedrohung durch Bürgerkriege und ethnische Auseinandersetzungen besteht sicher auch hier Handlungs- und Anpassungsbedarf.

Eine zukunftsweisende Migrationspolitik muss, so meine ich, zunächst klar zwischen im Interesse des Zuwanderungslandes liegender Einwanderung von Ausländern einerseits und Flüchtlingsströmen bzw. Asylbewerbern andererseits unterscheiden. Eine zukunftsweisende Ausländerpolitik sollte deshalb anerkennen, dass es gerade für unser Land immer noch und in Zukunft – angesichts der demographischen Entwicklung – noch vermehrt eine erwünschte Zuwanderung gibt. Eine zukunftsweisende Ausländerpolitik sollte eine eigentliche Einwanderungspolitik nach klaren Kriterien definieren. Sie sollte endlich auch die erleichterte Einbürgerung für hier geborene Inhaber eines ausländischen Passes einführen, vom Saisonierstatut Abschied nehmen und der Personenfreizügigkeit der EU als Form der Deregulierung zustimmen. Wir sollten aber – ich habe bereits beim Thema Entwicklungspolitik darauf hingewiesen – viel mehr tun im Bereich der Vorbeugung, der Vermeidung von Migration durch effiziente Hilfe zur Selbsthilfe vor Ort. Migrationspolitik beginnt eben nicht erst an der gesicherten eigenen Grenze, sondern weit draussen in der Welt.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» zur Ablehnung zu empfehlen. Den Bundesrat bitte ich im Sinne der Motion der Kommission Minderheit Reimann, die Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer schnellstmöglich anzugehen.

Reimann Maximilian (V, AG): Die Stossrichtung dieser Volksinitiative ist – ich möchte es einmal so ausdrücken – sicherlich alles andere als abwegig. Sie hat denn auch ihren Ursprung in meinem Kanton, dem Kanton Aargau, zwar nicht in meiner Partei, sondern bei der FDP, hauptsächlich bei der FDP des Bezirkes Kulm. Nur schon das Zustandekommen dieser Initiative hat bei den letzten aargauischen Grossratswahlen vor zwei Jahren der FDP des Bezirkes Kulm nachhaltigen Auftrieb gegeben. Diese Feststellung mache ich nüchtern und sachlich am Anfang dieses Votums.

Ebenso nüchtern und sachlich, aber mit allem Nachdruck möchte ich festhalten: Wer diese Initiative unterstützt, darf unter keinen Umständen der Fremdenfeindlichkeit bezichtigt werden. Die Initiative will eine Stabilisierung des ausländischen Bevölkerungsanteils auf einem sehr hohen Niveau, auf einem Niveau, das im Vergleich zu unseren Nachbarstaaten und zu den übrigen europäischen Staaten – ausgenommen die Spezialfälle der Miniländer Liechtenstein und Luxemburg – ausserordentlich hoch ist. Von Fremdenfeindlichkeit könnte höchstens dann die Rede sein, wenn versucht würde, aufs europäische Mittel hinunterzugehen, das wäre im einstelligen Prozentbereich, etwa bei 8 Prozent. Aber das will ja niemand. Ausserdem peilt die Initiative weitere Massnahmen an, die dem Missbrauch im Ausländer- und insbesondere im Asylbereich effizient entgegenwirken dürften.

Dass die Initiative nach der Ablehnung im Nationalrat auch von unserem Plenum klar abgelehnt werden dürfte, war bereits in unserer Kommission ersichtlich. Wesentlich grösser – wenn nicht sogar mehrheitsfähig – dürfte die Akzeptanz des Volksbegehrens aber beim Souverän sein. Eine der beiden «Stimmen», die in der Kommission für Enthaltung plädierten – vorläufig zumindest –, stammte von mir. Störend ist für mich, dass die fixe Zahl von 18 Prozent in der Verfassung niedergeschrieben werden soll, auch wenn der Zeitraum, bis wann diese Limite erreicht werden soll, im Initiativtext bewusst offengelassen worden ist. Entscheidend für meine endgültige Stimmabgabe wird sein, welche Alternative das Parlament der Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» gegenüberstellen wird. Insbesondere soll auch die heutige unübersichtliche Zählweise ehrlicher werden. Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene, Kriegsflüchtlinge und Schutzbedürftige müssen, zumindest als Fussnote, ebenfalls in die Statistik über die ausländische Wohnbevölkerung aufgenommen werden. Ich glaube, diese Transparenz sind wir unserer Bevölkerung schuldig.

Nicht in Frage kommt es für mich, die Volksinitiative dem Souverän ohne jeglichen Gegenvorschlag zu präsentieren. Leider hat man es verpasst – da liegt die Schuld primär beim Bundesrat –, rechtzeitig einen formellen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Die von unserer Kommission ausgearbeitete Motion 99.3033 weist in die richtige Richtung. Sie ist in der Fassung der Mehrheit aber noch zu wenig griffig. Sollte das Plenum aber auch der Motion 99.3034 der von mir angeführten Minderheit noch einigermaßen gerecht werden, könnte ich mich einer Empfehlung für Ablehnung der Volksinitiative anschliessen. Mehr dazu dann aber bei der Bereinigung der drei Motionstexte.

Aeby Pierre (S, FR): La politique migratoire et la politique de l'asile ne peuvent être abordées sans mener une réflexion de fond sur l'ensemble de la politique intérieure et extérieure d'un Etat. Prendre position en la matière nécessite en outre, pour chaque individu, une démarche individuelle portant sur ses propres valeurs fondamentales.

Il nous appartient de nous engager pour une politique d'asile respectueuse des obligations internationales et des droits fondamentaux et de nous opposer aux fausses recettes qui voudraient faire cesser les migrations mondiales à nos fron-

tières, au moyen de mesures répressives et restrictives et en vidant le droit d'asile de sa substance. Ce n'est pas en attisant la haine contre les requérantes et les requérants d'asile que l'on favorise l'entente et l'intégration entre les différentes cultures, ni que l'on résoudra la douloureuse question des réfugiées et des réfugiés dans le monde. Pour y parvenir, il faut des efforts communs renforcés au niveau international afin de prévenir les causes des migrations et afin de répartir les charges liées à la fuite massive de réfugiées et de réfugiés de la violence.

J'ai pu lire, comme vous, dans «24 heures» d'aujourd'hui les faits relatés par une journaliste qui concernent des faits divers inquiétants en Suisse romande aussi. On a trouvé des fausses demandes d'asile qui sont multicoopiées en de nombreux exemplaires dans les cafés, dans les bureaux de l'administration et contre lesquels l'Etat de Vaud par exemple a dû sévir. Un municipal d'une localité romande s'est engagé dans la presse locale en faveur du marquage de la peau des requérants d'asile surpris en séjour illégal et qu'on refoule. Les exemples sont nombreux.

La position de la Suisse doit se fonder sur la conviction de principe que ni le cloisonnement ni la répression n'amèneront des solutions. Une politique de paix active, le dépassement du fossé croissant entre riches et pauvres, entre le Nord et le Sud, la maîtrise des conflits armés et des guerres civiles, le fait que la démocratie et les droits de l'homme s'imposent partout dans le monde sont les voies à suivre. Une Suisse ouverte au monde, à l'Europe, à d'autres cultures est un espoir pour notre jeunesse et une chance pour notre pays.

La Suisse reste aujourd'hui, qu'on le veuille ou non, un des pays les plus prospères du monde. Depuis des décennies, la Suisse profite économiquement de travailleuses et de travailleurs étrangers auxquels elle a fait appel durant la haute conjoncture. Les milieux aujourd'hui partisans d'une politique migratoire restrictive sont les mêmes en grande partie que ceux qui profitent des travailleurs au noir et des requérants d'asile comme main-d'oeuvre bon marché, et ils contribuent ainsi activement à faire pression sur les salaires et à dégrader les conditions de travail. La Suisse a aussi construit sa richesse au détriment parfois des pays non industrialisés du Sud; elle porte donc avec tous les autres pays riches et industrialisés du Nord une responsabilité particulière quant aux migrations de la planète, responsabilité qu'elle doit assumer. Quatre étrangers sur dix en Suisse sont originaires de pays non membres de l'Union européenne ou de l'AELE. Et encore, vous savez que ces statistiques sont faussées par le fait que nous avons une politique de naturalisation et une législation y relative extrêmement restrictives. Avec une politique de naturalisation facilitée, notamment pour les jeunes étrangers ayant été élevés en Suisse, ces statistiques auraient un tout autre visage et il n'y aurait en tout cas pas de quoi s'alarmer. Durant les trente dernières années, les conflits armés (guerres, guerres civiles) ont causé de larges mouvements migratoires. Dans les années nonante, les conflits internes – oppositions de groupes armés aux gouvernements en place – ont encore progressé au Rwanda, au Burundi, au Zaïre, en ex-Yougoslavie. On peut encore citer le Liberia et l'Afghanistan. Les déplacements internes et externes sont également dus à la croissance démographique au Sud, couplée à une réduction des terrains cultivables, à l'inégalité croissante des revenus entre le Nord et le Sud et à la globalisation de l'économie qui favorise la libre circulation des personnes qualifiées, voire très qualifiées, au détriment de celles non qualifiées.

Ces facteurs ne doivent cependant pas être analysés comme conduisant à la migration automatique, car la migration résulte également de facteurs plus complexes, tels que la proximité culturelle et géographique entre pays de migration et d'immigration.

Objectivement, très objectivement, la question des réfugiés en Europe devrait être marginale, compte tenu des flux migratoires que l'on constate. Ce sont 130 millions de personnes qui quittent chaque année leur pays pour s'installer dans un autre. Le nombre de réfugiés qui ont besoin de protection, les déracinés en raison de guerres, de répressions poli-

tiques, de conflits sociaux, d'atteintes aux droits de l'homme sont environ 50 millions sur ces 130 millions. Ce sont les pays d'Afrique et d'Asie qui supportent la charge principale des mouvements migratoires planétaires. Ce n'est pas l'Europe qui supporte les désagréments de ces mouvements migratoires. Il n'y a aucune comparaison entre l'arrivée de réfugiés dans nos pays et les phénomènes de déplacements de réfugiés que connaissent les continents de l'Afrique et de l'Asie. Simplement pour information, si 130 millions de personnes quittent annuellement leur pays de façon plus ou moins définitive, le nombre de touristes est, lui, de plus de 560 millions.

La planète est simplement devenue nomade. J'aimerais citer Gildas Simon, fondateur du Laboratoire de recherche sur les migrations internationales: «Deux tendances contradictoires s'opposent. D'un côté, le système mondial favorise une libéralisation des échanges des services, des images et de l'information, et, de l'autre, le protectionnisme se renforce sur le plan migratoire au Nord comme au Sud dans des proportions qui n'ont pas de précédent dans l'histoire de l'humanité.»

Nous sommes nombreux en Suisse à vouloir une politique d'immigration et d'asile qui respecte les obligations internationales, une politique qui poursuit l'ouverture au lieu du cloisonnement, qui amène une contribution aux problèmes mondiaux de l'immigration et qui résistera au jugement des générations futures. Il faut une crédibilité politique et une transparence dans un plus large public pour imposer cette politique. Cette exigence s'adresse d'abord aux autorités politiques de tous les niveaux – Confédération, cantons, communes – qui devraient davantage appuyer leurs activités sur les expériences et sur les besoins des groupes directement concernés. Créer de la crédibilité et de la confiance exige de la part des autorités une pratique de l'information active, transparente et conforme surtout aux faits, sur les questions de l'immigration et de la politique des réfugiés, sur les raisons des flux migratoires et sur la pratique des autorités.

Pour réduire les craintes existantes, mais aussi les préjugés dans la population, les autorités doivent agir là où il y a un réel besoin, par exemple quand il s'agit de créer les conditions légales pour des mesures contre le dumping salarial. Les autorités politiques, les partis politiques et d'autres organisations collectives doivent se manifester de manière déterminée contre les personnes ou les organisations qui empoisonnent le climat dans notre pays avec des propos xénophobes ou racistes pour en retirer un avantage politique. Si on ne recherche pas des solutions constructives au-delà des frontières partisanes dans le domaine de la politique d'immigration et des réfugiés ou de l'asile, sans un surcroît de crédibilité dans un large public, on ne réussira pas à s'engager sur de nouvelles voies qui ne reposeront pas sur l'exclusion de groupes ethniques entiers, sur la diffamation d'autres cultures et sur la limitation des droits fondamentaux et des principes juridiques.

En ce sens, je suis évidemment opposé, comme l'ensemble de notre commission, à ce que nous recommandions d'accepter l'initiative populaire dont nous débattons aujourd'hui. Je suis également opposé à la transmission d'une motion de notre commission. C'est d'ailleurs ma proposition principale: non à la motion 99.3033. Cette motion ne fait rien d'autre que de brûler les étapes, que de hâter les conclusions que nous pourrions tirer, mais qui doivent encore être débattues suite au rapport sur les étrangers établi par l'Office fédéral des étrangers.

Ce rapport est une source extrêmement précieuse de renseignements qui va nous être utile dans les travaux législatifs concernant la nouvelle loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, qu'on nous annonce comme étant imminente. Transmettre aujourd'hui déjà une motion qui donne un certain sens conduit à exclure en principe la possibilité de s'écarter de certaines conclusions du rapport, et ces conclusions ne font pas l'unanimité dans le monde politique aujourd'hui.

Il n'y a rien de nouveau dans cette motion, ce qui est nouveau, c'est qu'on souhaite que le Conseil fédéral, qui s'est déclaré d'ailleurs prêt à l'accepter, en fasse sa religion pour

sa future politique d'immigration et d'asile. En soi, cette motion n'est rien d'autre qu'une espèce d'emballage cadeau dans lequel on s'oppose au regroupement familial. La lecture attentive et l'étude de cette motion m'ont amené à la conviction qu'il s'agit d'un programme politique d'obstacle au regroupement familial dans notre pays.

Lorsqu'on parle de « lutte renforcée contre tous les abus de droit », c'est à peine honnête intellectuellement, parce que, dans un Etat de droit, la notion d'« abus » ne peut être interprétée que dans le sens d'abus de droit. Il est évident qu'il ne peut s'agir que d'un abus de droit. L'abus manifeste d'un droit n'est pas protégé par la loi. Il y a abus notamment lorsqu'une institution juridique est utilisée à l'encontre de son but pour réaliser des intérêts que cette institution juridique ne veut pas protéger. La motion de la commission part de la présomption que la législation suisse permet l'abus. Si, dans une motion, on doit préciser que nous voulons une législation qui empêche l'abus, ça veut dire que la législation permet aujourd'hui l'abus. C'est faux! et ça fait partie de ce manque de transparence, de la désinformation que le monde politique dans notre pays colporte parfois et laisse se répandre dans les journaux. Le simple fait de transmettre cette motion, c'est reconnaître que notre droit est insuffisant en l'état actuel, et je prétends que notre droit est largement suffisant pour réprimer les abus.

La possibilité de regroupement familial est aujourd'hui déjà très limitée selon la législation en vigueur. Il est accordé uniquement aux conjoints étrangers de ressortissants et ressortissantes suisses – c'est la teneur de l'article 17 alinéa 2 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers –, et aux conjoints et aux enfants célibataires de moins de 18 ans de ressortissantes et ressortissants étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement, ainsi qu'aux réfugiés reconnus. Au surplus, pour les étrangères, par exemple au bénéfice d'une autorisation de séjour, il est soumis à des exigences rigides quant à son octroi. On demande l'indépendance financière, le logement convenable et la communauté de vie de la famille. Ces éléments démontrent qu'il n'y a aucun abus toléré aujourd'hui en Suisse par notre législation en ce qui concerne le regroupement familial.

S'agissant des mariages de complaisance, la modification de la loi sur la nationalité visant à la suppression de l'acquisition automatique de la nationalité suisse pour les femmes étrangères ayant épousé un ressortissant suisse, c'est-à-dire visant à combattre l'abus de droit constitué par les mariages blancs, est entrée en vigueur au 1er janvier 1992.

Parallèlement, l'article 7 alinéa 2 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, que je citais tout à l'heure, sanctionne expressément l'abus de droit lorsque les époux n'ont pas vraiment l'intention de poser les fondements d'une vie commune.

Par ces deux exemples – je pourrais continuer sur le travail au noir, sur l'immigration clandestine –, dans notre ordre juridique nous avons toutes les dispositions idoines pour lutter contre l'abus de droit. En ce sens, la motion de la majorité de la commission, et évidemment la motion de la minorité Reimann, donnent un faux message à l'opinion publique. Et il y a quelque chose de peu courageux de vouloir, d'un côté, refuser l'initiative et, de l'autre, accepter une motion comme une espèce de contre-projet indirect, contre-projet politique à cette initiative.

Je vous prie donc de bien vouloir rejeter l'initiative populaire ainsi que les motions de la majorité de la commission et de la minorité Reimann.

Büttiker Rolf (R, SO): Nach dem langen Votum von Herrn Aeby werde ich mich kurz fassen.

1. Ich muss Herrn Bundesrat Koller klar sagen, dass er im Zusammenhang mit dieser Volksinitiative viel Zeit vergeudet hat. Die Volksinitiative wurde im August 1995 eingereicht, im November 1995 stellte die Bundeskanzlei fest, dass sie formell zustande gekommen war. In der nationalrätlichen Kommission wurde sie erst im März 1998 behandelt. Der Bundesrat wies in seiner Argumentation mehrmals darauf hin, dass aus zeitlichen Gründen die Erarbeitung eines Gegenvor-

schlages nicht mehr möglich sei. Ich finde dieses Vorgehen nicht in Ordnung. Warum braucht der Bundesrat so lang – von November 1995 bis März 1998! –, um einen Ablehnungsantrag ohne Gegenvorschlag zu stellen? Dafür wären nach meiner Meinung nicht zwei oder zweieinhalb Jahre nötig gewesen. Ich fordere den Bundesrat auf, bei Volksinitiativen vorwärtszumachen, die Gunst der Stunde zu nutzen, einen Antrag zu stellen oder dann – von mir aus gesehen halt nach zwei Jahren – einen Antrag mit Gegenvorschlag zu stellen. Das war ganz eindeutig zu lange; wenn man dann noch damit argumentiert, dass die Zeit für die Erarbeitung eines Gegenvorschlages nicht ausreiche, ist das nicht in Ordnung.

2. Die Frage der Gültigkeit der Initiative ist in der Botschaft etwas kurz abgehandelt, und auch die Ausführungen in der Kommission haben nicht richtig überzeugen können. In sieben Jahren muss gemäss den bilateralen Abkommen – diese liegen nun vor; ich gehe davon aus, dass die bilateralen Abkommen im Zeitpunkt der Botschaft noch nicht abgeschlossen waren – der freie Personenverkehr verwirklicht sein. Da stellt sich die ganz einfache Frage: Was geschieht, wenn diese Volksinitiative angenommen wird – das ist ja nicht ganz ausgeschlossen –; was passiert dann mit dem freien Personenverkehr, was passiert mit diesem Dossier? Muss dann das Abkommen betreffend den freien Personenverkehr gekündigt werden, und sind dann alle bilateralen Verträgen ungültig, weil sie ja nur in ihrer Gesamtheit Gültigkeit haben können?

Diese Frage, Herr Bundesrat, kann man nicht abtun, indem man sagt, man werde Schwierigkeiten bekommen. Da müsste man vielleicht konkreter werden und auch in bezug auf die Gültigkeit der Initiative etwas mehr Tiefgang haben.

3. Das Volk hat Angst und glaubt nicht mehr daran, Herr im eigenen Schweizerhaus zu sein. Die Statistik, die in der Botschaft aufgeführt ist, wirkt beschönigend. Sicher ist zuzugeben, dass seit 1990 eine ständige Abnahme der Zuwachsrate zu verzeichnen ist, aber es ist eben immer noch eine Zunahme da. Und, Herr Bundesrat, im Ausländer-, aber ganz besonders im Asylbereich gibt es eine grosse Dunkelziffer von illegal anwesenden Personen, und das Volk unterscheidet in diesen Bereichen eben nicht mehr, auch wenn wir das tun. Gemäss Asylstatistik hat die Zahl der untergetauchten Personen ein unerträgliches Ausmass angenommen.

4. Ich sehe vor allem Probleme in drei konkreten Bereichen, und zwar ganz unten, dort, wo die Leute im « Schorgraben » – möchte ich sagen – mit der Asylpolitik und der Ausländerpolitik konfrontiert sind: in den Gemeinden, im Vollzug, im Schulbereich, im Fürsorgebereich, im Bereich der inneren Sicherheit, also ganz unten. Als Gemeindepräsident bin ich täglich mit diesen Problemen konfrontiert. Vor allem Gemeinden mit unter 3000 Einwohnern mit einer Milizverwaltung sind masslos überfordert. Fürsorge-, Schul- und Polizeikommmissionspräsidenten im Nebenamt sind nicht in der Lage, den Ausländeransturm, die Ausländerprobleme zu meistern. Es fehlt an Zeit, es fehlt an Wissen, es fehlt an Ausbildung, es fehlt an Geld, Unterkünften, Schulräumen, Sprachkenntnissen und natürlich auch an präventiver Polizeipräsenz, weil auch die Kantone masslos überfordert sind. Viele Behördenmitglieder – Sie können mir glauben, ich spreche aus Erfahrung – mit durchaus gutem Willen resignieren und treten einfach vom Amt zurück. Die ungelöstesten Probleme im Asyl- und Ausländerbereich kumulieren sich; der Krug geht so lange zum Brunnen, bis er bricht. Wegen der restriktiven Datenschutzbestimmungen wird – ganz unten in unserer Bevölkerung – über diese verzweifelte Situation der Mantel des Schweigens gehüllt. Es gebe mehr Leute, die kapitulierten, als solche, die scheiterten, hat Henry Ford einmal gesagt. Das heisst, Herr Bundesrat, in der Asyl- und Ausländerpolitik dürfen wir nicht einfach vor der Macht des Faktischen kapitulieren, sondern müssen endlich machen, was wir schon längst versprochen haben: wieder Herr im eigenen Hause werden.

Nun ist zuzugeben, dass diese Volksinitiative auch Schwächen hat. Vor allem mit Bezug auf den Wirtschaftsstandort Schweiz gibt es Argumente, die gegen diese Initiative sprechen, vor allem wenn es um die Rekrutierung ausländischer

Fachkräfte geht. Die Schweizer Wirtschaft ist nicht zuletzt im Hinblick auf den Globalisierungsprozess in besonderer Weise auf einen flexiblen Arbeitsmarkt und damit auf die «schnelle» Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften angewiesen. Die Initiative nimmt zwar ausdrücklich Wissenschafter und Führungskräfte von den Begrenzungsmaßnahmen aus. Wenn man den Text genau liest, wird jedoch deutlich, dass dagegen Facharbeiter, die für unsere Wirtschaft ebenso wichtig sind, sowie Personen in Schlüsselfunktionen, die von unserer Wirtschaft genauso dringend benötigt werden, nicht ausgenommen sind. Unser Land ist erwiesenermassen zu klein, um den vielfältigen Bedarf mit eigenen Kräften abdecken zu können. Das war auch in der Geschichte immer so. Trotz einer noch immer erhöhten Arbeitslosigkeit haben wir Mühe zu rekrutieren und gewisse Funktionen adäquat auszufüllen. Einer von vier Arbeitnehmern in der Schweiz ist Ausländer.

Die Initiative hat auch noch weitere Schwächen. Es fehlt ein Fahrplan für die zeitliche Zielerreichung; die Zeitachse fehlt vollständig. Die Massnahmen zur Zielerreichung sind – möglicherweise wohlweislich – nicht beschrieben. Es würden sich Probleme bezüglich der Aussenwirtschaft, des Wirtschaftsstandortes Schweiz und internationaler Abkommen ergeben. Ich unterstütze die Volksinitiative nicht, aber sie darf nicht einfach vom Tisch gewischt werden. Ich habe mich zusammen mit Herrn Reimann in der Kommission der Stimme enthalten. Ich werde das auch heute tun, denn für mich ist die Motion kein taugliches Mittel, auch als indirekter Gegenvorschlag nicht. Sie taugt höchstens zur Beruhigung der Volksseele. Für mich ist diese Motion nicht mehr als ein «Zahnstocher», der sich gegen einen Felsbrocken richtet. Die Initiative ist in der Stossrichtung richtig, hat aber vor allem in bezug auf den Wirtschaftsstandort Schweiz Schwächen, so dass ich mich hier nicht entscheiden kann.

Frick Bruno (C, SZ): Wenn wir die Volksinitiative in einem Satz charakterisieren wollen, ist sie ein Versuch, ein aktuelles Problem mit einem alten, einem falschen Rezept zu lösen. Weil es aber ein aktuelles Problem ist, dürfen wir die Initiative nicht einfach ablehnen. Wir müssen auch klar sagen, wo die Lösungen liegen. Damit schaffen wir uns das Vertrauen unserer Bürgerinnen und Bürger. Wenn sie ihr aktuelles Problem durch eine Initiative formulieren, müssen wir ihnen das Vertrauen wiedergeben, dass wir die Probleme sachgerecht lösen. Die Probleme nur zu lokalisieren genügt nicht. Insbesondere kann ich darum Herrn Büttiker nicht zustimmen, der wohl Probleme moniert, sie breit auslegt, sich aber dann, wenn es darum geht zu sagen, wo die Lösung liegt, der Stimme enthält. Das ist der falsche Weg, die Probleme anzugehen.

Dass die Probleme aktuell sind, ist allen klar. Die Diskussion hat es vor Augen geführt: Es sind die ethnischen Verschiedenheiten – die grosse Zahl verschiedener Ethnien –, welche einfach Reibungsflächen mit unserer Bevölkerung bringen. Es ist die Gewaltbereitschaft vieler Ausländer, die in den letzten Monaten besonders manifest geworden ist. Es ist die Kriminalitätsrate einzelner Ethnien und Ausländerkategorien, die weit über dem Durchschnitt liegt, und es ist schliesslich eine ganze Reihe von Missbräuchen, die breit eingerissen haben.

Insofern ist die Initiative also ein Indikator für die Ängste und für die echten Probleme unserer Bevölkerung. Aber die Bundesversammlung darf sich nicht mit der Feststellung der Ängste begnügen, sondern muss nüchterner analysieren und konkrete Massnahmen vorschlagen.

Das Rezept, das die Initiative vorschlägt, ist das falsche. Es ist die Flucht in die einfachste Lösung, nämlich in das Rezept der sechziger Jahre. Es ist eigentlich eine Lösung «à la Schwarzenbach» in siebter Auflage – nichts anderes als eine zahlenmässige Limite. Warum ist dieses Rezept nach wie vor falsch?

Es sind eben nicht die 19 Prozent Ausländer, die generell Probleme schaffen, sondern es sind relativ wenige unter ihnen, welche sich nicht an die Rechtsordnung halten und uns Schwierigkeiten bereiten. Mit den Quoten halten wir diesen

kleinen Anteil an Ausländern nicht ab, weil sich sehr viele gewaltbereite Ausländer rechtmässig in der Schweiz aufhalten. Wie wollen Sie Asylbewerber mit einer Prozentklausel ausschliessen? Wollen Sie gegen das Völkerrecht verstossen oder einen Drahtzaun um die Schweiz errichten? Beides geht nicht.

Auch aus einem zweiten Grund ist die Volksinitiative der falsche Weg: Der Zuwachs der Ausländerzahlen erfolgt nur zu einem kleinen Teil durch Zuwanderung. Der grössere Teil des Zuwachses erfolgt durch die Geburten. Letztes Jahr gab es über 60 000 Geburten von Ausländerkindern. Auch der Familiennachzug ergibt eine Zuwanderung; der Familiennachzug aber ist durch die Menschenrechtskonvention gesichert.

Wenn wir Lösungen vorschlagen wollen, müssen wir uns zuerst überlegen, welches die Gründe für die heutige, unbefriedigende Situation sind. Auch hier führt Nachdenken zu Selbsterkenntnis und zu Lösungen: Wenn wir als erste Ursache die falsche Ausländerpolitik der achtziger Jahre monieren, ist das wohl ehrlich, wird aber nicht überall gern gehört. Luxemburg hat einen Ausländeranteil von rund 35 Prozent, hat aber keinerlei Probleme. Warum? Weil praktische alle Ausländer aus dem EU-Raum, aus dem west- und mitteleuropäischen Kulturraum, stammen. Die Schweiz hat 19 Prozent Ausländer und, wie die Initiative zeigt, grösste Probleme.

Probleme schaffen einzelne Ethnien durch Reibungsflächen:

1. Ein Beispiel für die fehlerhafte Ausländerpolitik ist die Zahl der Staatsangehörigen aus Ex-Jugoslawien. 1981 lebten in der Schweiz noch 49 000 Angehörige aus Ex-Jugoslawien, heute sind es 321 000. In 18 Jahren hat sich diese Zahl versechsfacht, weil wir in einer vermeintlich richtigen Konzession an die Wirtschaft billige Saisonierkräfte bewilligt haben. Diese sind zu Zehntausenden gekommen. Der Familiennachzug aufgrund der Menschenrechtskonvention war die logische Folge. Diese Konzession an die Wirtschaft erwies sich als falsch, und wir zahlen heute die langfristigen Schulden einer kurzfristig falsch betriebenen Wirtschaftspolitik.

2. Ein weiteres Problem soll hier angeführt sein: Zahlreiche Behörden auf kantonaler und kommunaler Stufe haben während vieler Jahre «Humanität» mit «Zügel schleifen lassen» verwechselt. Das hat zusätzlich viele Probleme geschaffen.

3. Ein zusätzlicher Grund für die heutige Situation liegt in der fehlenden Bekämpfung vieler Missbräuche in den letzten Jahren. Es gibt diese Missbräuche: beispielsweise die Schwarzarbeit oder die Scheinehen. Sie alle werden in der Schweiz in keiner Weise oder nicht adäquat angegangen und führen ebenfalls zu Ausländerproblemen. In Zürich sagt man, dass es bei einer Heirat nicht einmal mehr notwendig sei, dass beide Teile gemeinsam vor dem Zivilstandsbeamten erscheinen würden, oder dass die Leute kaum mehr gemeinsam erscheinen könnten. Es wird wenig dagegen getan.

4. Ein Grund für die heutige Problemsituation ist eine allgemein gesteigerte Gewaltbereitschaft, nicht bloss unter Ausländern, auch unter Schweizern. Aber bei Ausländern empfinden wir sie als viel störender. Die Mordfälle sind uns am deutlichsten in Erinnerung, aber die Gewaltbereitschaft steigt auf breiter Front. Die Tatsache, dass der Kanton Luzern seinen Polizeidirektor und Beamte vor mit Gewalt drohenden Ausländern schützen muss, verlangt nach Massnahmen.

Aus diesen Gründen genügt die Ablehnung der Volksinitiative allein nicht. Wir müssen das Vertrauen schaffen, dass wir in der Lage sind, die Probleme selber zu lösen. Aber dieses Vertrauen schaffen wir nicht mit einem Gegenvorschlag. Herr Reimann hat sich daran gestört, dass ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe fehle. Er ist überflüssig, weil die heutige Verfassung alle Grundlagen bietet, die nötigen Massnahmen auf Gesetzesstufe zu treffen. Wir müssen sie nur treffen!

Ich glaube, eine Änderung der Verfassung wäre eine Scheintherapie, die das Problem nicht lösen würde. Die Lösung liegt auf Gesetzesstufe, und unsere Motion ist der richtige Weg. Es ist das Rezept, welches wir von unserem seinerzeitigen Umgang mit der Gen-Schutz-Initiative übernommen haben. Auch dort ist es dem Parlament gelungen, mit einer klar for-

mulierten Motion das Vertrauen der Bevölkerung in das Handeln des Parlamentes zurückzugewinnen.

Auch im vorliegenden Fall ist es nötig, dass wir die wesentlichen Punkte, wie die Gesetzesrevision erfolgen soll, umreissen.

In der Tat ist das Ausländerrecht, wie Herr Aeby zu Recht ausgeführt hat, nicht teilbar. Wir müssen in drei Bereichen die nötigen Massnahmen treffen:

Im ersten Bereich, dem Asylrecht, haben wir fürs erste gehandelt. Wir brauchen die Massnahmen nur noch umzusetzen.

Der zweite Bereich betrifft die internationale Seite. Mit innerstaatlichem Recht allein lösen wir die Probleme nur teilweise. Es ist unabdingbar, dass wir bald dem Schengener und anderen – auch dem Dubliner – Abkommen beitreten können.

Der dritte Bereich aber betrifft unser innerstaatliches Ausländerrecht, und da benötigen wir die Revision des Anag. Mit der Kommissionsmotion «Grundsätze für die zukünftige Ausländerpolitik» weisen wir den richtigen Weg und schaffen wieder Vertrauen. Wir sagen klar, welches die Grundsätze unserer Ausländerpolitik sind:

Es ist erstens der Grundsatz der Begrenzung, einer Stabilisierung der Zuwanderung, aber nicht einer einfachen Zahlenlimite. Es ist zweitens der Grundsatz der Integration, und es ist drittens der Grundsatz der Missbrauchsbekämpfung und der konsequenten Ausweisung jener Ausländer, die sich nicht an unsere Rechtsordnung halten und welche insbesondere Gewaltbereitschaft manifestieren.

Auch die Massnahmen, die wir vorschlagen, werden unsere Bürgerinnen und Bürger überzeugen, nämlich die Abschaffung des Saisonierstatuts – ich habe die negativen Folgen bereits dargelegt – und dessen Ersatz durch ein duales Zulassungssystem. Es geht auch um die Bekämpfung der Schwarzarbeit, es geht um die Bekämpfung weiterer Missbräuche mancherlei Art bis hin zu den Scheinehen, und es geht um die konsequente Ausschaffung der Gewaltbereiten und Kriminellen. Wir können damit die Probleme einigermaßen in den Griff bekommen; aber all jene, die hoffen, durch eine einfache Massnahme könne man das europaweite Problem der Ausländerpolitik in den Griff bekommen, werden wir enttäuschen. Es gehört jedoch zur Offenheit unserer Politik, dass wir nicht vormachen, europaweite Probleme durch eine einfache Massnahme in der Schweiz lösen zu können.

Gestatten Sie mir ein Wort zum Zeitbedarf für die Ausarbeitung der Vorlage: Herr Büttiker hat den Bundesrat arg gescholten, er habe zu lange gezögert. In der Tat ist etwas Zeit verstrichen, bis die Vorlage in die Räte kam, aber: Eine Revision des Anag braucht einfach Zeit und kann erst realisiert werden, wenn die bilateralen Verträge unter Dach sind, weil das Abkommen mit der EU insbesondere im Personenverkehr unser neues Anag präjudiziert. Insofern war es nötig zu warten; es wäre falsch gewesen, etwas vorzuziehen, was gar nicht als echte Lösung präsentiert werden konnte.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen und die Motion in der Fassung der Kommissionsmehrheit zu überweisen.

Uhlmann Hans (V, TG): Die Kommissionspräsidentin hat den Sachverhalt sehr eingehend und auch sehr zutreffend dargelegt; darauf will ich nicht mehr zurückkommen. Aber ich möchte auf einzelne Voten eingehen, die gefallen sind.

Herr Frick, Sie haben die Volksinitiative als altes, untaugliches Rezept qualifiziert. Da muss ich Ihnen einfach sagen: Das stimmt natürlich nicht so absolut. Wenn nämlich wirklich ein altes, untaugliches Rezept vorliegen würde, dann müsste man die Gegenfrage stellen, ob die Rezepte, die unsere «Ausländerpraxis» beinhaltet hat, die richtigen waren. Sie haben selbst gesagt, dass besonders mit Bezug auf den Familiennachzug gesündigt worden bzw. zu spät reagiert worden sei. Deshalb habe ich jetzt das Wort ergriffen.

Die Motion der Minderheit Reimann verlangt mit der Ziffer 2bis ja genau das, was Herr Frick jetzt schlussendlich gesagt hat – und zwar in einer sehr moderaten, humanen Form –, wenn sie verlangt, der Familiennachzug sei für Personen, die ausserhalb der in Ziffer 1 erwähnten Kriterien stehen, auf das

völkerrechtlich Zulässige zu beschränken. Ich sehe überhaupt nicht ein, warum man dieser Fassung nicht zustimmen kann.

Hier muss ich auch dem Bundesrat einen Vorwurf machen. Der Vorwurf betrifft den Umstand, dass der Bundesrat sagt, man könne die Motion nur als Postulat entgegennehmen. Ich frage mich nun wirklich, ob hier die ablehnende Haltung des Bundesrates nicht vielleicht daher kommt, dass der Vorstoss von Herrn Reimann bzw. von einer Gruppierung kommt, die hier eine ganz minimale Verschärfung verlangt.

Die Initiative, die wir dem Volk ja nächstens vorlegen müssen, wird nicht so leicht zu bekämpfen sein. Ich bin auch gegen diese Initiative, aus den Gründen, die genannt worden sind. Aber das «Aha-Erlebnis» könnte sehr wohl eintreffen; da nützen wirklich alle Beschwichtigungen nichts. Ich habe es sehr bedauert, dass unsere Kommission die Vorlage nicht zurückgewiesen oder selbst einen Gegenvorschlag ausgearbeitet hat. Natürlich kann man sagen: Die Motion ist etwas. Aber Sie müssen dem Volk klarmachen, dass diese Motion auch irgendwann umgesetzt wird. Ich kenne alle die Probleme mit dem Anag usw.

Es wird immer wieder darauf hingewiesen, dass unsere Situation im Zusammenhang mit dem Schengener Abkommen stehe, dem wir nicht oder noch nicht beigetreten seien. Das stimmt nun einfach nicht; das muss mir einmal jemand beweisen. Können wir uns denn besser gegen Missbräuche abschotten, wenn alle Grenzen offen sind? Das glaube ich nicht! Wenn das Schengener Abkommen einmal auch bei uns greift, dann ist es doch so, dass das Gefälle zwischen dem Lebensstandard der Schweiz und demjenigen gewisser anderer Länder weiterhin bestehen bleibt, aber dann haben wir überhaupt keine Kontrolle mehr. Das muss jetzt einmal gesagt werden: Ich glaube nicht daran, dass unsere Situation im Ausländerbereich verbessert wird, wenn wir dem Schengener Abkommen einmal beigetreten sind.

Ich bitte Sie, besonders mit Bezug auf den Familiennachzug, jetzt doch die Motion der Minderheit Reimann zu unterstützen. Der Bundesrat ist bereit, sie als Postulat entgegenzunehmen.

Machen Sie den ganzen Schritt, und dann kann man vielleicht beim Abstimmungskampf auch noch etwas besser argumentieren!

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Nach der eingehenden Diskussion über dieses emotionale und auch delicate Thema einer Begrenzung des Ausländeranteiles in der Schweiz kann ich mich kurz fassen. Aber immerhin möchte ich zu zwei Vorwürfen Stellung nehmen, die Herr Aeby der Motion der Kommission gemacht hat. Er hat gesagt, unsere Motion richte sich frontal gegen den Familiennachzug. Das ist natürlich absolut nicht der Fall; das ist nicht einmal bei der von der Minderheit Reimann beantragten Ziffer 2bis der Fall. Wir sind selbstverständlich bereit und erachten es – wie gesagt – als selbstverständlich, dass Ausländer, die sich längerfristig rechtmässig in unserem Land aufhalten dürfen, die Möglichkeit haben, mit ihrer Familie – sprich: Ehefrau und Kinder unter 18 Jahren – zusammenzuleben.

Die Motion der Kommission verlangt in Ziffer 4 «eine verstärkte Bekämpfung der illegalen Einreise, der Schwarzarbeit und weiterer Missbräuche, namentlich auch im Zusammenhang mit Scheinehen und Familiennachzug». Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass es in diesem Bereich Missbräuche gibt, und es gibt sie ganz besonders auch bei Scheinehen. In meinem Kanton und in der Stadt Zürich insbesondere haben die Scheinehen Hochkonjunktur. Es ist ganz offensichtlich, dass immer mehr Ehen nicht aus Liebe geschlossen werden, sondern schlicht und einfach mit dem Blick auf eine mögliche Aufenthaltsbewilligung. Es ist aber sehr schwierig, dieses Phänomen in den Griff zu bekommen. Deswegen ist auch der Vorwurf von Herrn Aeby, unsere Motion gebe quasi zu, dass der Missbrauch in der Schweiz gebilligt werde, absolut nicht zutreffend. Der Missbrauch wird nicht gebilligt; aber es ist nicht immer ganz leicht, ihn in den Griff zu bekommen. Das gilt vor allen Dingen bei Scheinehen. Die Zivilstandsbeamten sind keine Polizisten und keine Kri-

minalbeamten. Sie haben bei allen Verdächtigungen und Annahmen, dass hier etwas nicht ganz mit rechten Dingen zugehe, keine Handhabe, gegen dieses Phänomen vorzugehen.

Wir wollen, dass im Rahmen des Anag u. a. auch diese Problematik besser angeschaut wird und bessere Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit gegen diese Umgehung der Bewilligungspraxis im Ausländerrecht effektiver vorgegangen werden kann. Das wollen wir. Es ist keine Rede davon, dass die Motion der Kommission den Familiennachzug generell in Frage stellt. Es ist keine Rede davon, dass in der Schweiz der Missbrauch geduldet wird; aber es ist immer nicht überall genügend gut möglich, ihn zu bekämpfen, wie wir das gerne hätten. In diese Richtung zielt unsere Motion.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung» will als Hauptziel den Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der gesamten Wohnbevölkerung auf 18 Prozent beschränken. Der Initiativtext äussert sich allerdings nicht darüber, in welchem Zeitraum dieses Ziel erreicht werden soll. Die Initiative lässt auch weitgehend offen, mit welchen Mitteln die notwendige Reduktion zu erreichen wäre. Ist nämlich bei Inkrafttreten der neuen Regelung die Grenze von 18 Prozent überschritten, wie das heute mit 19,1 Prozent bekanntlich der Fall ist, sieht die Initiative lediglich eine rasche Reduktion des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung durch freiwillige Auswanderungen vor. Die freiwilligen Ausreisen lassen sich indessen in einem freien Rechtsstaat nicht beeinflussen. Eine Reduktion des Ausländeranteils setzt also konsequenterweise vor allem die Möglichkeit der Begrenzung der Zuwanderung voraus. Hier haben wir uns selbstverständlich an die Schranke des zwingenden Völkerrechtes zu halten.

Neben diesem Hauptziel, der Begrenzung des Anteils der ausländischen Bevölkerung auf etwa den Stand im Jahre 1993, fordert die Initiative für gewisse Ausländerkategorien verschärfte Regelungen: die Unterbindung von finanziellen Anreizen für den Verbleib in der Schweiz sowie die Möglichkeit einer Ausschaffungshaft bei weggewiesenen Ausländern.

Die Initiative entstand politisch klar unter dem Eindruck einer tatsächlich sehr starken Zunahme der Ausländerzahlen zu Beginn der neunziger Jahre. Die Zuwachsrate belief sich nämlich im Rekordjahr 1991 auf 5,7 Prozent, was rund 63 000 Personen ausmachte. Seit dem Jahre 1991 – das müssen wir doch beachten – ist erfreulicherweise ein ständiger Rückgang dieser Zuwanderung zu notieren, und zwar von 5,7 Prozent auf 0,3 bis 0,5 Prozent. In den letzten drei Jahren haben wir eine weitestgehende Stabilisierung des Anteiles der ausländischen Wohnbevölkerung bei 19 Prozent erreicht. Gleichzeitig ist auch die Zahl der Saisoniers und Grenzgänger stark zurückgegangen. So hatten wir etwa im August 1990 noch 121 000 Saisoniers, im August des letzten Jahres waren es noch 28 000, bei den Grenzgängern 181 000 im Dezember 1990 und im Dezember letzten Jahres 142 000. Diese Zahlen zeigen, dass wir das Problem der Stabilisierung und der Begrenzung der ausländischen Wohnbevölkerung – jetzt brauche ich halt doch diesen Ausdruck – zurzeit weitestgehend im Griff haben. Das Problem, das wir heute haben – das gebe ich zu – und das zu einem beträchtlichen Malaise in einem Teil unserer Bevölkerung führt, ist auf den Asylbereich und nicht auf den allgemeinen Ausländerbereich zurückzuführen.

Das belegen die Zahlen, die ich Ihnen soeben gegeben habe, ganz klar. Die rationale Ausgangslage für diese Volksinitiative – ich weiss, dass man auf diesem Gebiet auch mit irrationalen Beweggründen rechnen muss – ist heute daher grundlegend anders als zu Anfang der neunziger Jahre, und vor dem Hintergrund jener Zeit ist diese Volksinitiative entstanden.

Worauf ist diese Veränderung der Lage zurückzuführen? Der Bundesrat ist überzeugt, dass dafür vor allem zwei Faktoren verantwortlich sind:

1. Natürlich hat die sechs Jahre dauernde Rezession geholfen, dass dieser Rückgang bei der ausländischen Wohnbe-

völkerung realisiert werden konnte. Bei der erwerbstätigen ausländischen Wohnbevölkerung sind wir seit letztem Jahr sogar in den Minuszahlen; wir haben bei der erwerbstätigen ausländischen Wohnbevölkerung letztes Jahr sogar einen Rückgang verzeichnet, und das hält auch in diesem Jahre an.

2. Die Massnahmen des Bundesrates sind ein wichtiger Faktor für die Verbesserung der Lage, denn seit dem Jahre 1991 haben wir in der Ausländerpolitik ganz gezielt und intensiv Gegensteuer gegeben. Vor allem der Entscheid, dass Jugoslawien nicht mehr Rekrutierungsland sein kann, war ganz massgeblich am Erfolg beteiligt, den wir hier zu verzeichnen haben. Denn es ist offensichtlich: Die Zahl der Bürger von EU- und EWR-Staaten in der Schweiz geht seit einem Jahrzehnt ständig zurück. Es war eindeutig die Bevölkerung aus Jugoslawien, die zu dieser starken Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung bis Anfang der neunziger Jahre geführt hatte. Wir trafen im Jahre 1991 den Grundsatzentscheid, dass Jugoslawien nicht weiter Rekrutierungsland sein solle. Ich war dann selber überrascht, dass der «Bremsweg» recht lang war. Es zeigte sich, dass die Umwandlung des Saisonierstatus in Jahresaufenthalt und der damit verbundene Familiennachzug noch eine starke Zunahme der jugoslawischen Wohnbevölkerung nach sich zogen, obwohl wir den Grundsatzentscheid bereits im Jahre 1991 getroffen hatten.

Ausgehend vom heutigen Ausländeranteil von 19,1 Prozent müsste daher bei der Annahme der Initiative eine deutliche Reduktion der Einwanderungen erreicht werden. Dabei bestünde – das ist zu Recht geltend gemacht worden – tatsächlich die Gefahr, dass für die fundamentalen Bedürfnisse der Wirtschaft kein genügender Handlungsspielraum mehr vorhanden wäre, da nämlich bereits rund die Hälfte der Einwanderungen heute auf den nur schwer beeinflussbaren Familiennachzug zurückzuführen ist. Die Einwanderung über die Kontingente ist heute gegenüber jenen Faktoren, die wir nicht direkt beeinflussen können, verschwindend klein.

Es kommt hinzu, dass die Initiative eine neue Bemessung für die ausländische Wohnbevölkerung vorschreibt, indem künftig auch Asylbewerber, wenn sie sich mehr als ein Jahr in diesem Land aufhalten, der ausländischen Wohnbevölkerung zugerechnet werden müssten.

Das haben wir nun im Zusammenhang mit dem Krieg in Bosnien zur Genüge erlebt: Wir haben es nicht im Griff, können nicht sagen, wann wir die Leute zurückführen. Die grossen Rückführungen nach Bosnien-Herzegowina konnten wir tatsächlich erst im letzten Jahr realisieren, und wie es in Kosovo sein wird, wissen wir heute natürlich noch nicht. Von daher auferlegt uns diese Initiative auch eine Last, auf die wir angesichts des Non-refoulement-Gebots, das ein zwingendes völkerrechtliches Gebot ist, überhaupt keinen Einfluss haben. Auch hier wählt die Initiative einen vollständig falschen Ansatz. Neben den voraussehbaren Problemen für den Wirtschaftsstandort Schweiz sehen wir vor allem auch im Bereich der internationalen Verpflichtungen, die die Schweiz eingegangen ist, ein grosses Problem auf uns zukommen: Es ist schwer abzuschätzen, wie sich die ausländische Wohnbevölkerung aufgrund des bilateralen Abkommens mit der EU entwickeln wird. Wir gehen zwar aufgrund der Erfahrungen der EU-Mitgliedländer – da gibt es doch Länder, die mit der Schweiz gut vergleichbar sind: Österreich, die nordischen Staaten, Deutschland – davon aus, dass der freie Personenverkehr nicht zu einer grossen Zuwanderung Richtung Schweiz führen wird. Definitive Sicherheit haben wir aber natürlich nicht; es ist hier ganz klar festzuhalten: Wenn es zu einer entsprechenden Zuwanderung käme, dann käme es auch zu einem offenen Konflikt mit mehreren internationalen Verpflichtungen, die die Schweiz bereits eingegangen ist und die sie jetzt im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU noch eingehen wird.

Das hat – da möchte ich Herrn Büttiker ein erstes Mal antworten – nach allgemein anerkannter Praxis und Lehre nicht zur Folge, dass man eine derartige Initiative ungültig erklären könnte, denn es geht hier nicht um Verletzung von zwingendem Völkerrecht. Die Folge aber – das sei klar auf den Tisch

des Hauses gelegt – wäre, dass wir diese internationalen Verträge allenfalls kündigen müssten: Sowohl das Gats als Bestandteil der WTO-Verträge wie auch dieses bilaterale Abkommen, über das Sie in den kommenden Sessions diskutieren werden, müssten allenfalls gekündigt werden, wenn wir dieses 18-Prozent-Ziel nicht anderweitig erreichen könnten. Hier besteht natürlich ein eminentes Spannungsverhältnis zwischen dieser Initiative und bestehenden und noch einzugehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen. Aber weil es sich um kündbare Verpflichtungen handelt, kann es nach allgemein anerkannter Praxis nicht zur Ungültigerklärung der Initiative führen, wenigstens nach dem heute geltenden Recht nicht.

Das sind die wichtigsten Gründe, weshalb der Bundesrat Ihnen ganz klar die Ablehnung dieser Volksinitiative beantragt. Es kommt ein Weiteres dazu – was einige Vorrednerinnen und Vorredner auch ausgeführt haben –: Wir haben ja längerfristig nur in enger internationaler Zusammenarbeit eine Chance, diese Ausländer- und Asylprobleme, die die Volksinitiative betreffen, zu lösen. Da stimme ich mit Herrn Aeby überein.

Ich muss Herrn Aeby aber auch sagen, dass die internationale Solidarität auf diesem Gebiet leider noch bescheiden ist, allzubescheiden, würde ich sagen.

Demgegenüber möchte ich Herrn Uhlmann sagen: Meine Erfahrung ist, dass auf derart heiklen Gebieten die Fortschritte der Harmonisierung der Politik unter den EU-Ländern sehr zähflüssig und langsam sind, aber ich mache auch die Erfahrung, dass es immer weitergeht. Es gibt bei der Integration in der EU keine Rückfälle. Darauf haben viele Schweizer allzu lange spekuliert. Gerade im Asylbereich – davon bin ich überzeugt – wird die eigentlich schwierige Phase für die Schweiz kommen, wenn das Abkommen von Dublin und das dazugehörige Fingerprint-System Eurodac einmal funktionieren. Wenn das dann wirklich funktioniert, wird die Schweiz für Flüchtlinge in ganz Westeuropa die einzige Alternative sein. Das macht mir angst. Ich gebe Ihnen recht, dass die Abkommen von Schengen und Dublin noch nicht optimal funktionieren. Aber es ist diese Zukunftsperspektive, die uns grosse Sorge machen muss.

Deshalb hat der Bundesrat ja immer wieder betont, dass bei uns das Erreichen eines Parallelabkommens zu Dublin erste Priorität hat. Denn wenn wir zum Zeitpunkt, zu dem Eurodac funktioniert, kein Parallelabkommen haben, werden wir in der Asylpolitik ganz schwierige Zeiten erleben.

Sie kennen die Lage. Die EU hat erklärt, solange die bilateralen Verhandlungen nicht abgeschlossen seien, sei sie nicht zu einem derartigen Parallelabkommen bereit. Ob nach erfolgreicher Ratifizierung ein Durchbruch auch hier möglich ist, hoffen wir zurzeit, aber Sicherheit haben wir leider noch keine. Deshalb sind wir parallel dazu daran, mit allen Nachbarstaaten Rückübernahmeabkommen abzuschliessen. Glücklicherweise ist es jetzt auch gelungen, ein derartiges Rückübernahmeabkommen mit Italien zu unterzeichnen. Der Nationalrat hat es bereits genehmigt, Sie werden es hoffentlich in der Sondersession im April auch noch genehmigen. Dann haben wir bilateral wenigstens das erreicht, was unbedingt nötig und zurzeit realisierbar ist.

Nun bin ich mit Ihnen der Meinung, dass wir diese Volksinitiative trotz der viel besseren Ausgangslage – wenn es um Ausländer- und Asylwesen geht, sind immer viele Emotionen und auch Irrationalität im Spiel – sehr ernst nehmen müssen. Deshalb hat auch der Bundesrat nicht etwa geschlafen – Sie haben ihm das zwar auch nicht vorgeworfen, aber ich habe das so gehört –, sondern wir haben in den letzten Jahren tatsächlich gehandelt. Einmal haben wir eine Totalrevision des aus dem Jahre 1931 stammenden Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) vorbereitet; Sie erinnern sich. Leider ist das revidierte Anag im Jahre 1982 ganz knapp abgelehnt worden. Seither beruht ja die ganze Ausländerpolitik weitestgehend auf einer bundesrätlichen Verordnung. Das ist auch rechtsstaatlich sehr unbefriedigend. Deshalb müssen wir einen neuen Anlauf mit einer Totalrevision des Anag machen. Die Vernehmlassung wird noch dieses Jahr durchgeführt. Der Bundesrat ist gewillt und

hat entschieden, Ihnen die entsprechende Botschaft nach der Auswertung der Vernehmlassung noch rechtzeitig zu unterbreiten, so dass sie anlässlich der Volksabstimmung über diese Volksinitiative auch wirklich vorliegt.

Ein Hauptschwerpunkt des neuen Anag wird bei den Ausländern von ausserhalb der EU- und Efta-Staaten die ausdrückliche Zulassungsbeschränkung auf sehr gut qualifizierte Arbeitskräfte bilden; diese Beschränkung wurde bereits mit dem Grundsatzentscheid des Bundesrates im Jahre 1991 eingeleitet und mit der Einführung des dualen Zulassungssystems durch die ab 1. November 1998 geltende Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer auf Verordnungsstufe vorweggenommen.

Der weitaus überwiegende Teil der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer ist bei uns glücklicherweise gut integriert. Das führt zu einer Bereicherung der Schweiz. Vor allem aber könnte unsere Wirtschaft ohne Ausländer gar nicht leben, wenn Sie bedenken, dass jeder vierte Arbeitnehmer ein Ausländer ist.

Was die Integration anbelangt, hat der Bundesrat die feste Absicht, Ihnen nach der leider abgelehnten Vorlage über die erleichterte Einbürgerung von Ausländern der zweiten und dritten Generation in der nächsten Legislatur eine neue Einbürgerungsvorlage zu unterbreiten. Eine entsprechende Arbeitsgruppe ist am Werk. Wenn wir die entsprechenden Zahlen anschauen, wird der Ausländeranteil dadurch stark relativiert. Das weiss das Ausland natürlich auch, und das hält man uns in internationalen Verhandlungen auch zu Recht entgegen. Etwa 310 000 Ausländer wurden in der Schweiz geboren und sind daher im Normalfall bestens integriert. Ich habe das immer wieder gesagt, bei der entsprechenden Volksabstimmung leider ohne Erfolg. Meine beiden Töchter, die hier in die Schule gingen, konnten mir nie sagen, welche ihrer Schulkameraden und Schulkameradinnen Schweizer und welche Ausländer waren.

Da haben wir wirklich eine grosse Aufgabe nachzuholen, indem wir diesen rund 310 000 Ausländerinnen und Ausländern der zweiten und dritten Generation die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung geben. Ich bin überzeugt, dass man das durchbringen wird, weil die letzte Vorlage nur am Ständemehr gescheitert ist und weil zugleich an diesem unglücklichen Tag über die Blauhelmvorlage abgestimmt wurde und die negative Stimmung gegenüber der Blauhelmvorlage auch die Einbürgerungsvorlage belastet hat. Dazu kommt, dass weitere 150 000 Ausländer bereits mehr als dreissig Jahre hier leben und wahrscheinlich zum grössten Teil auch gut integriert sind.

Sie wissen, dass sich der Bund auf dem Gebiet der Integration künftig auch engagieren will. Bisher hatten wir dafür gar keine Rechtsgrundlage. Mit der Anag-Revision, die Sie letztes Jahr beschlossen haben, wurde die Möglichkeit geschaffen, dass sich auch der Bund in der Integrationspolitik gegenüber den Ausländern vermehrt engagieren kann.

Im übrigen ist der Bundesrat überzeugt, dass die Angst vor Überfremdung nicht in erster Linie ein Problem von Prozentzahlen ist. Ich war am letzten Wochenende in Meyrin. Meyrin hat 47 Prozent Ausländer, und der Maire von Meyrin hat mir gesagt, sie hätten kein grosses Ausländerproblem. Ich habe das auch in anderen Gemeinden immer wieder erlebt. Das Ausländerproblem ist nicht in erster Linie ein Problem von Prozentzahlen, obwohl es natürlich irgendwo eine quantitative Schwelle gibt, sondern es ist vor allem ein Problem des Engagements der lokalen und kantonalen Behörden und der privaten Vereinigungen. Es kommt darauf an, ob es ihnen gelingt, die Ausländer in unser Land zu integrieren oder nicht. Die wichtigsten Bereiche der Integration sind natürlich die Schulen und die Arbeitsplätze. Dass wir im Bereich der Schulen Probleme haben, wissen wir nicht erst seit diesem bedauerlichen Tötungsdelikt in St. Gallen.

Dass es gelingen muss, die Zahl der arbeitslosen Ausländer durch eine ganzheitlichere Arbeitsmarktpolitik zu reduzieren, ist ebenfalls ein Postulat des Bundesrates.

Erlauben Sie mir noch, die Frage zu beantworten, warum der Bundesrat Ihnen keinen Gegenvorschlag unterbreitet hat. Ein direkter Gegenvorschlag hätte keinen Sinn gemacht, weil

wir aufgrund der geltenden Bundesverfassung umfassende Kompetenzen im Ausländerbereich haben. Also hätte sich allein die Frage eines indirekten Gegenvorschlages durch eine Anag-Revision gestellt. Das, muss ich Ihnen leider sagen, hat keinen Sinn. Herr Frick hat darauf hingewiesen: Ohne zu wissen, was bei den bilateralen Verhandlungen herauskommt – die ja den wichtigsten Eckpfeiler für die künftige Ausländerpolitik darstellen, indem wir uns dort in Richtung des freien Personenverkehrs bewegen –, hat es einfach keinen Sinn gemacht, eine Anag-Revision zu präsentieren. Es war ja – das möchte ich für den Bundesrat doch in Anspruch nehmen – wohl doch viel besser und richtiger, dass wir uns bemüht haben, den Rückgang der Zuwachsrates der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung zu erreichen; sie ist von ehemals 5,7 Prozent Ende 1991 auf 0,2 Prozent 1997 gesunken.

Weil Sie ja auch sehr offen gesprochen haben, Herr Büttiker, möchte ich auch darauf hinweisen, dass wir die Politik des Bundesrates – wenn ich an die Ex-Jugoslawien denke – gegen harte Opposition sowohl der Wirtschaft wie der Gewerkschaften durchgesetzt haben. Das möchte ich hier doch zugunsten des Bundesrates ausdrücklich festgehalten haben! Der Initiativtext kann trotz erkennbarer Probleme – z. B. das Spannungsverhältnis mit den internationalen Verpflichtungen – so ausgelegt werden, dass die Initiative als gültig zu erklären ist. Ihren Inhalt weist der Bundesrat aus den vorhin genannten Gründen aber entschieden ab. Wir haben auch den Tatbeweis erbracht, dass es uns wirklich ein ernstes Anliegen ist, die Ausländerzahl zu begrenzen, indem es uns gelungen ist, die übermässige Zunahme zu Beginn der neunziger Jahre auf ein Minimum herunterzuschrauben, das auf nicht beeinflussbare Faktoren wie Familiennachzug oder Heiraten mit Ausländern zurückzuführen ist.

Auf diesem Wege werden wir mit der Anag-Revision weiterfahren, und in diesem Sinn möchte ich Sie bitten, die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung», die wirklich ein untaugliches Mittel ist, um das Ausländerproblem zu lösen, abzulehnen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une réglementation de l'immigration»

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

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Sammeltitel – Titre collectif

Ausländerpolitik. Motionen

Politique en matière d'étrangers. Motions

99.3033

Motion SPK-SR (97.060)

Grundsätze

für die zukünftige Ausländerpolitik

Motion CIP-CE (97.060)

Principes pour la future politique en matière d'étrangers

Wortlaut der Motion vom 3. März 1999

Der Bundesrat wird beauftragt, so rasch als möglich einen Entwurf für die Totalrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) vorzulegen.

Dieses neue Gesetz soll sich an folgenden Zielen orientieren:
a. Begrenzung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung unter Beachtung von völkerrechtlichen Verpflichtungen, ausgewiesenen gesamtwirtschaftlichen Interessen sowie der humanitären Tradition der Schweiz;

b. verstärkte Integrationsförderung bei rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländern, wenn sie die Grundsätze der schweizerischen Rechtsordnung respektieren und integrationsbereit sind;

c. konsequente Bekämpfung von Missbräuchen im Bereich des Ausländerrechtes und konsequente Rückschaffung der Ausländer und Ausländerinnen ohne Anwesenheitsberechtigung, insbesondere der Kriminaltouristen.

Diese Ziele sollen – unter Berücksichtigung des Entscheides zum Abkommen mit der EU über den Personenverkehr – insbesondere durch folgende Massnahmen erreicht werden:

1. Verankerung des dualen Zulassungssystems: Neue Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit sollen in erster Linie Angehörigen von Mitgliedstaaten der EU und der Efta erteilt werden. Aus andern Staaten sind Führungskräfte, Spezialisten und weitere qualifizierte Arbeitskräfte nur ausnahmsweise bei ausgewiesenen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen oder kulturellen Bedürfnissen zuzulassen.

2. Abschaffung des Saisonierstatuts und Einführung einer Kurzaufenthaltsbewilligung für alle befristeten Tätigkeiten.

3. Verstärkte Integration, insbesondere Erleichterung der beruflichen und geographischen Mobilität, der dauerhaft zugelassenen Ausländerinnen und Ausländer. Eine Niederlassungsbewilligung wird nur erteilt, wenn kein Verstoß gegen unsere Rechtsordnung vorliegt.

4. Verstärkte Bekämpfung der illegalen Einreise, der Schwarzarbeit und weiterer Missbräuche, namentlich auch im Zusammenhang mit Scheinehen und Familiennachzug.

5. Entzug der Anwesenheitsberechtigung für Personen, die nicht gewillt sind, sich in die geltende Rechtsordnung einzufügen, namentlich bei manifester Gewaltbereitschaft oder bei Verurteilung auf Grund erheblicher oder wiederholter Delikte.

Texte de la motion du 3 mars 1999

Le Conseil fédéral est chargé de présenter, dans les meilleurs délais, un projet de révision totale de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

La nouvelle loi devra viser les objectifs suivants:

a. limitation de la population étrangère résidante compte tenu des obligations contractées dans le domaine du droit interna-

tional, d'intérêts économiques manifestes ainsi que de la tradition humanitaire de la Suisse;

b. promotion renforcée de l'intégration des étrangers dont le séjour, légal, s'étend sur une période prolongée, pour autant que ceux-ci respectent les principes de l'ordre juridique suisse et manifestent la volonté de s'intégrer;

c. lutte systématique contre les abus dans le domaine du droit des étrangers et expulsion systématique des étrangers non autorisés à séjourner en Suisse. notamment de ceux qui pratiquent le «tourisme criminel».

Compte tenu de la décision concernant l'accord avec l'UE sur la circulation des personnes, ces objectifs doivent être notamment atteints par le biais des mesures suivantes:

1. Inscription du système binaire d'admission: les nouvelles autorisations pour l'exercice d'une activité lucrative devront être délivrées en priorité aux ressortissants des Etats membres de l'UE et de l'AELE. En ce qui concerne les autres pays, seuls les cadres, les spécialistes et autre personnel qualifié ne devront être admis qu'à titre exceptionnel en cas de besoins manifestes dans les domaines de l'économie, de la science ou de la culture.

2. Abolition du statut de saisonnier et introduction d'une autorisation de séjour bref pour toutes les activités limitées dans le temps.

3. Intégration renforcée, en particulier mesures visant à faciliter la mobilité professionnelle et géographique des étrangers au bénéfice d'une admission durable. Un permis d'établissement est uniquement délivré à condition que la personne concernée n'a pas enfreint notre ordre juridique.

4. Lutte renforcée contre l'immigration illégale, le travail au noir ainsi que d'autres abus, notamment en relation avec les mariages de complaisance et le regroupement familial.

5. Retrait de l'autorisation de séjourner pour les personnes qui refusent de se soumettre à l'ordre juridique en vigueur, en particulier lorsqu'elles sont manifestement disposées à commettre des actes de violence ou lorsqu'elles se trouvent sous le coup d'une condamnation à la suite de délits graves ou répétés.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

vom 15. März 1999

Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

du 15 mars 1999

Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion.

Antrag der Kommission

Mehrheit

Überweisung der Motion

Minderheit

(Aeby)

Ablehnung der Motion

Proposition de la commission

Majorité

Transmettre la motion

Minorité

(Aeby)

Rejeter la motion

99.3034

Motion SPK-SR (97.060)

(Minderheit Reimann)

Grundsätze

für die zukünftige Ausländerpolitik

Motion CIP-CE (97.060)

(minorité Reimann)

Principes pour la future politique en matière d'étrangers

Wortlaut der Motion vom 3. März 1999

Der Bundesrat wird beauftragt, so rasch als möglich einen Entwurf für die Totalrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) und für allfällige weitere in Betracht fallende Gesetze vorzulegen.

Dieses neue Gesetz soll sich an folgenden Zielen orientieren:
a. Begrenzung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung unter Beachtung von völkerrechtlichen Verpflichtungen, ausgewiesenen gesamtwirtschaftlichen Interessen sowie der humanitären Tradition der Schweiz;

b. verstärkte Integrationsförderung bei rechtmässig und dauerhaft anwesenden Ausländerinnen und Ausländern, wenn sie die Grundsätze der schweizerischen Rechtsordnung respektieren und integrationsbereit sind;

c. konsequente Bekämpfung von Missbräuchen im Bereich des Ausländerrechtes und konsequente Rückschaffung der Ausländer und Ausländerinnen ohne Anwesenheitsberechtigung, insbesondere der Kriminaltouristen.

Diese Ziele sollen – unter Berücksichtigung des Entscheides zum Abkommen mit der EU über den Personenverkehr – insbesondere durch folgende Massnahmen erreicht werden:

1. Verankerung des dualen Zulassungssystems: Neue Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit sollen in erster Linie Angehörigen von Mitgliedstaaten der EU und der Efta erteilt werden. Aus anderen Staaten sind Führungskräfte, Spezialisten und weitere qualifizierte Arbeitskräfte nur ausnahmsweise bei ausgewiesenen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen oder kulturellen Bedürfnissen zuzulassen.

2. Abschaffung des Saisonierstatuts und Einführung einer Kurzaufenthaltsbewilligung für alle befristeten Tätigkeiten.

2bis. Der Familiennachzug ist für Personen, die ausserhalb der in Ziffer 1 erwähnten Kriterien stehen, auf das völkerrechtlich Zulässige zu beschränken.

3. Verstärkte Integration, insbesondere Erleichterung der beruflichen und geographischen Mobilität, der dauerhaft zugelassenen Ausländerinnen und Ausländer. Eine Niederlassungsbewilligung wird nur erteilt, wenn kein Verstoß gegen unsere Rechtsordnung vorliegt.

4. Verstärkte Bekämpfung der illegalen Einreise, der Schwarzarbeit und weiterer Missbräuche, namentlich auch im Zusammenhang mit Scheinehen und Familiennachzug.

5. Entzug der Anwesenheitsberechtigung für Personen, die nicht gewillt sind, sich in die geltende Rechtsordnung einzufügen, namentlich bei manifester Gewaltbereitschaft oder bei Verurteilung aufgrund erheblicher oder wiederholter Delikte.

Texte de la motion du 3 mars 1999

Le Conseil fédéral est chargé de présenter dans les meilleurs délais un projet de révision totale de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) et d'autres lois éventuellement concernées.

La nouvelle loi devra viser les objectifs suivants:

a. limitation de la population étrangère résidante compte tenu des obligations contractées dans le domaine du droit international, d'intérêts économiques manifestes ainsi que de la tradition humanitaire de la Suisse;

b. promotion renforcée de l'intégration des étrangers dont le séjour, légal, s'étend sur une période prolongée, pour autant

que ceux-ci respectent les principes de l'ordre juridique suisse et manifestent la volonté de s'intégrer;

c. lutte systématique contre les abus dans le domaine du droit des étrangers et expulsion systématique des étrangers non autorisés à séjourner en Suisse, notamment de ceux qui pratiquent le «tourisme criminel».

Compte tenu de la décision concernant l'accord avec l'UE sur la circulation des personnes, ces objectifs doivent être notamment atteints par le biais des mesures suivantes:

1. Inscription du système binaire d'admission: les nouvelles autorisations pour l'exercice d'une activité lucrative devront être délivrées en priorité aux ressortissants des Etats membres de l'UE et de l'AELE. En ce qui concerne les autres pays, seuls les cadres, les spécialistes et autre personnel qualifié ne devront être admis qu'à titre exceptionnel en cas de besoins manifestes dans les domaines de l'économie, de la science ou de la culture.

2. Abolition du statut de saisonnier et introduction d'une autorisation de séjour bref pour toutes les activités limitées dans le temps.

2bis. En ce qui concerne les personnes qui ne remplissent pas les conditions énumérées au chiffre 1, le regroupement familial est limité aux obligations prévues par le droit international public.

3. Intégration renforcée, en particulier mesures visant à faciliter la mobilité professionnelle et géographique des étrangers au bénéfice d'une admission durable: un permis d'établissement est uniquement délivré à condition que la personne concernée n'a pas enfreint notre ordre juridique.

4. Lutte renforcée contre l'immigration illégale, le travail au noir ainsi que d'autres abus, notamment en relation avec les mariages de complaisance et le regroupement familial.

5. Retrait de l'autorisation de séjourner pour les personnes qui refusent de se soumettre à l'ordre juridique en vigueur, en particulier lorsqu'elles sont manifestement disposées à commettre des actes de violence ou lorsqu'elles se trouvent sous le coup d'une condamnation à la suite de délits graves ou réétés.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Forster, Uhlmann (2)

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 15. März 1999

Die vorliegende Motion entspricht – mit Ausnahme des ergänzten Einleitungssatzes sowie der zusätzlichen Ziffer 2bis – der Motion SPK-SR (99.3033) vom 3. März 1999, die der Bundesrat entgegennehmen will.

Sofern notwendig, sollen nach der vorliegenden Motion neben dem Anag zusätzlich noch weitere Gesetze angepasst werden. Zudem ist der Familiennachzug soweit völkerrechtlich möglich einzuschränken, wenn der Aufenthalt nicht im Rahmen des dualen Zulassungssystems für Erwerbstätige bewilligt wurde.

Zurzeit wird bereits eine Totalrevision des Anag durch eine Expertenkommission vorbereitet. Im Rahmen dieser Totalrevision können auch Änderungen weiterer Gesetze vorgenommen werden. Sollte dies für die Umsetzung einer kohärenten Migrationspolitik notwendig sein, wird der Bundesrat entsprechende Vorschläge unterbreiten.

Im Rahmen der laufenden Gesetzgebungsarbeiten muss auch die Regelung des Familiennachzuges überprüft werden. Der Bundesrat möchte sich in dieser wichtigen humanitären Frage aber nicht von vornherein binden. Unbestritten ist, dass mindestens der völkerrechtlich gebotene Familiennachzug zu gewährleisten ist.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 15 mars 1999

A l'exception de la phrase d'introduction et du chiffre supplémentaire 2bis, la présente motion est analogue à la motion CIP-CE (99.3033) du 3 mars 1999, que le Conseil fédéral est disposé à accepter.

Selon les auteurs de la présente motion, outre la LSEE, d'autres lois devraient être au besoin adaptées. Par ailleurs, le regroupement familial devrait être limité aux obligations prévues par le droit international public lorsque le séjour n'est pas autorisé dans le cadre du système binaire d'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative.

Actuellement, une commission d'experts s'emploie déjà à élaborer une révision totale de la LSEE. Lors de cette révision totale, il est également envisageable de procéder à d'autres modifications légales. Si la cohérence d'une politique migratoire l'exige, le Conseil fédéral présentera des propositions en ce sens.

Dans le cadre des travaux législatifs en cours, la réglementation relative au regroupement familial devra également être examinée. Toutefois, le Conseil fédéral ne souhaite pas s'engager à l'avance sur cette question importante à caractère humanitaire. Il n'est pas contesté que le regroupement familial imposé par les obligations de droit international doit être au moins garanti.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die zusätzlichen Forderungen der Minderheit Reimann zur Motion SPK-SR (99.3033) in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer en postulat les revendications supplémentaires de la minorité Reimann par rapport à la motion CIP-CE (99.3033).

99.3035

Motion SPK-SR (97.060) (Minderheit Aeby) Totalrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

Motion CIP-CE (97.060) (minorité Aeby) Révision totale de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Wortlaut der Motion vom 3. März 1999

Der Bundesrat wird angesichts des Abkommens mit der EU und der Zunahme der illegalen Zuwanderung und der Schwarzarbeit beauftragt, ein neues Ausländergesetz vorzulegen, das folgenden Anforderungen genügt:

1. Stärkere Bekämpfung aller Missbräuche im schweizerischen Aufenthaltsrecht sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite;
2. Förderung der Eingliederung von Ausländern und Ausländerinnen, die nicht nur für einen Kurzaufenthalt in der Schweiz weilen;
3. Vorrang der Bürger und Bürgerinnen von EU-Staaten, EU-Beitrittskandidaten oder Efta-Mitgliedstaaten;
4. Abschaffung des Saisonierstatuts;
5. erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern der zweiten und dritten Generation (in den Übergangsbestimmungen).

Texte de la motion du 3 mars 1999

Compte tenu, d'une part, de l'accord avec l'UE et, d'autre part, de la croissance des abus en matière d'immigration clandestine et de travail au noir, le Conseil fédéral est chargé de présenter une nouvelle loi répondant aux besoins suivants:

1. lutte renforcée contre tous les abus de droit en matière de séjour en Suisse, qu'ils soient le fait des employés ou des employeurs;
2. promotion de l'intégration des étrangers dont le séjour en Suisse va au-delà d'un court séjour;
3. priorité accordée aux ressortissants des pays membres ou candidats à l'UE ou membres de l'AELE;
4. abolition du statut de saisonnier;
5. naturalisation facilitée des jeunes étrangers des deuxième et troisième générations (dans les dispositions transitoires).

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Schriftliche Begründung

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

Développement par écrit

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

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 15. März 1999

Zurzeit wird bereits eine Totalrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer durch eine Expertenkommission vorbereitet. Die in der Motion festgehaltenen Anforderungen an das neue Gesetz entsprechen mit Ausnahme der Ziffern 2 und 3 grundsätzlich den Zielen des Bundesrates sowie den Empfehlungen vom August 1997 der Expertenkommission Migration.

Für den Bundesrat ist die Integration der Ausländerinnen und Ausländer ein wichtiges Anliegen. Integrationsmassnahmen sollen jedoch nur Personen zukommen, die sich noch während längerer Zeit bei uns aufhalten werden. Dabei muss bei Personen aus dem Asylbereich die Rückkehrförderung im Vordergrund stehen. Eine generelle Integration aller Ausländerinnen und Ausländer, die sich nicht nur für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten, wird deshalb vom Bundesrat abgelehnt.

Mit der Teilrevision vom 1. November 1998 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer hat sich der Bundesrat für das duale Zulassungssystem entschieden, welches eine Neuzulassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in erster Linie aus den EU- und EFTA-Staaten vorsieht. Mit diesen Staaten bestehen bereits heute sehr enge politische, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen, die mit den ausgehandelten sektoriellen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU – namentlich auch im Bereich des Personenverkehrs – noch zusätzlich vertieft werden sollen. Für die Gleichbehandlung von weiteren Staaten, die zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise ebenfalls der EU angehören werden, besteht keine ausreichende Grundlage. Nach der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ist der Bund im Bereich der ordentlichen Einbürgerung nur befugt, Mindestvorschriften auf Gesetzesstufe festzulegen (Art. 44 Abs. 2 der Bundesverfassung). Ein für die Kantone und Gemeinden verbindlicher Anspruch auf Einbürgerung von jungen Ausländerinnen und Ausländern der zweiten und dritten Generation kann daher nicht durch eine Gesetzesänderung erreicht werden. Der Bundesrat hat die Absicht, in der nächsten Legislaturperiode eine entsprechende Verfassungsvorlage zu unterbreiten (siehe auch Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Hubmann 98.3582, «Einbürgerungen erleichtern»).

Rapport écrit du Conseil fédéral du 15 mars 1999

Actuellement, une commission d'experts s'emploie déjà à élaborer une révision totale de la loi fédérale sur le séjour et

l'établissement des étrangers. Les revendications formulées dans la motion quant à la nouvelle loi correspondent en principe – à l'exception des chiffres 2 et 3 – aux objectifs du Conseil fédéral ainsi qu'aux recommandations présentées en août 1997 par la commission d'experts en migration.

Le Conseil fédéral souhaite vivement l'intégration des étrangers. Toutefois, les mesures d'intégration ne doivent viser que les personnes qui ne s'établiront chez nous que pour une longue période. En outre, l'encouragement au retour demeure la priorité pour les personnes relevant du domaine de l'asile. Une intégration générale de tous les étrangers, qui ne séjournent pas uniquement pour une courte période dans notre pays, est donc rejetée par le Conseil fédéral.

En procédant à la révision partielle, le 1er novembre 1998, de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers, le Conseil fédéral a opté en faveur du système binaire d'admission, lequel prévoit l'introduction de l'admission prioritaire des travailleurs en provenance des Etats membres de l'UE et de l'AELE. Les relations politiques, économiques et culturelles établies avec ces Etats sont déjà très étroites, mais elles se renforceront encore dans le contexte des négociations sectorielles bilatérales en vue de la conclusion d'accords entre la Suisse et l'UE, notamment dans le domaine de la circulation des personnes. En revanche, il n'existe pas une base suffisante permettant d'assurer l'égalité de traitement à l'égard d'autres Etats, dont l'adhésion à l'UE se réalisera dans une phase ultérieure.

Selon la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, inscrite dans la constitution, la Confédération est uniquement autorisée – en ce qui concerne les naturalisations ordinaires – à fixer des prescriptions minimales au niveau légal (art. 44 al. 2 de la constitution). C'est pourquoi un droit à la naturalisation des jeunes étrangers des deuxième et troisième générations, qui serait contraignant pour les cantons et les communes, ne peut être conféré par le biais d'une modification légale. Le Conseil fédéral entend présenter pareil projet de changement de la constitution dans le programme de la prochaine législature (cf. également le rapport du Conseil fédéral concernant la motion Hubmann 98.3582, «Faciliter la naturalisation»).

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, die Ziffern 1 und 4 der Motion entgegenzunehmen. Er beantragt, die Ziffern 2, 3 und 5 abzulehnen.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est prêt à accepter les chiffres 1 et 4 de la motion. Il propose de rejeter les chiffres 2, 3 et 5.

Reimann Maximilian (V, AG): Sie ersehen es aus der Fahne: Die Motion der Minderheit (99.3034) geht in zwei Punkten über jene der Kommission hinaus: beim Ingress und bei der neuen Ziffer 2bis. Beim Ingress stimme ich im Grundsatz mit dem überein, was unsere Kommissionspräsidentin im vorherigen Eintretensvotum gesagt hat; es handelt sich hier eher um einen formellen – sprich: graduellen – Unterschied. Die Minderheit will expressis verbis nicht nur das Anag schnellstmöglich revidieren, sondern ganz bewusst auch andere Bundesgesetze, insbesondere das Asylgesetz.

Dieses ist trotz der jüngsten Revision immer noch zu attraktiv, vor allem im finanziellen Bereich. Die Volksinitiative will denn auch bewusst in Artikel 69quinquies die finanziellen Anreize für den Verbleib in der Schweiz unterbinden. Diese Stossrichtung ist richtig und ist zu unterstützen, aber das geht nur mit einer weiteren Revision des Asylgesetzes. Doch wie gesagt: Ich möchte aus dieser unterschiedlichen Enumeration der zu ändernden Gesetze keinen Casus belli machen. Auch der Bundesrat betont in seiner Stellungnahme zur Motion der Minderheit, dass – sofern notwendig – weitere Gesetze revidiert werden müssen.

Schliesslich noch zu der von uns vorgeschlagenen Ziffer 2bis über den Familiennachzug für Personen, die nicht zu den in Ziffer 1 erwähnten Kategorien gehören – und nur um diese geht es uns –: Es ist unbestritten, und ich bin froh, dass Bun-

desrat Koller das wieder bestätigt hat, dass eine wesentliche Komponente für den hohen Ausländerteil der grosszügig gehandhabte Familiennachzug ist. In dieser Beziehung sind andere europäische Länder – von den nordamerikanischen ganz zu schweigen – wesentlich restriktiver, ohne dabei mit dem Völkerrecht in Konflikt zu kommen. Auf dieses Niveau hinuntergehen möchte nun auch unsere Minderheit. Ich denke insbesondere an längere Fristen, eventuell an tiefere Alterslimiten, an die sofortige Verwirkung bei Kriminalität usw. Da ist Handlungsbedarf gegeben, und im Rahmen des völkerrechtlich Zulässigen kann einiges bewirkt werden. Nun ist der Bundesrat bereit, unsere Forderung immerhin als Postulat entgegenzunehmen, und die Minderheit steht vor der Gretchenfrage: lieber den Spatz in der Hand oder die Taube auf dem Dach? Mit 2 zu 1 Stimmen haben wir uns für den Spatz entschieden: Wir schlucken das Postulat; Hans Uhlmann hätte die Taube besser behagt. Aber wir drei erwarten vom Bundesrat, dass er das Postulat nicht zum Ladenhüter verkommen und verstauben lässt, sondern aktiv nach praktischen Lösungen sucht, die auf der Linie unserer Forderungen liegen.

Aeby Pierre (S, FR): La motion de la majorité de la commission est une motion programme tout à fait unilatérale. J'ai déjà évoqué précédemment ce qu'elle avait d'inacceptable. Je donne très brièvement encore deux petits exemples concernant l'esprit de cette motion.

Lorsqu'on parle de la volonté des étrangers de s'intégrer, on fait appel à une notion dangereuse, arbitraire et quasiment raciste. Elle part du postulat – c'est un fait pour moi – que la population des Balkans ou celle de religion musulmane est inintégrable. Or, aucune population n'est susceptible de ne pas être intégrée. On a dit les mêmes choses des personnes de nationalité italienne ou espagnole dans les années soixante. Les faits nous ont prouvé exactement le contraire. La Suisse respecte ses minorités indigènes, lesquelles s'opposeraient à la perte de leur identité propre par l'imposition d'une politique d'assimilation par la majorité.

Et puis, comment, dans une telle motion, parler d'une volonté renforcée d'intégration, sans évoquer la naturalisation? En effet, la naturalisation n'est-elle pas le meilleur moyen d'intégrer une population? Mais de ça on ne veut pas en parler dans la motion. Cette motion est unilatérale; elle est à mon sens inacceptable si nous voulons avoir les mains libres pour une politique de migration et d'asile qui soit défendable dans ce pays. En conséquence, je vous invite à la rejeter.

J'aimerais peut-être encore préciser que ma motion 99.3035 doit être traitée comme une proposition subsidiaire. Ma proposition principale consiste à rejeter toute motion. Si le Conseil souhaite tout de même transmettre une motion, je reprendrai alors la parole pour défendre ma motion qui, même si je reste persuadé qu'il n'est pas nécessaire aujourd'hui d'en transmettre une, me paraît de loin plus acceptable que celle de la majorité de la commission (99.3033).

Forster Erika (R, SG): Sie mögen sich wundern, dass ich mich bei der Minderheit Reimann eingereiht habe. Ich bin keinesfalls, wie dies Kollege Aeby vermutet, gegen den Familiennachzug. Das würde mir als Mutter von vier Kindern auch sehr schlecht anstehen. Es bestehen aber Probleme die wir zu lösen haben. Wir haben von der Präsidentin gehört, dass die Praxis in der Schweiz im Bereich Familiennachzug ebenso streng gehandhabt werde wie in den anderen Ländern. Herr Reimann hat das Gegenteil behauptet. Tatsache ist, dass im Bereich Familiennachzug sehr viele Missbrauchstatbestände vorliegen, denen offenbar nicht beizukommen ist. Im Ausländerbericht 1997, den das Bundesamt für Ausländerfragen in Auftrag gegeben hatte, werden Missbrauchstatbestände erstmals öffentlich aufgegriffen. Da wird auch erwähnt, dass insbesondere der Bereich Familiennachzug für Missbrauch attraktiv und anfällig sei. Hinzu komme, dass auch bei offensichtlichen Missbräuchen oftmals langwierige Verfahren in Gang gesetzt werden müssten. Ich möchte nur zwei, drei Beispiele erwähnen: So werden bei der Einreise Angaben betreffend Kinder im Ausland unterlas-

sen und erst zu einem späteren Zeitpunkt gemacht. Es wird für Kinder aus einer vorangegangenen Ehe im Ausland Familiennachzug beantragt, oder Personen, die durch Heirat erleichtert eingebürgert worden sind oder eine Niederlassungsbewilligung haben, lassen sich nach Ablauf von fünf Jahren scheiden und ziehen ihren Expartner nach, in der Regel samt Kindern. Hier besteht eben ein grosses Missbrauchspotential. Das wird auch von unserer Bevölkerung wahrgenommen und nicht akzeptiert. Ich bin deshalb sehr froh, dass der Bundesrat bereit ist, unsere Forderung in der Form des Postulates entgegenzunehmen. Ich bitte ihn, die Probleme des Vollzuges anzugehen, allenfalls, indem im Laufe der anstehenden Gesetzgebungsarbeiten auch die Regelung des Familiennachzuges revidiert wird.

In diesem Sinn bitte ich Sie, das Postulat der Minderheit Reimann ebenfalls zu überweisen.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ist bereit, die Motion Ihrer SPK entgegenzunehmen, weil sie in die Richtung geht, in welche die Expertengruppe die Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) vorbereitet.

Ich möchte hier einen Punkt geklärt haben: Das Ziel einer Begrenzung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung kann natürlich nicht den Sinn einer zahlenmässigen Höchstgrenze haben, sondern den Sinn, dass wir ausser bei Angehörigen aus EU- und Efta-Staaten eine wirklich sehr restriktive Zulassungspolitik betreiben müssen, wenn wir die Ziele unserer Ausländerpolitik realisieren wollen. Deshalb sagte der Bundesrat auch, dass die Zulassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern von ausserhalb des EU/Efta-Bereiches nur möglich sein solle, wenn dafür ausgewiesene und langfristige gesamtwirtschaftliche Gründe geltend gemacht werden könnten und es sich um qualifizierte Arbeitskräfte handle. Das einfach noch zur Klarstellung in bezug auf den ersten Punkt.

Im übrigen ist zwischen der Minderheit Reimann und der Minderheit Aeby vor allem die Frage des Familiennachzuges strittig. Da, glaube ich, wäre es einfach grundfalsch, wenn wir uns binden würden. Es ist vorauszusehen, dass die Regelung der Frage des Umfangs und des genauen Inhaltes des Familiennachzuges einer der Hauptpunkte des neuen Anag sein wird. Da liegt es doch auch nicht in Ihrem Interesse als Gesetzgeber, wenn Sie sich jetzt schon binden. Einerseits ist das völkerrechtlich Zwingende eine Selbstverständlichkeit, andererseits dürfen wir im internationalen Vergleich nicht zu attraktiv sein, um diesbezüglich nicht wieder eine Sonderstellung der Schweiz im internationalen Bereich zu erlangen. Das sind die beiden vernünftigen Leitplanken. Es ist nun die Aufgabe der Expertengruppe, dann des Bundesrates und letztlich des National- und des Ständerates, im Rahmen der Totalrevision des Anag den Familiennachzug innerhalb dieser Leitplanken im einzelnen zu regeln.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang ja vor allem eines: Was am bisherigen Rechtsstatus fatal war und was man lange nicht sah, war dieser Automatismus: Saisonnier, Jahresaufenthalter, Familiennachzug. Das hat auch zu diesem unglaublichen Bremsweg geführt. Man meinte, man könne die Saisonniers zurückschicken. Dann blieben sie aber so viele Jahre, dass sie eine Jahresaufenthaltsbewilligung erhielten, und damit folgte der Automatismus des Familiennachzuges. Das wollen wir auf jeden Fall abschaffen; wir heben das Saisonnierstatut ja auf.

Die Frage, die sich natürlich stellen wird, ist, wie wir es mit dem Familiennachzug bei den Kurzaufenthaltern halten. Wie halten wir es mit den Zeitperioden, innerhalb derer ein Familiennachzug überhaupt noch möglich sein soll? Es gibt hier sehr viele konkrete Einzelfragen zu lösen. Deshalb übertreiben Sie, Herr Aeby, wenn Sie sagen, diese Motion führe zu einer totalen «blocage».

Diese Frage bleibt bewusst offen. Darum möchte der Bundesrat diesen Punkt der Motion der Minderheit Reimann nur als Postulat und nicht als Motion entgegennehmen. Es wird Ihre ureigenste Aufgabe sein, die Details bei der Revision des Anag zu regeln.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, die Motion der Kommission zu überweisen, jene der Minderheit Reimann als Postulat zu überweisen, bei der Minderheit Aeby jene Punkte, die wir spezifiziert haben, auch als Motion zu überweisen und die anderen abzulehnen, weil sie von der Ausrichtung der künftigen Anag-Revision des Bundesrates abweichen.

Präsident: Der Bundesrat ist bereit, die Motion der Kommission (99.3033) entgegenzunehmen. Die Minderheit Aeby beantragt die Ablehnung dieser Motion.

Der Bundesrat ist bereit, die Motion der Minderheit Reimann (99.3034) als Postulat entgegenzunehmen. Herr Aeby lehnt auch das Postulat ab.

Der Bundesrat ist auch bereit, die Ziffern 1 und 4 der Motion der Minderheit Aeby (99.3035) entgegenzunehmen; die übrigen Ziffern lehnt er ab.

Motion 99.3033

Abstimmung – Vote

Für Überweisung der Motion	31 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

Motion 99.3034

Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates	20 Stimmen
Dagegen	9 Stimmen

Motion 99.3035

Aeby Pierre (S, FR): Je crois m'être suffisamment exprimé ce matin sur toute cette question. Compte tenu des deux votes précédents et de la majorité évidente du Conseil à ce propos, je retire la motion de la minorité Aeby.

Präsident: Herr Aeby hat seine Motion zurückgezogen.

Zurückgezogen – Retiré

99.3029

Dringliche Interpellation Büttiker Öcalan, PKK und innere Sicherheit der Schweiz

Interpellation urgente Büttiker Öcalan, PKK et sécurité intérieure de la Suisse

Wortlaut der dringlichen Interpellation vom 2. März 1999

Die Verhaftung des Führers der kurdischen Arbeiterpartei PKK, Öcalan, hat an verschiedenen Orten in Europa, darunter auch in der Schweiz, zu heftigen Reaktionen und zu Gewalttaten seitens der Kurden geführt. Der Bundesrat wird eingeladen, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Mit welchen politischen Massnahmen will er die unbefriedigende Situation des kurdischen Volkes durch internationalen Druck verbessern und die türkischen Behörden zur Einhaltung der Menschenrechte anhalten?
2. Was kehrt er vor, um seinen Forderungen gegenüber der Türkei nach einem fairen Prozess gegen Öcalan mit Zulassung einer internationalen Beobachterdelegation Nachdruck zu verleihen?
3. Wie funktioniert die internationale Zusammenarbeit, um derart gefährliche Herausforderungen rechtzeitig in den Griff zu bekommen? Ist die Schweiz im sicherheitspolitischen Bereich isoliert?
4. Welches sind die Absichten des Bundesrates, um die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zur Verhinderung von

Gewaltakten im Zusammenhang mit der Situation des kurdischen Volkes zu verstärken?

5. Welche Massnahmen will er ergreifen, um durch präventives Vorgehen der Polizei weitere Gewaltakte in der Schweiz zu verhindern? Ist er insbesondere bereit, die PKK-Führungsstruktur in der Schweiz namentlich offenzulegen, die zuständigen Chefs für die Gewaltakte in Zürich, Genf, Muri bei Bern und Bern zur Verantwortung zu ziehen, entsprechend zu bestrafen und im Wiederholungsfall auszuweisen?
6. Hält er es für möglich, dass auch in der Schweiz Schutzgelder erpresst werden, um die PKK zu finanzieren?
7. Sind die Instrumente, die Bund und Kantone zur Hand haben, nicht veraltet? Entspricht ein solch träges Zusammenarbeitsmodell von Bund und Kantonen den neuen Bedrohungsformen, oder muss eine Bundessicherheitspolizei geschaffen werden?

Texte de l'interpellation urgente du 2 mars 1999

L'arrestation du chef du PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan) Abdullah Öcalan a déclenché en Europe, et également en Suisse, une vague de protestation et d'actes de violence de la part des Kurdes. Le Conseil fédéral est invité à prendre position sur les questions suivantes:

1. Par quelle mesures politiques le Conseil fédéral compte-t-il faire pression au niveau international pour améliorer la situation du peuple kurde et amener les autorités turques à respecter les droits de l'homme?
2. Quelles mesures compte-t-il prendre pour que l'exigence d'un procès équitable pour M. Öcalan, auquel participeraient des observateurs internationaux, ait plus de poids auprès de la Turquie?
3. Comment fonctionne la coopération internationale, lorsqu'il s'agit de maîtriser à temps des situations aussi dangereuses? Est-ce que la Suisse est isolée sur le plan de la politique de sécurité?
4. Quelles sont les intentions du Conseil fédéral pour renforcer la coopération au niveau européen, afin d'empêcher les actes de violence en rapport avec la situation du peuple kurde?
5. Quelles mesures le Conseil fédéral va-t-il prendre pour empêcher, par des actions préventives de police, de nouveaux actes de violence en Suisse? Est-il plus particulièrement prêt à enquêter sur les structures dirigeantes du PKK en Suisse, à inculper les responsables des actes de violence de Zurich, Genève, Muri (BE) et Berne, à les condamner s'il y a lieu, et en cas de récidive, à les expulser?
6. Est-il possible qu'en Suisse également, des fonds soient prélevés par chantage pour financer le PKK?
7. Est-ce que les moyens dont disposent la Confédération et les cantons ne sont pas dépassés? Est-ce qu'un modèle de coopération aussi lourd entre la Confédération et les cantons correspond aux nouvelles formes de menaces, ou la création d'une police fédérale de sûreté est-elle nécessaire?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Beerli, Bisig, Forster, Hess Hans, Leumann, Loretan Willy, Merz, Saudan, Schieser, Schweiger, Schüle, Spoerry (12)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

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

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 15. März 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral du 15 mars 1999

1. Der Bundesrat ist sich der oft schwierigen Situation der kurdischen Bevölkerung in der Türkei sowie in den Staaten Irak, Syrien und Iran seit Jahren bewusst. Wegen der regionalen Dimension der Kurdenfrage ist die Entwicklung von politischen Lösungsansätzen ausserordentlich anspruchsvoll, und sie bedarf einer breiten internationalen Abstützung. Im Fall der Türkei, wo die zahlenmässig grösste kurdische Bevölkerungsgruppe lebt, erweist sich eine Lösung der Kurdenfrage nicht zuletzt wegen des vorherrschenden Konzep-

tes des laizistischen Einheitsstaates als besonders schwierig. Um auf die Türkei in dieser Problematik Einfluss nehmen zu können, ist die Mitwirkung der internationalen Staatengemeinschaft unerlässlich. Die Schweiz hat deshalb in den letzten Jahren wiederholt in der OSZE und im Europarat Vorstösse unternommen, um die Türkei zur Anerkennung gewisser Minderheitenrechte zugunsten der Kurden sowie zur Respektierung der Menschenrechte anzuhalten. Viel Unterstützung hat sie dabei bei anderen Mitgliedstaaten dieser Organisationen jeweils nicht gefunden. Trotzdem wird der Bundesrat weiterhin diesen multilateralen Handlungsrahmen benutzen, um sich dort zugunsten einer verbesserten Stellung der kurdischen Bevölkerung einzusetzen. Der Bundesrat wird im Sinn der Guten Dienste auch die Unterstützung geeigneter internationaler Initiativen für eine politische Lösung der Kurdenfrage sorgfältig prüfen. Dieses Angebot hat er auch in seiner Erklärung vom 17. Februar 1999 bekräftigt, als er zu den Aktionen der Kurden Stellung nahm.

2. Die vom Bundesrat formulierten Erwartungen bezüglich des Prozesses gegen Öcalan wurden am 23. Februar 1999 der türkischen Geschäftsträgerin in Bern zur Kenntnis gebracht. Sowohl in Bern als auch in Ankara werden die zuständigen Stellen des Bundes den Behörden der Türkei ihre Anliegen mit Nachdruck in Erinnerung rufen. Auch die Ständige Vertretung der Schweiz beim Europarat ist angewiesen worden, sich zugunsten eines Tätigwerdens des Europarates in der Sache Öcalan zu verwenden. Eine Folge davon bildete der Besuch des Antifolter-Komitees des Europarates im Gefängnis Öcalans, welcher am 2. März 1999 erfolgte. Die Schweiz befürwortet im weiteren eine Präsenz von Europaratsvertretern beim Öcalan-Prozess.

3. Vieles – so u. a. die begleitende Berichterstattung im kurdischen Fernsehen MED-TV sowie die zeitliche Abstimmung der Gewalttaten – deutete darauf hin, dass die Besetzungs- und Geiselnahmeaktionen vom 16. Februar 1999 und den darauf folgenden Tagen zentral gesteuert wurden. Das Zentralkomitee der PKK hat, laut dem Kurdistan-Informationszentrum in Köln, die Aktionen in den verschiedenen Staaten als Generalmobilmachung der Kurden in Europa bezeichnet. Die PKK hat mit diesen zentral gesteuerten Ausschreitungen in ganz Europa bewiesen, dass sie für alle betroffenen Staaten ein erhebliches Bedrohungspotential darstellt.

Bei dieser Ausgangslage ist es klar, dass einer solchen internationalen Bedrohung nur durch eine internationale Zusammenarbeit der zuständigen Sicherheitsbehörden wirkungsvoll begegnet werden kann. Dies gilt vorab für den gegenseitigen Informationsaustausch. Zwar sind schweizerische Sicherheitsbehörden in mehreren internationalen Gremien vertreten und pflegen eine enge Zusammenarbeit auch unter den Nachrichtendiensten, doch die Nichtmitgliedschaft unseres Landes in der Europäischen Union auferlegt – wie der Bundesrat bereits mehrfach ausgeführt hat – einer vollwertigen Teilnahme an der europäischen Sicherheitszusammenarbeit enge Schranken. Deshalb muss die Schweiz auf allen Gebieten der inneren Sicherheit – vom Visumbereich über das Asylwesen bis hin zur Zusammenarbeit von Polizei und Justiz – Nachteile in Kauf nehmen. Um so mehr hat der Bundesrat die freundschaftliche Geste der deutschen EU-Präsidenschaft geschätzt, den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) zu einem Treffen der EU-Innenminister vom 23. Februar 1999 bezüglich der kurdischen Ausschreitungen nach Bonn einzuladen. Dabei hat es sich indessen gezeigt, dass davon auch Mitgliedländer der EU überrascht worden sind, was die Grenzen der Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit aufzeigt, wenn nationale Interessen tangiert sind.

4. Um den Schaden des Abseitsstehens unseres Landes von der europäischen Sicherheitszusammenarbeit zu begrenzen, hat die Schweiz in einer ersten Phase Verhandlungen mit ihren Nachbarstaaten aufgenommen. Mit Frankreich und Italien wurden Abkommen unterzeichnet und zwischenzeitlich vom Nationalrat auch ratifiziert, welche u. a. die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit verstärken und die Rückübernahme illegal Eingereister regeln. Der Bundesrat hofft, noch in diesem Frühjahr auch mit Deutschland und Österreich Ab-

kommen über die Polizeizusammenarbeit unterzeichnen zu können. Gewisse Probleme können indessen nur multilateral gelöst werden. Der Bundesrat hat sich seit einigen Jahren und ganz speziell im letzten Jahr sehr aktiv um eine Zusammenarbeit mit den Schengener Staaten bzw. der EU bemüht. Der Vorsteher des EJPD hat diesbezüglich mehrere aussenpolitische Initiativen ergriffen. Dabei zeigten die zuständigen Minister der Nachbarstaaten für die Anliegen der Schweiz viel Verständnis.

Trotzdem gelang es nicht, eine Annäherung der Schweiz an Schengen zu erreichen. Einzelne Schengener Staaten haben nämlich ein solches Ansinnen an der Exekutivausschuss-Sitzung im vergangenen September als «Rosinenpicken» kategorisch abgelehnt. Vordergründig wurde insbesondere auf die fehlenden aussenpolitischen Kompetenzen der Schengener Gruppe hingewiesen. Ein weiterer Grund liegt auch darin, dass der Schengener Rechtsbestand mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages in die EU integriert wird, was zur Auflösung der Schengener Gremien auf diesen Zeitpunkt hinführt.

Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages werden u. a. die Bereiche Asyl und Visa vom dritten in den ersten Pfeiler überführt. Zudem wird der Schengener Acquis in den Unionsvertrag integriert – wobei noch nicht bestimmt wurde, welchem Pfeiler der Acquis zugeführt wird. Damit besteht auch für den Bundesrat eine neue Ausgangslage.

Der Bundesrat wird nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im Laufe dieses Jahres unter Berücksichtigung des Abschlusses der bilateralen sektoriellen Verhandlungen Schweiz-EU eine Neubeurteilung der Lage vornehmen, um die Strategie zur Annäherung der Schweiz an die EU-Sicherheitskooperation allenfalls neu zu definieren. Solange die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, scheinen Zusammenarbeitsmöglichkeiten am ehesten bezüglich Abschluss eines Parallelabkommens zur Dublin- und zur Europol-Konvention zu bestehen.

5. Der Bundesrat hat bereits Massnahmen zum verbesserten Schutz bedrohter Objekte in Bundeszuständigkeit sowie solche für einen verstärkten Staatsschutz beschlossen. Es gilt, auf die Geschehnisse in angemessener und auf eine eines Rechtsstaates würdige Weise zu reagieren. Es geht nicht an, sich gegenüber Rechtsbrechern auf falsches Entgegenkommen einzulassen. Namentlich sind schnell, entschlossen, aber auch mit Augenmass die erforderlichen Strafuntersuchungen an die Hand zu nehmen und ausgesprochene Strafurteile zu vollziehen. Der Bundesrat ist überdies der Ansicht, dass die folgenden Massnahmen, gestützt auf die bestehenden gesetzlichen Grundlagen, durch die zuständigen Behörden von Bund und Kantonen konsequent anzuwenden sind:

- Gegen mutmassliche Angehörige gewaltextremistischer Organisationen, die sich im Ausland befinden, werden von den zuständigen Stellen des EJPD vermehrt Einreiseperrn verhängt. Damit besteht bei einer allfälligen Missachtung der Einreiseperrne gleichzeitig ein Ausschaffungshafgrund.

- Angehörige gewaltextremistischer Organisationen ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung bzw. mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung ausserhalb des Asylbereiches, die an gewalttätigen Aktionen beteiligt waren, sind weg- bzw. auszuweisen. Für den Fall, dass sich der Vollzug der Wegweisung als unzulässig erweist, hat der Vorsteher des EJPD den Kantonen empfohlen, diese Personen einzugrenzen.

- Personen, die die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, die sich aber gewaltextremistisch betätigt haben oder einer gewaltextremistischen Organisation angehören, sind als asylunwürdig zu betrachten, und das Asyl ist ihnen zu verweigern. Liegen erhebliche Gründe dafür vor, dass sie die Sicherheit der Schweiz gefährden, können sie weggewiesen werden. Erweist sich der Vollzug infolge der völkerrechtlichen Schranke von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) als unzulässig, sollen sie eingegrenzt werden.

- Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt hat und die sich gewaltextremistisch betätigt haben, können unter gewissen Bedingungen ausgewiesen werden, allerdings ist auch

hier die völkerrechtliche Schranke von Artikel 3 EMRK zu beachten.

Ein Verbot der PKK, welches schweizerischer Tradition widerspräche, sich aus polizeilicher Sicht kaum durchsetzen liesse und Angehörige der PKK noch vermehrt in den Untergrund drängen würde, betrachtet der Bundesrat zurzeit als nicht sinnvoll. Sollten die getroffenen Massnahmen nicht zum Ziele führen, müsste es unter Umständen dennoch in Erwägung gezogen werden.

Die PKK wird im übrigen seit mehreren Jahren von den Staatsschutzbehörden beobachtet. Die Erkenntnisse der Bundespolizei über diese Organisation finden sich in den vom EJPD publizierten Staatsschutzberichten. Soweit Erkenntnisse über die Führungsstrukturen der PKK für die Öffentlichkeit bestimmt sind, sind sie in diesen Berichten enthalten.

6. Wie andere Ausländergruppen, die in ihrem Heimatstaat in einen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, weist auch die PKK einen grossen Finanzbedarf auf. Sie finanziert ihren Parteiapparat und ihre Unterstützung des Kampfes in der Türkei im wesentlichen durch Spendengeldsammlungen, Mitgliederbeiträge und Einnahmen aus dem Verkauf von Publikationen. Die Höhe der zu sammelnden Beträge wird durch die PKK-Zentrale pro Gebiet festgelegt. Gegen Ende der Sammelperiode erfolgen die Geldsammlungen zunehmend mit Zwang, da die Geldeintreiber den für ihr Gebiet festgelegten Betrag aufgrund (nur) freiwilliger Leistungen jeweils nicht zusammenbringen. Es sind zahlreiche gewaltsame Geldbeschaffungsaktionen bekannt. Im bereits erwähnten Staatsschutzbericht der Bundespolizei (für das Jahr 1997) wird eine ganze Reihe solcher Fälle geschildert.

7. Eine vom Vorsteher des EJPD eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe unter Mitwirkung der Kantone hat in ihrem vom Bundesrat zur Kenntnis genommenen Zwischenbericht festgestellt, dass unsere föderalistische Staatsstruktur im Polizeibereich namentlich bei der internationalen Verbrechensbekämpfung und der Bewältigung der Migrationsprobleme an ihre Grenzen stösst. Das gesamte System der inneren Sicherheit und namentlich auch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird deshalb im Auftrag des Vorstehers des EJPD von einer Arbeitsgruppe daraufhin überprüft, ob die heutigen Strukturen hinsichtlich der aktuellen und künftigen Bedrohungen noch zweckmässig sind. Zur Diskussion steht dabei auch die künftige Rolle des Grenzwachtkorps.

Wie die jüngsten Ereignisse aufzeigen, stossen die schweizerischen Polizeikorps bei der Bewältigung mehrerer zeitlich zusammenfallender sicherheitspolizeilicher Grossereignisse an ihre Kapazitätsgrenzen, wenn sich die Notwendigkeit einer längeren Einsatzdauer ergibt. Die Arbeitsgruppe wird bei ihren Arbeiten auch diesen Umstand in ihre Prüfung einbeziehen und mögliche Lösungsvorschläge ausarbeiten.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich bin von der Antwort des Bundesrates nur teilweise befriedigt. Befriedigt bin ich, was den ausserpolitischen Teil anbelangt; in bezug auf den innenpolitischen Teil bin ich nicht befriedigt.

Ich beantrage in dieser heiklen Frage Diskussion.

Präsident: Dem Antrag wird nicht opponiert. – Herr Büttiker hat das Wort.

Büttiker Rolf (R, SO): 1. Ich schicke voraus – und da bin ich sicher nicht der einzige in diesem Saal –, dass ich eigentlich Sympathie für das kurdische Volk habe. Ich habe Verständnis für die sehr schwierige Situation des kurdischen Volkes, das in Staaten wie der Türkei, Irak, Syrien und Iran als Minderheit lebt und wirklich einen äusserst schweren Stand hat. Ich habe deshalb Sympathie und Verständnis für die Wut und die verzweifelte Situation des kurdischen Volkes. Aber Druck erzeugt Gegendruck, und Gewalt initiiert Gegengewalt. Mit Krieg und Gewalt ist auch das Kurdenproblem grundsätzlich nicht zu lösen und aus der Welt zu schaffen. Deshalb sind die Besetzungen und Geiselnahmen als inakzeptabel und für die Sache der Kurden – das ist entscheidend – als völlig kontraproduktiv zu verurteilen.

2. Im Bereich der ausserpolitischen Initiativen bin ich eigentlich mit dem Bundesrat zufrieden; sie verdienen Unterstützung. Der Bundesrat hat auf der ausserpolitischen Ebene in diesem Bereich richtig gehandelt. Die Initiativen in der OSZE und im Europarat zur Lösung der Kurdenfrage sind zu begrüssen; die direkten Interventionen in der Türkei zugunsten der kurdischen Minderheit und der Menschenrechte verdienen Unterstützung. Die Zusammenarbeit mit unseren Nachbarstaaten zur präventiven Verhinderung von Gewaltanwendung geht in die richtige Richtung; hier habe ich dann allerdings eine Einschränkung zu machen. Der Einsatz für einen fairen Prozess gegen Öcalan in der Türkei ist für mich und für viele in diesem Land eine Selbstverständlichkeit.

3. Die innere Sicherheit der Schweiz, Herr Bundesrat, ist bedroht. Die schweizerische Bevölkerung ist nach den kurdischen Gewaltakten in unserem Land stark verunsichert. Das Volk hat Angst und merkt, dass die für die innere Sicherheit zuständigen Behörden die Sache längst nicht mehr im Griff haben, obwohl eigentlich die innere Sicherheit zu den prioritären Aufgaben des Staates gehört. «Ohne Sicherheit vermag der Mensch weder seine Kräfte auszubilden, noch die Frucht derselben zu geniessen; denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit», hat Wilhelm von Humboldt mit Blick auf die Grenzen der Wirksamkeit des Staates geschrieben. Ich komme deshalb auf die Grundprobleme der inneren Sicherheit und die Probleme im Zusammenhang mit den Vorfällen mit den kurdischen Aktivitäten in unserem Land zu sprechen.

4. Im Rechtsstaat gilt meines Erachtens Rechtsgleichheit.

In einem Rechtsstaat nach Schweizer Muster geht es nicht an, dass Delikte – und zwar allesamt Offizialdelikte wie Nötigung, Freiheitsberaubung, Gefährdung des Lebens – ungeahndet begangen werden können. Die Rechtsgleichheit zwischen Schweizern und Ausländern verlangt dies aus verschiedenen Gründen: Der Schweizer, der solche Taten begeht, wird verfolgt, Herr Bundesrat. Der Ausländer – oft gerade Leute, denen die Schweiz Asylrecht gewährt hat bzw. deren Asylverfahren laufen –, der droht, nötig, Leute der Freiheit beraubt, Eigentum beschädigt usw., wird als Teil einer Organisation, die fähig ist, umgehend eine grosse Anzahl gewaltbereiter Sympathisanten zu mobilisieren, nicht oder nur teilweise dem Recht zugeführt. Die Polizei wird von der Politik daran gehindert, wenigstens die Personalien der Beteiligten nach Abschluss der Besetzung festzuhalten, um der Justiz im nachhinein ihre Arbeit zu ermöglichen. Das ist bedenklich und unannehmbar.

Das Gastrecht in diesem Lande darf nicht missbraucht werden. Wer das Gastrecht in unserem Staat auf diese Weise – das möchte ich betonen – missbraucht, gehört ausgeschafft. Wenn wir hier nicht konsequent eingreifen, schaffen wir Fremdenhass und lassen unseren Rechtsstaat verludern. Wie wollen wir anderen, ins Recht gefassten Bürgern und Bürgerinnen, erklären, dass sie sich an das gegebene Recht halten sollen, und zwar auch ans Übertretungsstrafrecht (Strassenverkehrsgesetz usw.), wenn wir viel schwerwiegendere kriminelle Aktivitäten ungesühnt und ungestraft lassen? Oder lautet neuerdings das ausgesendete Signal einfach so, dass sich, wer genügend stark droht, ungeahndet auch schwerer Vergehen schuldig machen kann? Das kann es wohl nicht sein! Diese Botschaft muss allen Personen in unserem Staat klargemacht werden. Wenn Behörden jetzt nicht klar reagieren, verlieren wir die Kontrolle in bezug auf die innere Sicherheit in unserem Staat.

Wir wissen es alle: Die Kantone sind überfordert. Es gibt bekanntlich neben Kurden noch eine ganze Anzahl anderer ausländischer Gruppen, die in der Schweiz rasch «mobilisieren» können: die Tamilen (Tamil Tigers), die Türken (Graue Wölfe), die Kosovo-Albaner usw. Schwierig ist in diesem Zusammenhang auch die Abgrenzung geworden, was politischer Extremismus und seine Folgen sind und wo der noch schlimmere Terrorismus anfängt. Wer dem politischen Extremismus nicht klar die Stirne bietet, wenn er sich so manifestiert, wie dies in Kurdenprotesten kürzlich geschehen ist, läuft Gefahr, sogar einem politisch motivierten Terrorismus die Tür zu öffnen. Wer weiss, wie rasch der Schritt von gewalttätigen Besetzungen, von Brandanschlägen bis hin zu

noch schwereren Taten gemacht ist? Die Übergänge zwischen politisch motiviertem Extremismus und Terrorismus sind fließend.

Dies alles ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass heute in unserem Lande im Vergleich mit dem Ausland die Polizeikräfte ganz klar unterdotiert sind. Wie wollen und können die Kantone noch reagieren, wenn sich neben den Kurden gleichzeitig oder kurz hintereinander noch andere ausländische Gruppen ähnlich gebärden? Die Kräfte für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit im Innern reichen nicht lange. Alle Polizisten, die über den Ordnungsdienst abgezogen werden, fehlen an der Front im Bereiche der Bekämpfung der Einbruchs- und Diebstahlsaktivitäten. Indirekt hat die zu starke Beanspruchung der Polizei durch derartige Ordnungseinsätze eine klare Schwächung der inneren Sicherheit zur Folge. Kriminelle und Einbrecher können nicht mit genügender Intensität verfolgt und bekämpft werden. Man braucht die Polizeikräfte ja eben für Sicherheitsaufgaben und den Ordnungsdienst gegen politisch extreme Ausländergruppen. Die Sicherheit der einheimischen Bevölkerung nimmt parallel dazu massiv ab.

5. Ausländer haben nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Es stellt sich die Frage, ob die Ausländer bei der Regelung ihres Aufenthaltsstatus oder bei der Einreichung ihres Asylgesuches klare Instruktionen erhalten, Herr Bundesrat, was in unserem Land an politischen Aktivitäten erlaubt ist und wo unsere Toleranz aufhört und das Strafrecht eingreift. Wir müssen die Ausländer nicht nur über die Rechte in diesem Lande, sondern auch über die Pflichten aufklären.

Ich begrüße die angekündigten Massnahmen des Bundesrates, die in diese Richtung laufen, dass eine Neueinteilung der Sicherheitskräfte geprüft werden muss. Wir haben ein Dilemma in bezug auf die Kräfteverteilung zwischen innerer und äusserer Sicherheit. Es geht jetzt darum, Umlagerungsszenarien – so möchte ich das nennen – auszuarbeiten, vorzubereiten. In diesem Bereich lässt die Stellungnahme des Bundesrates eine klare Haltung vermissen, und es geht auch aus den Massnahmen nicht klar hervor, wie der Bundesrat das aufzugleisen gedenkt. Wenn die Gefahren, Herr Bundesrat, von der Aussenfront in das Land selber verschoben werden, wie das jetzt mit den türkischen Aktivitäten manifest geworden ist, müssen auch die Sicherheitskräfte neu verteilt werden. Ich unterstütze den Bundesrat klar in diesen Überlegungen im Hinblick auf die Zukunft. Wie bei der 18-Prozent-Initiative, Herr Bundesrat, möchte ich Sie auffordern, dafür zu sorgen, dass wir wieder Herr im eigenen Hause sind.

Ich muss Ihnen auch sagen – das ist kein Widerspruch –, dass ich eigentlich die Bestrebungen des Bundesrates, in diesem Bereich europaweit zusammenzuarbeiten, unterstütze. Aber es zeigt sich gerade auch am Beispiel von Herrn Öcalan, dass diese europäische Zusammenarbeit noch in den Kinderschuhen steckt und kaum Wirkung zeitigt. Ich habe Skepsis bezüglich der bundesrätlichen Anlehnung an die EU in diesem Bereich, denn die EU – das kann man hier ganz klar und eindeutig sagen – hat im Falle Öcalan versagt, und zwar in mehreren Richtungen. Ich möchte nur zwei nennen: Italien nimmt Öcalan fest und lässt ihn einfach wieder frei. Deutschland sucht Öcalan mit Haftbefehl für eine Auslieferung – als er in Italien gefasst wird, macht man alles, um ja nichts zu riskieren. Die gleichen Staaten begnügen sich damit, von der Türkei einen fairen Prozess für Öcalan zu verlangen. Da stellt sich die Frage, Herr Bundesrat: Sind internationale Verträge wie das europäische Auslieferungsübereinkommen nicht dazu da, eingehalten zu werden?

Fazit: Zur Verbesserung der inneren Sicherheit können wir uns in politisch heiklen Fragen, wie sie der Fall Öcalan zweifellos darstellt, nicht nur auf das Ausland verlassen und abstützen. Wir müssen, wie bereits gesagt, wieder Herr im eigenen Hause werden und dies dann auch bleiben.

6. Noch ein Wort zum PKK-Verbot: Ich habe vor ein paar Jahren – Sie können sich sicher erinnern, Herr Bundesrat Koller – ein Verbot der PKK in der Schweiz gefordert. In Deutschland wurde die PKK auch prompt verboten. Der Bundesrat hat sich damals geweigert, die PKK zu verbieten. Die

Argumentationslinie des Bundesrates beschränkte sich auf den Standpunkt, man wolle die PKK-Aktivisten in der Schweiz nicht in den geheimen und unkontrollierbaren politischen Untergrund abdrängen. Diese Argumentation gilt, wenn ich das richtig gelesen habe, auch heute noch. Ich bin überzeugt, Herr Bundesrat, dass in der heutigen Situation diese Hauptargumentation zu kurz greift und vor allem völlig falsche Signale setzt. Ein Verbot der PKK würde heute meines Erachtens Klarheit schaffen, dass wir erstens eine gewalttätige Politorganisation in der Schweiz nicht dulden, dass wir zweitens eine Verlagerung der gewalttätigen kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Kurden und Türken in die Schweiz mit allen Mitteln bekämpfen und dass wir drittens die verantwortlichen Rädelsführer von gewalttätigen politischen Terrororganisationen schonungslos zur Rechenschaft ziehen, bestrafen und ausschaffen.

Diese Signale zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit der Schweiz zugunsten unserer Bevölkerung rechtfertigen längstens ein sofortiges Verbot der PKK auch in der Schweiz. Schauen wir jetzt noch etwas nach vorne – der Prozess in der Türkei wird anrollen, das Urteil wird kommen –, dann kann man sich vorstellen, dass grösste Befürchtungen angebracht sind, wenn in der Türkei das innenpolitisch motivierte Urteil gegen Herrn Öcalan gefällt wird. Wir stehen dann auch in diesem Land vor einem heissen Sommer, und der Bundesrat tut gut daran, für die innere Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in diesem Land zu sorgen.

Ich habe – ich möchte das noch einmal sagen – viel Verständnis für die schwierige Lage des kurdischen Volkes, aber ich habe kein Verständnis dafür, wenn Gewaltakte hier in diesem Lande, in der Schweiz, ausgeübt werden. Es ist, wie bereits gesagt, auch für das kurdische Volk und für die Interessen des kurdischen Volkes völlig kontraproduktiv.

Aeby Pierre (S, FR): Je me dois de prendre encore une fois la parole dans ce long débat concernant à la fois la politique d'asile, la politique des migrants, la sécurité intérieure en Suisse, et surtout après avoir entendu les propos de M. Büttker.

Moi aussi, je tiens par-dessus tout à ce que l'on respecte l'ordre public suisse; moi aussi, je tiens à ce que la sécurité intérieure dans notre pays soit respectée; et moi aussi, enfin, je considère qu'il est important que la population suisse soit protégée absolument du terrorisme. Cela me paraît être une évidence, mais de là à déstabiliser la population avec les propos que nous venons d'entendre, de là à continuer à promouvoir cette image d'une société duale où, d'un côté, je l'ai dit déjà une fois ce matin, c'est la grande liberté pour les cerveaux, pour le personnel qualifié, tout est ouvert, les idées circulent, le commerce est libre, et, de l'autre côté, on ferme les frontières pour tout ce qui est pauvre, pour tout ce qui est non qualifié. Cette attitude se perpétue à travers les propos que nous venons d'entendre concernant la situation kurde, et il ne m'est pas possible de laisser passer ces propos sans essayer de les contrer. J'essaierai de les contrer ne serait-ce que pour que dans le procès-verbal de notre séance de ce matin, il n'y ait pas qu'un seul point de vue qui a été prononcé dans cette salle à propos de cette sécurité.

Il est indispensable – M. Büttker l'a fait – de faire la distinction entre le PKK, d'une part, et la population kurde de l'autre. J'aimerais dire ici haut et fort que la population kurde a donné, à maintes occasions, la preuve dans ce pays que c'est une population pacifique, calme, et qui n'a nullement l'intention de porter atteinte à notre ordre public.

Les actes de vandalisme que nous avons constatés au moment de l'arrestation du leader du PKK, Öcalan, doivent être condamnés. Le Conseil fédéral nous dit que les enquêtes se poursuivent, que les coupables vont vraisemblablement être découverts et condamnés selon notre droit, et c'est juste. Mais à vous entendre, Monsieur Büttker, on croirait que des dizaines de personnes dans notre pays sont mortes par actes de terrorisme, ou que des vies humaines ont été mises en danger. Il est évident que dans les actes de vandalisme condamnables que nous avons constatés, il n'y a pas eu de vies humaines mises en danger, à part peut-être la vie de ceux qui

ont perpétré ces actes qu'il faut condamner, mais qui l'ont fait de leur propre responsabilité.

En ce qui concerne la politique de sécurité intérieure, je fais, quant à moi, confiance au Conseil fédéral.

Je lui fais confiance tout en soulignant qu'à mon sens, la mobilisation d'un cours de répétition pour garder certains bâtiments internationaux était une démonstration de force inutile; c'était une démonstration de force propre à éveiller des craintes injustifiées dans notre population, c'était une maladresse incroyablement en termes de politique étrangère.

Je rentre d'un voyage en Turquie. J'ai pu constater de visu comment les journaux turcs ont interprété l'intervention d'un cours de répétition chez nous pour garder des bâtiments internationaux. On pouvait lire dans ces journaux – et la traduction est officielle, puisque c'est l'Ambassade de Suisse qui a traduit ce texte – que la Suisse mobilisait son armée contre le PKK, et qu'enfin, la Suisse se rendait compte du danger que représentent les Kurdes. L'article se terminait de façon extrêmement ironique, sarcastique, en disant: «Verra-t-on bientôt les Suisses, eux aussi, mettre sur pied des tribunaux militaires pour juger ces gens-là?» Voilà la façon dont on a interprété officiellement, dans l'establishment en Turquie, l'acte d'envoyer un cours de répétition garder des bâtiments. Je souhaite très sincèrement que ça soit là un acte unique, qu'on dise officiellement que c'est inutile de mobiliser l'armée pour garder les bâtiments publics, que la sécurité publique en Suisse n'est absolument pas menacée en ce moment, et que les efforts du Conseil fédéral, qui se déploient d'ailleurs de façon très intense aussi bien envers ses partenaires européens qu'envers la Turquie, doivent simplement se poursuivre.

Il y a un dernier élément au chiffre 6 de la réponse du Conseil fédéral que j'aimerais aborder. Dans un document de ce type, quand on parle des collectes du PKK auprès des ressortissants kurdes en Suisse, collectes que nous connaissons depuis des années, j'ai du mal à accepter qu'on colporte ce qui semble être des propos de café du commerce. On nous dit que: «vers la fin de la campagne, les collectes se font de plus en plus souvent par la contrainte», «on a eu vent de nombreuses actions violentes de recouvrement», etc. J'ai envie de répondre: mais si on a eu vent d'actions violentes de recouvrement, pourquoi n'a-t-on pas poursuivi les auteurs de ces actions violentes? Ou bien il y en a eu, et j'aimerais savoir combien, parce qu'on ne dit pas combien; ou bien tout ça, ce sont des bruits, on n'a rien de solide en main, et il n'est pas juste que le Conseil fédéral reprenne des propos de ce type dans sa réponse.

Même si ces données émergent d'un rapport sur la protection de l'Etat établi par la Police fédérale, où l'on parle d'une série de cas de ce genre, en l'occurrence, est-ce trois, est-ce cinq ou est-ce cinq mille cas? Ce sont des propos qui, malgré le secret qui est censé recouvrir ce genre d'informations, devraient être précisés dans ce document. En effet, à mon sens, ils peuvent donner lieu à une interprétation du type de celle de M. Büttiker. C'est à mon sens une fausse interprétation, un faux message qu'on donne à la population suisse.

J'attends d'entendre M. Koller, conseiller fédéral, prendre position sur cette question, qui me paraît importante. Il en va de notre future tranquillité en Suisse et de la politique de notre pays concernant le respect des droits de l'homme dans le monde, et notamment en Turquie, en relation avec le séjour, chez nous, d'un certain nombre de Kurdes qu'il ne faut absolument pas confondre avec le PKK.

Koller Arnold, Bundesrat: Es liegt auch in Ihrem Interesse, dass ich zunächst einmal auf die sehr ausführliche schriftliche Stellungnahme des Bundesrates verweise und nur auf einige der jetzt aufgeworfenen Fragen, die mir besonders wichtig erscheinen, eingehe.

Ich halte klar fest, dass der Bundesrat seine Politik von Anfang an – während der Besetzungen am 17. Februar 1999 – klar dargelegt hat:

Auf der einen Seite haben wir gesagt, der Bundesrat könne keinerlei Gewaltakte dulden und akzeptieren. Wer Gewalt anwendet, der muss dem Richter zugeführt werden. Deshalb

haben wir noch während der Besetzungen die sofortige Freilassung der Geiseln und die bedingungslose Räumung der besetzten Gebäude verlangt und haben klargemacht, dass wir derartige illegale Aktionen auch von Ausländern auf schweizerischem Territorium nicht dulden und dass es für solche Gewaltakte keinerlei politische Rechtfertigung geben kann. Das war die eine Seite der Erklärung des Bundesrates, die noch während der Besetzungen erfolgte.

Auf der anderen Seite haben wir klargemacht, dass wir von der Türkei erwarten, dass Herrn Öcalan ein fairer, rechtsstaatlicher Prozess gemacht wird, dass von einer Todesstrafe abgesehen wird oder dass sie – falls sie ausgesprochen würde – nicht vollstreckt wird. Der Bundesrat setzt sich zudem nach wie vor für eine politische Lösung des Kurdenproblems ein.

An dieser Linie haben wir von Anfang an festgehalten. Herr Büttiker, ich weiss nicht, woher Sie Ihre Informationen haben, aber diese Linie haben wir auch durchgehalten. Ich erinnere mich persönlich sehr gut. Ich bin ja der Chef des «Sonderstabes Geiselnahmen». An diesem Mittwoch abend, als es sich abzeichnete, dass tatsächlich eine friedliche Beilegung dieser Besetzung erreicht werden könnte, erhielt ich aus Zürich die Forderung für freies Geleit. Ich lehnte damals diese Forderung ganz klar ab, obwohl damit auch ein gewisses Risiko verbunden war, dass wir deswegen nachher mit Gewalt hätten räumen müssen. Aber der Bundesrat hat klargemacht, dass es keine falschen Konzessionen und kein falsches Entgegenkommen gegenüber Gewalttätern geben könne, und diese Linie haben wir durchgehalten. Die Beteiligten sind daher in Zürich auch identifiziert worden, und heute sind die nötigen Strafverfahren im Gang. In Zürich wird betreffend Geiselnahme und Sachbeschädigung ermittelt. Auch beim Bund steht ein Verfahren betreffend Geiselnahme und eventuell Hausfriedensbruch an. Im Kanton Bern sind ebenfalls verschiedene Verfahren anhängig. Wir haben also nicht nur Erklärungen abgegeben, sondern es wurde auch danach gehandelt.

Weil auf dem Gebiet der Strafverfolgung – ausser, wenn es um Völkerrechtssubjekte geht – die Kantone zuständig sind, habe ich auch eine entsprechende Weisung an alle kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren geschickt, damit wir in der ganzen Schweiz eine Unité de doctrine im Sinne eines rechtsstaatlichen Verfahrens unter Anwendung des Strafrechtes und des Fremdenpolizeirechtes erreichen.

Insofern kann ich mir in keiner Weise vorstellen, wo hier der Rechtsstaat irgendwie abgedankt hätte. Im Gegenteil, wir haben die rechtsstaatlichen Verfahren konsequent durchgesetzt, obwohl damit ein gewisses Risiko verbunden war. Das muss man aber richtigerweise auch in Kauf nehmen. Der Bundesrat hatte an diesem Mittwoch auch alle nötigen Entscheide getroffen, damit wir nötigenfalls mit polizeilicher Gewalt den Rechtsstaat und den Rechtszustand wieder hätten herstellen können. Glücklicherweise ist das dann nicht nötig geworden.

Ich sehe hier also keine Differenzen zwischen dem, was Sie ausgeführt haben, und dem, was der Bundesrat tatsächlich gemacht hat und weiter zu machen gewillt ist. Das war auch der Grund, weshalb der Bundesrat den Unterstützungsgesuchen der Kantonsregierung von Genf sowie der Stadt und des Kantons Bern betreffend eine Entlastung der Polizei durch Truppen, die sich der Bewachung von völkerrechtlich geschützten Objekten annehmen, sofort stattgegeben hat.

Erfreulicherweise hat auch die internationale Zusammenarbeit recht gut funktioniert. Ich möchte hier ausdrücklich der deutschen EU-Präsidentschaft danken, dass sie uns die Gelegenheit gegeben hat, an der Sondersitzung der Innenminister der EU-Mitgliedländer teilzunehmen, obwohl wir ja bekanntlich nicht Mitglied der EU sind. Leider sind davon alle europäischen Länder überrascht worden. Es ist ein Faktum, und da bin ich mit Ihnen der Meinung, dass internationale Zusammenarbeit zwar wichtig ist, dass man sich aber nicht allein darauf verlassen darf.

Was die zukünftigen Projekte betrifft – hier geht es um mittelfristige Arbeiten – besteht weitestgehende Übereinstimmung mit den kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, an-

geführt von Herrn Regierungsrat Schild vom Kanton Basel-Stadt, in dem Sinne, dass wir das ganze Polizeisystem Schweiz grundsätzlich überprüfen müssen. Wir stossen bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen immer mehr an Grenzen; auch die Stellung des Grenzwachtkorps in diesem ganzen System muss in diese Überprüfung mit einbezogen werden. Der Bundesrat hat klar gemacht – und auch von den Kantonen her besteht diesbezüglich Diskussionsbereitschaft –, dass wir das ganze Polizeisystem Schweiz mittelfristig überprüfen und wahrscheinlich auch neu organisieren müssen.

Noch eine Bemerkung zum Votum von Herrn Aeby betreffend die Ziffer 6 unserer schriftlichen Antwort: Herr Aeby, das sind nicht irgendwelche «Café de commerce»-Feststellungen, die wir dort machen, sondern ich darf Sie auf den Staatsschutzbericht 1997 verweisen, wo Sie seitenlang genaue Schilderungen von solchen Eintreibungen von Schutzgeldern finden. Ein Faktum ist, dass es leider selten zu Verurteilungen kommt, weil die Beweisführung für die Strafverfolgungsbehörden sehr schwierig ist und weil die Betroffenen offenbar unter grossen Druck gerieten, wenn sie aussagen müssten. Aber es sind diesbezüglich sehr viele Verfahren im Gang, die im Staatsschutzbericht beispielhaft dargelegt sind. In diesem Sinne ist der Bundesrat gewillt, auch weiterhin auf beiden Gleisen zu fahren. Wir werden mit aller Konsequenz sowohl das Strafrecht wie das Fremdenpolizeirecht gegenüber allen gewalttätigen Ausländern anwenden, und wir werden uns aussenpolitisch weiterhin um eine politische Lösung des Kurdenproblems bemühen und dafür auch unsere Guten Dienste anbieten.

98.3547

Interpellation Rochat Schlepper und Asylsuchende Interpellation Rochat Passeurs et requérants d'asile

Wortlaut der Interpellation vom 2. Dezember 1998

Aufgrund des Bürgerkrieges in Kosovo ist die Zahl der Asylsuchenden in den vergangenen Monaten sehr stark angestiegen. Die internationale Gemeinschaft soll zwar Asyl und Schutz all jenen gewähren, die ihre zerstörten Häuser verlassen mussten, um ihr Leben zu retten. Dieses Mitgefühl darf aber nicht dazu führen, dass immer mehr Schlepper Flüchtlinge oft noch um ihre letzte Habe bringen und es diesen Schleppern immer besser geht.

Wir haben unserem italienischen Nachbarland gelegentlich den Vorwurf gemacht, dass es jene Schlepper hart bestrafe, die Flüchtlinge nach Italien brächten, aber jenen, die sie in die Schweiz weiterbeförderten, Straffreiheit gewähre. Man ist glücklicherweise gerade daran, diese Situation zur Zufriedenheit beider Länder zu regeln.

Dagegen scheinen uns die Massnahmen, die die Kantone gegen Schlepper ergreifen, sehr unterschiedlich streng zu sein. Sie reichen von der Einleitung eines Gerichtsverfahrens bis zu allzu nachsichtiger Toleranz – und dies selbst dort, wo angenommen werden kann, dass die angeblichen Verwandtschaftsbeziehungen nicht existieren, die benützten Luxusfahrzeuge in keinem Verhältnis zu den offiziellen Einkünften ihrer Besitzer stehen und die Entdeckung von Geldbeträgen im Zusammenhang mit dem «Transfer» den lukrativen und illegalen Charakter des Flüchtlingstransportes von einem Nachbarland in die Schweiz eindeutig bestätigt.

Deshalb ersuche ich den Bundesrat, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Hat der Bundesrat ebenfalls grosse Unterschiede beim Vollzug des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer durch die Kantone festgestellt?

2. Wenn ja, was gedenkt er zu tun, um die Kantone auf den Umfang und die Strenge der Massnahmen aufmerksam zu machen, die sie zur Bekämpfung der erwähnten illegalen Tätigkeiten ergreifen müssen?

3. Beabsichtigt der Bundesrat, Vorkehrungen für eine sofortige Wegweisung der Schlepper zu treffen, denen Asyl gewährt wurde oder die ein Asylgesuch gestellt haben?

4. Sieht der Bundesrat vor, die Gesamtheit oder einen Teil der Kosten, die durch die illegale Einwanderung von Ausländerinnen und Ausländern entstanden sind, auf die verantwortlichen Schlepper abzuwälzen?

Texte de l'interpellation du 2 décembre 1998

Le nombre de requérants d'asile a crû très fortement ces derniers mois en raison de l'état de guerre civile régnant dans la région du Kosovo. Si la communauté internationale se doit d'offrir asile et protection à tous ceux qui ont dû fuir leurs maisons détruites pour sauver leur vie, une telle compassion ne doit pas avoir pour corollaire la prolifération et la prospérité de passeurs qui soulagent souvent les réfugiés de leurs derniers avoirs.

Nous avons reproché parfois à notre voisin italien de punir sévèrement les passeurs qui introduisent des réfugiés dans le pays et d'accorder l'impunité à ceux qui les transfèrent en Suisse; cette situation est heureusement en passe d'être résolue à la satisfaction des deux pays.

Il nous semble, en revanche, que les mesures prises par les cantons à l'encontre des passeurs sont de sévérité très variée, allant de la citation en justice à la tolérance complice lorsque l'affirmation gratuite de liens de famille supposés, le luxe des véhicules utilisés sans rapport avec les ressources officielles de leurs propriétaires et la découverte de sommes d'argent en relation avec le «transfert» permettent d'affirmer sans risque le caractère commercial et illicite du transport de réfugiés d'un pays voisin dans le nôtre.

Je souhaite par conséquent interpellier le Conseil fédéral sur les points suivants:

1. A-t-il lui aussi constaté de fortes différences cantonales dans l'application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers?

2. Si oui, compte-t-il prendre des mesures pour rappeler aux cantons l'étendue et la sévérité des mesures qu'ils sont tenus de prendre pour réprimer les situations illégales mentionnées ci-dessus?

3. Envisage-t-il de prendre des mesures de renvoi immédiat envers les passeurs eux-mêmes au bénéfice de l'asile ou ayant déposé une demande?

4. A-t-il envisagé de mettre à charge des passeurs responsables tout ou partie des frais générés par l'immigration illicite de personnes étrangères?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bisig, Delalay, Forster, Martin, Uhlmann, Zimmerli (6)

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

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates
vom 8. März 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral
du 8 mars 1999

La loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20) prévoit comme sanction pour l'activité de passeur une peine d'emprisonnement jusqu'à six mois pour celui qui, en Suisse ou à l'étranger, facilite ou aide à préparer l'entrée ou le séjour illégal d'un étranger dans le pays (art. 23 al. 1er LSEE). A cette peine pourra être ajoutée une amende de 10 000 francs. Si de tels actes ont été commis pour se procurer ou procurer à un tiers un enrichissement illégitime ou si la personne a agi en bande (activité proprement dite de passeur), la peine infligée peut aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement et l'amende jusqu'à 100 000 francs (art. 23 al. 2 LSEE). Cette disposition plus sévère ne comprend pas le départ. Elle a été introduite en 1987,

en vue de la lutte contre le travail au noir. Ces dispositions pénales font actuellement l'objet d'un examen, dans le cadre de la révision totale de la LSEE.

Les cantons sont compétents en matière de poursuite pénale et de décisions judiciaires. Il leur appartient également d'ordonner la plupart des mesures de police des étrangers; en la matière, ils disposent d'une grande marge d'appréciation. Dans la pratique, les cantons procèdent toujours à un examen individuel des cas. La Confédération peut aussi prononcer certaines mesures de police des étrangers (extension à tout le territoire de la Confédération de décisions cantonales de renvoi ou interdictions d'entrée). Il incombe par ailleurs à la Confédération d'exercer la haute surveillance sur l'application des prescriptions de police des étrangers qu'elle édicte.

1./2. Il est exact qu'il existe certaines différences cantonales en ce qui concerne l'application du droit des étrangers. Ces différences sont dues au système fédéraliste en vigueur en matière de compétences. Certes, les cantons ont connaissance des divers instruments légaux disponibles pour combattre l'activité des passeurs. Aussi, les autorités cantonales de police des étrangers et les autorités judiciaires interviennent-elles en général systématiquement contre les passeurs. On a en revanche constaté que l'importance de la peine infligée par certains tribunaux cantonaux se situait plutôt dans la partie inférieure de la fourchette prévue par les dispositions pénales. Toutefois, en vertu de la souveraineté cantonale en matière judiciaire, les autorités administratives ne sont pas autorisées à exercer une quelconque influence directe sur les décisions cantonales. Des données statistiques concluantes sur l'activité des passeurs et sur la migration clandestine font défaut et les informations fiables à ce sujet sont rares. Les conclusions d'une analyse interne à la Confédération ont révélé qu'il était nécessaire d'agir dans les domaines de l'information, de la statistique ainsi que de la coordination à l'échelon national et international. Un groupe de travail dirigé par l'Office fédéral des étrangers est en train d'élaborer un rapport détaillé en vue d'améliorer l'efficacité de la lutte contre l'activité de passeur.

Une adhésion à Europol, dont l'un des objectifs prioritaires est la lutte contre l'activité de passeur, est réservée aux Etats membres de l'UE. Cependant, le Conseil fédéral tente malgré tout d'améliorer la collaboration avec cette institution. La convention Europol est entrée en vigueur le 1er octobre 1998. Cette convention prévoit expressément une collaboration avec les Etats tiers. Europol élabore actuellement les critères et les modalités d'une telle collaboration. Au plan international, il est satisfaisant de signaler qu'une convention de l'ONU relative à la lutte contre le crime organisé est en voie d'élaboration; un protocole additionnel est prévu pour l'activité de passeur. La Suisse participe activement à l'élaboration de cette convention.

3. Il y a lieu de faire une distinction entre la procédure d'asile et une procédure pénale liée à l'activité de passeur selon l'article 23 LSEE. Lorsqu'il ressort de la procédure d'asile que le requérant a été condamné pénalement ou qu'une enquête pénale à son encontre est pendante, cette circonstance est examinée à la lumière des dispositions légales relatives à l'indignité de l'asile. Les motifs qui peuvent conduire à une révocation de l'asile (art. 41 de la loi sur l'asile) sont également réévalués dans la loi. Au cas où la demande d'asile est rejetée ou lorsque l'asile est révoqué, il faut examiner si le renvoi de la personne concernée est licite, raisonnablement exigible et possible. Une décision de renvoi peut être rendue lorsque ces critères sont remplis. L'Office fédéral des réfugiés réserve un traitement prioritaire aux demandes d'asile venant de personnes impliquées dans une procédure pénale. Compte tenu des dispositions légales énoncées précédemment ainsi que des obligations de la Suisse en matière de droit international public, des mesures supplémentaires ne s'imposent pas.

4. Il convient de signaler d'abord que les gains enregistrés par le biais de l'activité de passeur peuvent être confisqués lors d'une procédure pénale. Dans le domaine des étrangers, l'employeur doit prendre à sa charge les frais de départ et

d'aide au retour des travailleurs au noir. Par ailleurs, le Conseil fédéral est disposé à examiner la question de la répercussion des frais sur les passeurs. Toutefois, en raison des fréquentes lacunes en matière de preuves, le Conseil fédéral est d'avis que des difficultés risquent de surgir lors de l'application de pareille prescription.

Rochat Eric (L, VD): Je souhaiterais émettre quelques considérations sur la réponse du Conseil fédéral à mon interpellation.

Président: Herr Rochat beantragt Diskussion. – So beschlossen.

Rochat Eric (L, VD): Nous avons eu de très longs débats sur un objet qui nous préoccupe tous par les modifications de l'attitude légale qu'il implique. Je remercie le Conseil fédéral pour la réponse qu'il a donnée à mon interpellation. Je regrette cependant que sa prise de position revienne essentiellement à admettre son impuissance de fait face à des actes répréhensibles qui se déroulent au grand jour, au vu et au su de tout le monde. Il n'étonnera personne que les passeurs et autres criminels connaissent parfaitement les failles du système fédéraliste et en profitent pour prolonger leur trafic.

Il est plus remarquable en revanche de voir relâcher sans sanction des personnes étrangères résidant légalement en Suisse, introduisant sans grand mystère de prétendus cousins et cousins qui révèlent, eux, sans difficulté avoir payé à leurs propres cousins la modeste somme de 2000 à 3000 francs pour passer en fraude la frontière. Il est vrai que le billet de train de seconde classe pour le centre d'enregistrement le plus proche est mis à charge du passeur. Compte tenu des montants encaissés à chaque voyage, reconnaissons qu'il s'agit là d'une bien maigre charge. En revanche, les véhicules qui servent à ce trafic seraient peut-être susceptibles d'être séquestrés comme objets ayant servi au délit. J'aimerais que nous nous penchions sur cette possibilité. En lieu et place, le Conseil fédéral se préoccupe de savoir s'il y a enrichissement illégitime ou non. Et j'apprends avec surprise que les plus fortes peines d'emprisonnement et d'amende ne comprennent pas l'expulsion! La Suisse est une terre d'asile mais, si elle veut le demeurer, elle ne peut pas simplement se contenter d'être la terre promise pour laquelle tous les passeurs d'Europe prélèvent quelques milliers de francs aux plus pauvres et aux plus malheureux. Par notre immense tolérance, nous ne nous faisons rien moins que les complices de trafiquants d'êtres humains.

J'appelle de mes vœux une sévérité redoublée à l'encontre de ces scélérats et l'application de nos lois dans toute leur rigueur pour les empêcher de poursuivre leur trafic.

Je demande au Conseil fédéral d'user de toutes ses compétences de haute surveillance sur l'application des prestations de la police des étrangers et d'user plus largement de la possibilité d'étendre à tout le territoire de la Confédération des décisions cantonales de renvoi ou d'interdiction d'entrée.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass die Schlepperei eine der widerlichsten Erscheinungen unserer Zeit ist, weil sie die Notlage von verfolgten und anderen Menschen in Not brutal ausnützt. Ich glaube, in dieser Beurteilung der Lage sind wir uns alle einig. Weniger klar ist, welches die geeigneten Mittel zur Bekämpfung der Schlepperei sind. Da möchte ich einfach von Anfang an darauf hinweisen, dass nicht nur die strafrechtlichen Verurteilungen als Mittel in der Bekämpfung der Schlepperei wichtig sind, sondern ein ganzes Bündel von Massnahmen. Denn wir haben zwar mit Artikel 23 Anag eine Grundlage für die Bestrafung von Schleppern, mit einem qualifizierten Tatbestand der bandenmässigen oder mit Bereicherungsabsicht erfolgten Begehung der Tat.

Ich habe aber auch eher mit Überraschung feststellen müssen, dass es offenbar relativ wenige Strafurteile aufgrund des qualifizierten Tatbestandes gibt. Wir gehen dieser Frage jetzt vertieft nach; die entsprechenden Informationen können wir nur von den Justizbehörden der Kantone erhalten. Im Mo-

ment sind wir noch auf Vermutungen angewiesen, aber offenbar ist es für die Strafgerichte relativ schwierig, die Beweise für die Bereicherungsabsicht und für die bandenmässige Tätigkeit tatsächlich zu erbringen. Sehr oft sind es offenbar Verwandte und Bekannte, die als Schlepper funktionieren. Das führt zu Verurteilungen aufgrund des einfachen Schleppertatbestandes und nicht aufgrund des qualifizierten Tatbestandes, für den ja Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren verhängt werden können und bei dem auch die Bussen viel höher sind.

Ich möchte noch kurz auf andere Bekämpfungsmassnahmen eingehen, die besonders wichtig sind. Vielfach werden die erwischten Schlepper aufgrund bestehender Schubabkommen wieder direkt ins Ausland abgeschoben. Wenn das Grenzwachtkorps an einem Grenzposten einen Schlepper festhält, weist die Polizei das Grenzwachtkorps oft an, den Schlepper sofort wieder auszuweisen. Das Grenzwachtkorps spricht in diesem Fall eine Einreiseverweigerung aus und orientiert anschliessend das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA), welches eine Einreiseperrre verhängt. Wenn das Grenzwachtkorps einen Schlepper nicht an der Grenze, sondern im Gelände anhält, dann erfolgt die Überweisung an die Polizei. In vielen Fällen überstellt dann die Polizei die Schlepper aufgrund der geltenden Schubabkommen wieder an die Nachbarstaaten. In diesem Zusammenhang haben wir beispielsweise in den letzten Jahren eine sehr grosse Zahl von Einreiseperrren verhängt: Das BFA verfügte 1998 insgesamt 9760 Einreiseperrren gegen Ausländer, wovon etwa 5300 ausschliesslich wegen Verletzung von fremdenpolizeilichen Vorschriften.

Das führe ich hier einfach an, Herr Rochat, um Ihnen zu zeigen, dass wir die Frage der Strafurteile mit den Kantonen tatsächlich noch näher abklären müssen. Ich hoffe, dass ich bei der Beantwortung der Interpellation Bonny im Nationalrat ein umfassenderes Bild geben kann. Aber ich möchte anhand dieses wichtigen Mittels der Einreiseperrren auch zeigen, dass wir in der Bekämpfung der Schlepperei nicht allein auf die Strafurteile angewiesen sind und dass wir auch in der internationalen Zusammenarbeit alles unternehmen, um gemeinsam erfolgreich gegen dieses Grundübel der heutigen Zeit, die Schlepperei, anzukämpfen. Wir suchen in diesem Zusammenhang beispielsweise auch ein Abkommen mit Europol. Europol hat als eines der Hauptziele, in den EU-Ländern die Schlepperei zu bekämpfen. Wir haben aufgrund einer Drittstaatklausel tatsächlich eine Chance, künftig auch mit Europol näher zusammenzuarbeiten.

Das soll kein Grund sein, diesem tatsächlich schwer erklärbaren Phänomen – eine grosse Zahl von Meldungen von Schleppern des Grenzwachtkorps zuhanden der kantonalen Polizei- und Justizbehörden und eine relativ kleine Zahl von tatsächlichen Verurteilungen aufgrund des qualifizierten Tatbestandes – nicht noch nachzugehen. Wir müssen aber noch weitere Abklärungen treffen.

98.3529

Motion GPK-SR Erhöhter Schutz für Personendaten bei On-line-Verbindungen

Motion CdG-CE Liaisons «on-line». Renforcer la protection pour les données personnelles

Wortlaut der Motion vom 17. November 1998

Der Bundesrat unterbreitet eine Revision des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG). Die Revision verfolgt folgende Ziele:

1. Bei der Errichtung von On-line-Verbindungen ist auch für Pilotprojekte eine gesetzliche Grundlage vorzusehen.
2. Bei Gesuchen und der Errichtung von On-line-Anschlüssen an Informationssysteme des Bundes sind Mindeststandards für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu schaffen. Der Bund legt Zugriff, Nutzung, Schutz und Kontrolle seiner Datenbanken fest.

Texte de la motion du 17 novembre 1998

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres fédérales une révision de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD). Cette révision a pour objectif:

1. d'imposer des bases légales pour toute liaison «on-line», même lorsqu'il s'agit d'un projet pilote;
2. de prévoir, pour les requêtes et l'installation de liaisons «on-line» avec les systèmes informatiques de la Confédération, des normes minimales permettant d'améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons. La Confédération règle l'accès, l'utilisation, la protection et le contrôle de ses banques de données.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 8. März 1999

1. Nach geltendem Recht bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, um ein Abrufverfahren einzurichten, das den On-line-Zugang zu einer Datenbank erlaubt, die durch ein Bundesorgan im Sinne von Artikel 3 Buchstabe h DSG geführt wird und Personendaten enthält (Art. 17 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 DSG). Wenn ein Abrufverfahren besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile zugänglich macht, ist eine ausdrückliche Grundlage in einem formellen Gesetz erforderlich (Art. 19 Abs. 3 DSG). Der Bundesrat interpretiert diese Vorschriften in dem Sinne, dass sie auf jedes Datenbankprojekt anwendbar sind, auch während der Pilotphase. Aus diesem Grund wäre es unnötig, eine Revision des DSG vorzunehmen, um zu präzisieren, dass die Vorschriften dieses Gesetzes auch für die Pilotphase von Informatikprojekten gelten.

Nach Ansicht des Bundesrates geht es in Zukunft nicht so sehr darum, die Vorschriften des DSG bezüglich der gesetzlichen Grundlage zu verschärfen, sondern eher, diese zu optimieren. Die Notwendigkeit einer formellen gesetzlichen Grundlage für die Einführung eines On-line-Zuganges zu besonders schützenswerten Daten verursacht nämlich gewisse Probleme in der Einführungsphase eines Projektes. Ohne eine Erprobung unter realistischen Bedingungen ist es oft schwierig, den Kreis der Bundesbehörden und kantonalen Instanzen, und in gewissen Fällen auch der Privatpersonen, zu umschreiben, der den Zugang mittels eines Abrufverfahrens zu einer im Aufbau befindlichen Datenbank benötigt. Die strikte Beachtung der Forderung nach einer formellen gesetzlichen Grundlage kann letztlich zu einer zu weiten Regelung führen, die Erwartungen bei den im Gesetz genannten Stellen weckt und folglich später eine Verweigerung eines Gesuches um On-line-Zugang erschwert.

In Anbetracht dieses Problems ist der Bundesrat bereit, eine Revision des DSG zu beantragen und eine spezifische Regelung für die Pilotphase eines Projektes vorzuschlagen, wenn ein wichtiges öffentliches Interesse die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten oder Persönlichkeitsprofilen vor dem Erlass einer formellen gesetzlichen Grundlage erfordert. Eine Möglichkeit wäre die Schaffung einer Delegationsnorm im DSG, die es erlaubt, sich während dieser Phase auf eine Verordnung des Bundesrates oder auf eine Bewilligung durch den Datenschutzbeauftragten zu stützen, die an Bedingungen geknüpft wäre. Das vorläufige Fehlen der gesetzlichen Grundlage müsste durch andere Garantien kompen-

siert werden, die eine Sicherstellung des Schutzes der Persönlichkeit der betroffenen Personen gewährleisten.

Da aus dem Text der Motion nicht klar hervorgeht, ob sich die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage auf eine formelle oder materielle gesetzliche Grundlage bezieht, beantragt der Bundesrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. 2. Gegenwärtig ist der Geltungsbereich des DSG bezüglich der Organe, die die Personendaten bearbeiten, begrenzt. Die Datenbearbeitung durch die Kantone wird grundsätzlich nicht durch das DSG, sondern durch das kantonale Recht geregelt (Art. 2 Abs. 1 DSG). Es spielt diesbezüglich keine Rolle, ob die bearbeiteten Daten direkt von den Kantonen erhoben oder ob sie ihnen durch den On-line-Zugang zu einer vom Bund geführten Datenbank übermittelt worden sind. Diese Autonomie der Kantone im Bereich des Datenschutzes ergibt sich aus der Organisationsautonomie der Kantone, die ein grundlegendes Prinzip des schweizerischen Föderalismus darstellt. Bezüglich des Datenschutzes ist jedoch die kantonale Autonomie schon mehrmals durch den Bundesgesetzgeber eingeschränkt worden (vgl. Art. 16 Abs. 2, Art. 37 Abs. 1 DSG; Art. 16 Abs. 3 BWIS; Art. 16 Abs. 1, Art. 17 Abs. 1 BStatG).

Diese Erweiterungen des Geltungsbereiches der eidgenössischen Datenschutzbestimmungen zeigen die Bestrebung des Bundesgesetzgebers auf, zu verhindern, dass die kantonale Autonomie die Standards des Schutzes der den Kantonen vom Bund übermittelten Daten herabsetzt. Denn der Bund ist verpflichtet, darauf zu achten, dass die von ihm bearbeiteten Personendaten nicht an Dritte weitergegeben werden, die nicht die gleichen Schutzstandards einhalten. Der Grad des Schutzes eines Informatiksystems und der Schutz der darin enthaltenen Daten werden durch das schwächste Glied der Kette bestimmt. Zurzeit ist der Stand des Datenschutzes je nach Kanton unterschiedlich; so haben nur 17 Kantone und Halbkantone ein Datenschutzgesetz erlassen, und noch kein Kanton hat bisher ein Kontrollorgan geschaffen, wie Artikel 37 Absatz 2 DSG es vorschreibt. Der breite On-line-Zugang von kantonalen und kommunalen Behörden zu gewissen Datenbanken des Bundes könnte sich in Zukunft als problematisch erweisen, wenn eine Harmonisierung der Schutzstandards zwischen dem Bund und den Kantonen unterbleibt. In dieser Hinsicht wäre es sinnvoll, auf Bundesebene die Standards für den Zugang, die Benutzung, den Schutz und die Kontrolle von Datenbanken des Bundes festzulegen. Es empfiehlt sich jedoch zu prüfen, ob diese Standards der Form von direkt anwendbaren Bundesnormen bedarf oder ob sie mittels Normen, die nur dann anwendbar sind, wenn eine entsprechende kantonale Regelung fehlt, erreicht werden können.

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat, auch in diesem Punkt die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 8 mars 1999

1. Selon le droit actuel, une base légale expresse est nécessaire pour établir une procédure d'appel permettant d'accéder en ligne à une banque de données qui est gérée par un organe fédéral au sens de l'article 3 lettre h LPD et qui contient des données personnelles (art. 17 al. 1er, art. 19 al. 3 LPD). Une base légale expresse dans une loi formelle est même requise lorsque la procédure d'appel rend accessibles des données sensibles ou des profils de la personnalité (art. 19 al. 3 LPD). Le Conseil fédéral interprète ces dispositions comme s'appliquant à tout projet de banque de données, y compris durant la phase pilote. Cela étant, il serait inutile de réviser la LPD pour préciser que les exigences de cette loi valent aussi pour la phase pilote des projets informatiques.

Pour le Conseil fédéral, il s'agit à l'avenir non pas tant de renforcer les exigences de la LPD en matière de légalité mais plutôt d'optimiser ces exigences. La nécessité d'une base légale formelle expresse pour introduire une liaison avec procédure d'appel sur des données sensibles n'est en effet pas sans poser des problèmes lors de la phase initiale d'un projet. En l'absence de test en grandeur réelle, il est souvent dif-

ficile de circonscrire avec précision le cercle des instances administratives fédérales et cantonales, voire, dans certains cas, les personnes privées, susceptibles d'avoir besoin d'accéder par procédure d'appel à une banque de données en création. Le respect strict de l'exigence d'une base légale formelle peut conduire à une réglementation trop large qui crée des attentes chez les instances administratives mentionnées dans la loi et qui rend plus difficile le refus ultérieur d'une demande d'accès en ligne.

Conscient de ce problème, le Conseil fédéral est prêt à proposer une révision de la LPD en vue d'y introduire une réglementation particulière pour la phase pilote d'un projet, lorsqu'un motif d'intérêt public important rend indispensable le traitement de données sensibles ou de profils de personnalité avant l'édition d'une base légale formelle. On pourrait envisager la création d'une norme de délégation dans la LPD permettant de s'appuyer durant cette phase sur une ordonnance du Conseil fédéral, voire sur une autorisation du préposé fédéral à la protection des données qui serait assortie de charges. Le défaut provisoire de base légale formelle devrait être compensé par d'autres garanties permettant d'assurer la protection des droits des personnes concernées.

Dans la mesure où il ne ressort pas clairement du texte de la motion si la nécessité d'une base légale se réfère à une base légale formelle ou à une base légale matérielle, le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

2. Actuellement, le champ d'application de la LPD est délimité en fonction de l'organe qui traite les données personnelles. Le traitement de données par les autorités cantonales est en principe régi non pas par la LPD mais par le droit cantonal (art. 2 al. 1er LPD). Peu importe que les données traitées aient été obtenues directement par les autorités cantonales ou que celles-ci les reçoivent par un accès en ligne sur une banque de données gérée par la Confédération. Cette autonomie cantonale en matière de protection des données résulte de l'autonomie organisationnelle cantonale, un principe fondamental du fédéralisme suisse. En matière de protection des données, l'autonomie cantonale a cependant été restreinte déjà à plusieurs reprises par le législateur fédéral (cf. art. 16 al. 2, art. 37 al. 1er LPD; art. 16 al. 3 LMSI; art. 16 al. 1er, art. 17 al. 1er LStat).

Ces extensions du champ d'application des dispositions fédérales de protection des données montrent que le législateur fédéral tend déjà à éviter que l'autonomie cantonale n'abaisse le seuil de protection des données transmises par la Confédération aux autorités cantonales. La Confédération a en effet la responsabilité de veiller à ne pas communiquer les données personnelles qu'elle gère à des tiers qui ne respecteraient pas les mêmes standards de protection. La sécurité d'un système informatique et la protection des données qui y sont contenues se mesurent à l'aune du maillon le plus faible. Actuellement, le niveau de protection des données est différent d'un canton à l'autre; seuls 17 cantons et demi-cantons ont ainsi adopté une loi de protection des données et tous les cantons n'ont pas encore mis en place une autorité de protection des données comme l'article 37 alinéa 2 LPD les y invite. Le large accès en ligne d'autorités cantonales et communales à certaines banques de données fédérales pourrait à l'avenir s'avérer problématique en l'absence d'une harmonisation entre la Confédération et les cantons sur les standards de protection à respecter. De ce point de vue, il ne serait pas inutile de fixer au niveau fédéral le standard à respecter en matière d'accès, d'utilisation, de protection et de contrôle des banques de données fédérales. Il conviendra toutefois d'examiner si ce standard doit prendre la forme de règles fédérales directement applicables ou s'il peut être atteint par des normes supplétives qui ne s'appliquent qu'en l'absence d'une réglementation cantonale correspondante. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose, sur ce point également, de transformer la motion en postulat.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Aeby Pierre (S, FR), rapporteur: J'imagine que c'est avec une grande surprise qu'aussi bien les membres de la Commission de gestion que ceux de la Commission des affaires juridiques, qui avaient également touché cet objet sous l'angle bien précis des réformes nécessaires en cette matière, ont pris connaissance de la déclaration du Conseil fédéral selon laquelle il était prêt à accepter les propositions de la Commission de gestion sous forme de postulat et non pas sous forme de motion. Sauf votre respect, une telle conclusion du Conseil fédéral ne peut m'amener qu'à penser que notre rapport n'a peut-être pas été lu avec toute l'attention qu'il méritait. En tout cas, la déclaration du Conseil fédéral s'éloigne de ce que j'avais pu comprendre lorsque, avec le secrétaire général de votre Département, nous vous avions reçu, Monsieur le Conseiller fédéral, au sein de la section «Autorités», qui planchait plus précisément sur cette question.

Nous avons déjà parlé de ce rapport; je ne vais pas entrer dans les détails. Mais j'aimerais prendre quelques motifs évoqués par le Conseil fédéral. D'abord, au chiffre 1 de son avis sur la présente motion, à la fin du premier paragraphe, le Conseil fédéral dit que, pour lui, il va de soi que lorsque la loi fédérale sur la protection des données dit qu'il faut une base légale, ladite loi s'applique aussi au projet pilote. Car un des buts de cette motion, c'est de disposer d'une base légale formelle pour tout projet pilote. Or, le rapport, sur des pages et des pages, insiste sur le fait qu'il n'y a pas de contrôle parlementaire. Précisément, la motion veut un contrôle parlementaire de l'opportunité, de la proportionnalité et de la finalité de toutes les liaisons «on-line», y compris les projets pilotes. Donc, il faut absolument que tout projet pilote passe par la création d'une base légale adaptée et que l'examen de l'opportunité, de la proportionnalité et de la finalité puisse se faire à la lumière des pièces remises à la commission parlementaire.

On part aussi de l'idée que les services de l'administration, lorsqu'ils ont un projet, s'adresseront au préposé à la protection des données. Il est prouvé, et on le dit de façon très claire dans le rapport de la Commission de gestion, que le préposé à la protection des données n'a pas les moyens suffisants pour exercer sa fonction lors du démarrage des multiples projets pilotes dans l'administration, et ces projets pilotes sont appelés à être toujours plus nombreux.

Dernière remarque, quand on dit qu'il n'est pas utile de fixer au niveau fédéral un standard à respecter en matière d'accès pour les cantons pour des raisons purement financières, c'est parce qu'on ne veut pas voir un problème, qu'on ne veut pas voir que seuls 17 cantons ont légiféré en matière de protection des données et qu'on ne veut pas voir qu'une majorité de cantons n'a encore aucun préposé à la protection des données. Alors que s'exerce tout de même à l'échelon fédéral un certain contrôle, il y a un contrôle très diversifié par la suite dans les cantons, lorsque l'on accorde un accès «on-line».

A mon sens, ces trois éléments à eux seuls suffisent à justifier que la motion de la Commission de gestion adoptée sans opposition en son sein soit acceptée comme telle, et non pas transformée en postulat. Transformer cette motion en postulat, c'est réduire à néant presque deux ans de travaux intenses, sérieux et professionnels exercés par la Commission de gestion, en tout cas par certains de ses membres. A mon sens, ça ne permet pas d'attendre les progrès que nous souhaitons. De plus, je relève un paradoxe entre la déclaration du Conseil fédéral et les déclarations qui nous ont été faites par l'administration disant: «Heureusement qu'il y a maintenant ce rapport qui va permettre de clarifier les choses quant aux raccordements 'on-line' qui se multiplient tous azimuts et qui sont appelés à se multiplier encore davantage.»

Au nom de la Commission de gestion, je vous invite dès lors à soutenir cette motion et à la transmettre telle quelle au Conseil fédéral.

Danioth Hans (C, UR): Ich möchte zur Vermeidung von Missverständnissen ebenfalls klar festhalten, dass die GPK die Notwendigkeit bejaht, dass vor allem im Polizeibereich die zur effizienteren Täterermittlung notwendigen elektronischen Mittel eingesetzt werden und dass das On-line-Verfahren, also der Anschluss für weitere Benutzer, sichergestellt werden muss. Das ist selbstverständlich in der heutigen Zeit, in der die Kriminalität immer eine Nasenlänge voraus ist. Gerade weil wir das effizient gestalten wollen, sind wir aber der Meinung, dass die zwei aufgedeckten und vom Präsidenten unserer Sektion der GPK dargelegten Mängel behoben werden sollten. Sie sind auch von unserem aussenstehenden Experten, Herrn Lukas Fässler, bestätigt worden. Ich verweise Sie vor allem auf Seite 74 dieses Berichtes.

1. Es fehlt eine übergeordnete und allgemeine Kontrolle und vor allem eine Regelung in der Phase der Einführung und Schaffung von On-line-Anschlüssen in den automatisierten Personenregistern. Dieser Mangel macht sich vor allem bei Pilotprojekten bemerkbar, die über Monate hinweg eigentlich im Graubereich der Rechtskontrolle entstehen und eingeführt werden. Wir haben kürzlich für vier Systeme im Polizeibereich die gesetzlichen Grundlagen geschaffen.

Mit dem Vorschlag, dass übergreifend für alle derartigen Pilotprojekte eine generelle Gesetznorm in das Datenschutzgesetz aufgenommen werden soll, liesse sich dieses Dilemma sachgerecht lösen. Dieses Anliegen ist um so mehr gerechtfertigt, als der Experte festgestellt hat, dass sich nun auch eine andere Tendenz breitgemacht hat. Die Kompetenz zur Bewilligung von On-line-Anschlüssen und damit auch zur Durchführung von Pilotprojekten wird von der gemäss Datenschutzgesetz gewünschten Behörde auf subalterne Stufen oder sogar auf anwendende Amtsstellen hinunterdelegiert. Dies führt zu einer schlechenden Aushöhlung der datenschutzrechtlichen Grundsätze der Zweckmässigkeit und der Verhältnismässigkeit jeglicher Datenbearbeitung.

Der Bundesrat anerkennt zwar das Problem, möchte es jedoch nicht durch eine formelle oder materielle Gesetzesrevision lösen. Er plädiert gegebenenfalls für eine blosse Delegationsnorm, wonach, gestützt auf eine Verordnung, der Bundesrat die Kriterien für diese Einführungsphase festlegen würde. Persönlich bevorzuge ich klar eine gesetzliche Grundlage, wie sie Artikel 19 Absatz 3 des Datenschutzgesetzes auch für die Zeit nach der Einführung der Systeme verlangt. Die Fehleranfälligkeit und das Risiko einer – selbst unbeabsichtigten – Verletzung von Persönlichkeitsrechten der betroffenen Personen, ja möglicherweise auch von unbeteiligten Dritten, sind zu gross, als dass diese Kompetenz einfach auf die Vollzugsstufe – sei es Bundesrat oder Datenschutzbeauftragter – delegiert werden könnte. Das Parlament muss die Verantwortung bei sich behalten.

2. Ähnliches gilt für den Punkt bezüglich der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Der Bund hat auch dort, wo er «Datenherr» ist, die weitgehende kantonale Autonomie bei der Datenbearbeitung zu respektieren. Als seinerzeitiger Präsident der Kommission für die Einführung des Datenschutzgesetzes erinnere ich mich, dass man eine sehr weitgehende föderalistische Ordnung im Auge hatte, dass man die kantonale Autonomie respektieren wollte. Inzwischen ist aber festgestellt worden, dass viele Kantone mit der Datenschutzgesetzgebung noch nicht so weit sind; der Stand in bezug auf diese Gesetzgebung ist sehr unterschiedlich. Wenn nun in Polizeigesetzen des Bundes den Kantonen die On-line-Verbindungen bewilligt werden, haben die Behörden des Bundes praktisch keine Möglichkeit, die Notwendigkeit von On-line-Anschlüssen – und vor allem die Notwendigkeit von zahlreichen diesbezüglichen Gesuchen, wie sie nun laufend auf die Bundesstellen zukommen, also die Verhältnismässigkeit und Angemessenheit dieser On-line-Anschlüsse – zu prüfen. Hier sollte der Bund unbedingt das Heft in der Hand behalten, indem er durch eine Ergänzung des Datenschutzgesetzes nebst einer minimalen Kontrolle auch einen Mindeststandard der materiellen Datenschutzbestimmungen einführt. Ich glaube, dass diese beiden offenen Probleme nur durch eine materielle Ergänzung des Datenschutzgesetzes gelöst werden können. Das Datenschutzgesetz hat sich in den wenigen

Jahren, in denen es nun in Kraft ist, grundsätzlich bewährt. Aber diesen technischen Entwicklungen wurde vielleicht damals zuwenig Rechnung getragen. Deshalb sollten der Bundesrat und auch der abtretende Justizminister damit leben können, dass hier entgegen dem Willen des Bundesrates so rasch als möglich die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, damit wir die Voraussetzungen für eine weitere saubere Anwendung des Datenschutzgesetzes bekommen.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat hat für die beiden Anliegen Ihrer Geschäftsprüfungskommission durchaus Verständnis. Wir halten das in der schriftlichen Stellungnahme auch ausdrücklich fest. Ich muss nach zwölf Jahren einmal mehr feststellen, dass Postulate offenbar nicht hoch im Kurs sind, selbst wenn man einen Handlungsbedarf bejaht, wie wir das tatsächlich tun. Es geht daher zum Teil auch um Missverständnisse zwischen der Kommission und dem Bundesrat. Zum ersten Anliegen: Dass On-line-Verbindungen auch für Pilotprojekte eine gesetzliche Grundlage brauchen, ist vollständig unbestritten. Wir sind auch einverstanden, dass es ein formelles Gesetz braucht, wenn es sich um besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile handelt. Insofern darf es keinen Versuchsbonus für Pilotprojekte geben.

Das einzige Problem, das wir bei den Pilotprojekten haben – das ist der Grund, warum wir in diesem Punkt die Umwandlung in ein Postulat beantragt haben –, ist die Frage der gesetzlichen Grundlage für den Kreis der Zugriffsberechtigten. Hier stellt sich tatsächlich die Frage: Muss der Kreis der Zugriffsberechtigten von allem Anfang an mindestens in einer Verordnung geregelt werden, oder genügt beispielsweise auch eine Bewilligung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten? Wir befürchten, dass man den Kreis möglichst weit fasst, wenn wir bei einem Pilotprojekt von allem Anfang an den Kreis der Zugriffsberechtigten mindestens in einer Verordnung festschreiben müssen; gerade das könnte unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes auch kontraproduktiv sein. Das Anliegen als solches ist unbestritten. Wir haben einfach angedeutet, dass die Lösung des Problems einerseits vielleicht in einer Delegationsnorm im Datenschutzgesetz und andererseits vielleicht in einer Bewilligung des Datenschutzbeauftragten liegen könnte.

Zum zweiten Anliegen: Dort verhält es sich ähnlich. Es ist tatsächlich so: Nur 17 Kantone haben ein Datenschutzgesetz. Bei der Anwendung dieser Systeme in den Kantonen gilt nicht Bundesrecht, sondern kantonales Datenschutzrecht. Da stellt sich das Problem der Mindeststandards.

Die Frage, die wir wiederum noch nicht verbindlich gelöst haben möchten, ist die: Wie schliessen wir diese Lücke? Eine Möglichkeit wäre, dass wir von Bundesrechts wegen – zwingend – für die Kantone, die kein ausreichendes Datenschutzgesetz haben, unmittelbar anwendbare Bundesvorschriften erlassen würden. Das ist aber ein eminentes föderalistisches Problem. Deshalb bliebe die andere Möglichkeit, dass die Kantone, die kein Datenschutzgesetz haben, sagen würden: Bei der Regelung solcher On-line-Anschlüsse des Bundes sind wir bereit, das Bundesgesetz subsidiär anzuwenden.

Da wollten wir uns einfach noch nicht binden. Aber wenn Sie dem Bundesrat in beiden Punkten diese Handlungsfreiheit gewähren, die Sie jetzt skizziert haben – ich habe bis jetzt keine Opposition gehört –, kann ich auch mit der Motion leben.

Bieri Peter (C, ZG): Ich möchte seitens der Geschäftsprüfungskommission dazu vermerken, dass wir diese Motion in der Kommission einstimmig verabschiedet haben, wie das Herr Aeby gesagt hat. Herr Aeby kann jetzt auch nicht von sich aus – ich glaube, auch nicht von mir aus – einfach sagen, wir seien mit dem Postulat einverstanden. Wenn Sie die Motion ablehnen, dann war die ganze Arbeit, die wir geleistet haben, zwar nicht ganz umsonst, doch verliert sie ihre politische Aussage.

Nachdem nun auch Herr Bundesrat Koller gesagt hat, er könne an sich mit dieser Motion leben, wäre es auch der Geschäftsprüfungskommission und mir als deren Präsident

doch sehr willkommen, wenn Sie die Motion als Motion überweisen würden.

Überwiesen – Transmis

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

Zehnte Sitzung – Dixième séance

Mittwoch, 17. März 1999
Mercredi 17 mars 1999

08.15 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

98.041

Eidgenössische Finanzkontrolle. Bundesgesetz. Revision Contrôle fédéral des finances. Loi fédérale. Révision

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 68 hiervor – Voir page 68 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 10. März 1999
Décision du Conseil national du 10 mars 1999

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances

Art. 2 Abs. 2
Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 2 al. 2
Proposition de la commission
Maintenir

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Wir haben bei diesem Geschäft noch zwei Differenzen. Die erste betrifft den Artikel 2 und dort insbesondere die Frage der Wiederwahl des Direktors oder der Direktorin der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Der Bundesrat hatte uns eine zweimalige Wiederwahl bei einer Amtsdauer von sechs Jahren vorgeschlagen, also eine höchstmögliche Amtszeit von achtzehn Jahren. Der Nationalrat hat diese Wiederwahl auf eine einmalige Wiederwahl eingeschränkt, während wir in unserer ersten Beratung gefunden haben, es sei unsinnig, diese Wiederwahl überhaupt zu begrenzen. Wir sollten das offenlassen. Fähige, gute Leute sollen so lange wie möglich gehalten werden können. Mit der Bestätigung der Wiederwahl, die jeweils durch die Bundesversammlung vorgenommen werden muss, haben wir ohnehin ein Instrument, um gegebenenfalls einzugreifen, wenn dies erforderlich scheint.

Aber da es sonst in der Bundesverwaltung keine ähnlichen Begrenzungen gibt, ist es auch nicht sinnvoll, hier eigens eine einzuführen. Nun hat der Nationalrat in seinen Kommissionsberatungen jeweils nur mit dem Stichentscheid des Präsidenten und im Plenum äusserst knapp mit 60 zu 57 Stimmen beschlossen, an dieser einmaligen Wiederwahl festzuhalten. Wir hatten somit zu erwägen: Wollen wir auf die Fassung des Bundesrates zurückgehen – zweimalige Wiederwahl als eine Art Kompromiss –, oder wollen wir an unserer Überzeugung festhalten, die in der Kommission einstimmig war und hier im Plenum ja auch ohne jede Einschränkung bestätigt worden ist?

Wir kommen nun zum Antrag, dass wir an unserer Lösung festhalten wollen, da diese die vernünftigeren, die tauglichere ist. Mit den Möglichkeiten, die gegeben sind, können wir allenfalls bei der Bestätigung der Wiederwahl intervenieren.

Aber eine eigentliche Beschränkung in das Gesetz hineinzuschreiben, halten wir nicht für sinnvoll und erforderlich. Deshalb beantragt Ihnen die einstimmige Kommission, an der ursprünglichen Position unseres Rates festzuhalten.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Das ist eigentlich ein Nebenpunkt. Die Idee des Nationalrates ist die, dass es in einer solchen Position eine Art Burn-out-Effekt geben kann und dass hin und wieder neues Blut, auch ein neues Beziehungsgeflecht guttun. Der Bundesrat war auch dieser Meinung, aber er hat das einfach etwas grosszügiger gesehen. Im Licht dieser Differenzen wäre eigentlich der bundesrätliche Vorschlag der richtige gewesen, aber das kann dann vielleicht die Einigungskonferenz noch machen. Wir können auch mit Ihrer Lösung leben.

Angenommen – Adopté

Art. 11 Abs. 2
Antrag der Kommission
.... Koordination. Sie kann fachliche Weisungen, insbesondere

Art. 11 al. 2
Proposition de la commission
.... coordination. Il peut édicter des directives

Onken Thomas (S, TG), Berichterstatter: Bei dieser Differenz geht es um den vom Nationalrat eingeschobenen Satz. Auch in der bundesrätlichen Fassung heisst es ja – und das ist im Grunde genommen die entscheidende Bestimmung – im ersten Satz von Artikel 11 Absatz 2: «Die Eidgenössische Finanzkontrolle überwacht die Wirksamkeit der Kontrollen der Finanzinspektorate und sorgt für die Koordination.» Damit erhält sie die wesentlichen Kompetenzen zum Handeln. Das war dem Nationalrat aber nicht genug; er hat einen zusätzlichen Satz eingeschoben, nämlich: «Sie kann in Absprache mit dem Bundesrat fachliche Weisungen, insbesondere in Form von Vorgaben bezüglich der Arbeits- und Vorgehensweise, erlassen.»

In unserer ersten Beratung sind wir zum Schluss gekommen, dieser zusätzliche Satz sei nicht erforderlich, denn der erste gebe diese Kompetenz bereits. Die Veranschaulichung, die Präzisierung bringt nichts Zusätzliches, sie schränkt im Gegenteil sogar ein. Denn wenn diese Weisungen nur in Absprache mit dem Bundesrat erteilt werden können, dann erfordert das womöglich ein sehr differenziertes Prozedere, um die Absprache sicherzustellen.

Der Nationalrat hat nun aber an seinem Einschub festgehalten, findet ihn wichtig und möchte den Erlass dieser Richtlinien im Gesetz verankert sehen. Wir können uns im Grundsatz dieser Überlegung anschliessen, um die Differenz auszuräumen. Allerdings möchten wir das «in Absprache mit dem Bundesrat» gestrichen wissen, denn die Formulierung ist völlig unzureichend; es heisst nicht «im Einvernehmen», es heisst nicht «in Übereinstimmung» oder sonst irgendeine präzisere Formulierung, wie wir dies aus der Gesetzgebung kennen. Diese «Absprache» ist etwas Unklares, und wenn schon, dann soll die Eidgenössische Finanzkontrolle den Erlass von Wegleitungen, von Richtlinien eben auch von sich aus vornehmen können. Deshalb möchten wir den Satz zwar übernehmen, aber ohne den vergleichsweise unpräzisen Begriff der «Absprache mit dem Bundesrat».

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich teile Ihre Grundhaltung, dass es diesen Satz nicht braucht. Aber der Nationalrat wollte ihn. Sie streichen jetzt den Ausdruck «in Absprache mit dem Bundesrat». Dieser Satzteil hatte natürlich einen gewissen Sinn, wenn Sie so wollen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist völlig unabhängig, hingegen sind die Finanzinspektorate ganz klar Führungsinstrumente der Linie und des Bundesrates. Wenn eine unabhängige Kontrollinstanz einem Linieninstrument Weisungen geben kann, entsteht ein gewisses Spannungsfeld. Mit der «Absprache mit dem Bundesrat» hätte man diesen kleinen Gewaltenteilungskonflikt etwas ent-

schärfen können. Aber letztlich ist der erste Satz wesentlich. Das übrige ist so unbedeutend, dass ich auch mit Ihrer Formulierung leben kann.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.033

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen. Revision

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. Révision

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1998, Seite 905 – Voir année 1998, page 905

Beschluss des Nationalrates vom 9. März 1999

Décision du Conseil national du 9 mars 1999

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne

Art. 3a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Schallberger Peter-Josef (C, NW), Berichterstatter: Wegen Erkrankung des Kommissionspräsidenten, Herrn Brändli, durfte der Vizepräsident die vorberatende Sitzung leiten. In der Folge wurde ich auch als Berichterstatter bestimmt, womit auch gesagt wäre, warum Sie bei diesem Geschäft mit dem Vizepräsidenten der WAK vorliebnehmen müssen.

Hauptziele dieser Gesetzesrevision sind die Verstärkung des Einlegerschutzes und die Einführung eines Schutzes der Steuerzahler in den Kantonen. Diese Ziele sollen mit einer Änderung des Status der Kantonalbanken und der Einführung der grenzüberschreitenden Bankenaufsicht, der sogenannten Vor-Ort-Kontrolle, erreicht werden.

Unser Rat hatte am 23. September 1998 der vom Bundesrat vorgeschlagenen Revision des Bankengesetzes ohne Änderungen zugestimmt. Der Nationalrat beschloss dann, auf eine Sonderstellung von Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie vollständig zu verzichten. Er hat damit zum Ausdruck gebracht, dass er in bezug auf die Erreichung der Ziele dieser Revision, insbesondere der Verbesserung des Einlegerschutzes, keine Kompromisse eingehen will.

Der Nationalrat hat sich für eine weitgehende Gleichbehandlung der Kantonalbanken mit den anderen Geschäftsbanken ausgesprochen. Er vertritt die Ansicht, dass nur mit einer verbesserten Aufsicht, verbunden mit entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten der EBK, der Schutz der Einleger tatsächlich verbessert werden kann. Diese konsequente Haltung des Nationalrates wird von unserer WAK akzeptiert, nachdem die betroffenen Kreise zugestimmt haben. Gemäss dem Nationalrat soll für die Vor-Ort-Kontrolle eine Gegenrechtsklausel im Gesetz verankert werden. Die Begleitung der ausländischen Aufsichtsbehörde durch die EBK bzw. die gesetzliche Revisionsstelle soll im Gesetz zwingend vorgeschrieben werden. Wie ich Ihnen nachfolgend darlegen werde, empfiehlt Ihnen die WAK, diese Änderungen aus praktischen und rechtlichen Gründen nicht, oder nur in angepasster Form, zu übernehmen.

Zu Artikel 3a: Der Nationalrat hat den Absatz 1 ergänzt, die Absätze 2 und 3 jedoch gestrichen. Auch gemäss dem Entwurf des Bundesrates soll es weiterhin möglich sein, dass die

Kantone ihren Kantonalbanken eine Staatsgarantie gewähren. Dem Beschluss des Nationalrates, die Möglichkeit der freiwilligen Gewährung einer Staatsgarantie im Gesetz aufzuführen, kann entsprochen werden. Die Staatsgarantie wird sonst im Gesetz nicht mehr erwähnt.

Mit der vom Nationalrat vorgeschlagenen Regelung wird bezüglich des Weiterbestandes von Staatsgarantien als freiwillige Leistungen der Kantone Klarheit geschaffen. Die Streichung der Absätze 2 und 3 bringt den Verzicht auf die Sonderstellung der Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie. Gemäss der Vorlage des Bundesrates, der wir zugestimmt hatten, sollten die Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie von der Unterstellung unter die Bewilligungspflicht ausgenommen werden. Die gesetzliche Sonderstellung der Kantonalbanken soll nun aber gemäss dem Beschluss des Nationalrates entfallen. Als Gegenstück zur Staatsgarantie kann der Bundesrat somit einzig noch auf Verordnungsstufe die Gewährung eines Eigenmittelrabattes vorsehen.

Wie eingangs dargelegt, will der Nationalrat eine noch weitergehende Verbesserung des Einlegerschutzes und des Schutzes der Steuerzahler gewährleisten. Um dies gewährleisten zu können, verlangt der Nationalrat die Unterstellung aller Kantonalbanken – auch derjenigen mit voller Staatsgarantie – unter die Bewilligungspflicht. Damit wird erreicht, dass die EBK nicht nur die uneingeschränkte Aufsicht über alle Kantonalbanken hat, sondern bei all diesen Banken auch über die schärfste aller Sanktionsmöglichkeiten, den Bewilligungsentzug, verfügt.

Die WAK beantragt, der vom Nationalrat beschlossenen weitgehenden Gleichstellung der Kantonalbanken mit den übrigen Banken zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 23quinquies

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Schallberger Peter-Josef (C, NW), Berichterstatter: Bei Artikel 23quinquies hat der Nationalrat bei beiden Absätzen je den letzten Satz gestrichen. Wie bereits zu Artikel 3a ausgeführt, sollen auch die Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie inskünftig der Bewilligungspflicht unterstellt werden. Logischerweise kann die EBK demzufolge notfalls die Bewilligung auch wieder entziehen. Folge eines Bewilligungsentzuges ist die Liquidation der Bank. Gemäss dem Beschluss des Nationalrates soll die Auflösung einer Kantonalbank auch bei voller Staatsgarantie nicht in der Zuständigkeit des Kantons, sondern jener der EBK liegen, wie dies für alle anderen Banken ebenfalls gilt.

Ihre Kommission beantragt Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich kann vielleicht noch beifügen, dass der Bundesrat in seinem Antrag nicht so weit gegangen ist, und zwar aus der Überlegung heraus, dass man den Kantonen nur diejenigen Kompetenzen nehmen sollte, die sich aufgrund der Situation wirklich aufdrängen. Ich muss sagen, dass dieser Beschluss des Nationalrates, dem sich Ihre Kommission anschliesst, sehr konsequent ist und den Intentionen des Bundesrates entgegenkommt. Deshalb sind wir damit einverstanden.

Angenommen – Adopté

Art. 23septies

Antrag der Kommission

Abs. 2 Bst. e

Streichen

Abs. 5

Mehrheit

Festhalten, aber:

.... begleiten lassen. Beim Vorliegen wichtiger Gründe kann die betroffene Bank eine Begleitung verlangen.

Minderheit

(Beerli, Leumann, Maissen, Plattner)
Festhalten

Art. 23septies

Proposition de la commission

Al. 2 let. e

Biffer

Al. 5

Majorité

Maintenir, mais:

.... sur les banques. La banque concernée peut, pour de justes motifs, exiger d'être accompagnée.

Minorité

(Beerli, Leumann, Maissen, Plattner)
Maintenir

Abs. 2 Bst. e – Al. 2 let. e

Schallberger Peter-Josef (C, NW), Berichterstatter: Bei Artikel 23septies Absatz 2 – ebenso bei Artikel 38a Absatz 2 des Börsengesetzes, den wir später behandeln, aber hier gleichzeitig begründen können – verlangt der Nationalrat, dass die Vor-Ort-Kontrolle durch ausländische Aufsichtsbehörden in der Schweiz zwingend an die Gewährung des Gegenrechtes und die Begleitung durch die EBK bzw. durch die Revisionsstelle geknüpft wird.

Das Motiv für den Einbau dieser zusätzlichen Hürde liegt vor allem darin, dass bezüglich der direkten Tätigkeit von ausländischen Behörden in der Schweiz allgemein Bedenken bestehen und man den Schweizer Bankenplatz möglichst vor zu weitgehenden Eingriffen schützen will. Diese Bedenken sind durchaus achtenswert. Es wird ihnen aber auch durch die von der Kommission vorgeschlagenen Regelungen Rechnung getragen. Weiter ist zu beachten, dass durch die Bestimmung über das Gegenrecht und die Begleitung vorab die Niederlassungen ausländischer Banken in der Schweiz und nicht die Schweizer Banken betroffen sind. Die Interessen schweizerischer Banken sind nur insoweit betroffen, als die EBK ermächtigt wird, die Niederlassungen dieser Banken im Ausland zu inspizieren.

Die Hürden des zwingenden Gegenrechtes und der obligatorischen Begleitung könnten zudem andere Staaten dazu veranlassen, für Vor-Ort-Kontrollen der EBK bei ausländischen Niederlassungen von Schweizer Banken die gleichen Schranken zu setzen. Dies könnte die grenzüberschreitende Aufsichtstätigkeit der EBK erheblich erschweren oder ihre zeitgerechte Durchführung verunmöglichen. Im Hinblick auf die Internationalisierung des Bankenplatzes muss dies unbedingt verhindert werden. Die WAK hat deshalb beide Ergänzungen des Nationalrates abgelehnt.

Auf die zwingende Voraussetzung des Gegenrechtes soll aus folgenden Gründen verzichtet werden:

Eine Gegenrechtsklausel schliesst mit ein, dass jeder ausländischen Aufsichtsbehörde Gegenrecht gewährt werden muss, wenn ihr Herkunftsstaat Gegenrecht gewährt.

Es besteht aber kein Interesse daran, jedem Land bzw. jeder Aufsichtsbehörde in jedem Fall Gegenrecht gewähren zu müssen. Der im Rahmen der Amtshilfe entwickelten Praxis der EBK, den Erfahrungen mit einem Staat bei der Gewährung des Gegenrechtes nach eigenem Ermessen Rechnung zu tragen, sollte auch im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle gefolgt werden. Hierfür ist eine gesetzliche Grundlage nicht notwendig.

Zudem steht das verlangte Gegenrecht nicht im Einklang mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz, namentlich mit jenem Abkommen, das vom Prinzip der Meistbegünstigung ausgeht.

Aus den genannten Gründen empfiehlt Ihnen die WAK Festhalten am Entwurf des Bundesrates, d. h. Streichen der neu eingefügten Buchstaben e in Artikel 23septies Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen und in Ar-

tikel 38a Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich habe schon im Nationalrat gesagt, dass der Bundesrat dezidiert der Meinung ist, dass man dieses Gegenrecht streichen muss.

Die Überlegung in der Kommission und im Nationalrat war – etwas diffus: Das ist etwas nicht so Gutes; das tun wir nur, wenn wir dafür ein Gegenrecht bekommen. Das gibt es hin und wieder: «Gibst du mir die Wurst, so lösche ich dir den Durst.» Eine solche Kontrolle kann aber auch ohne Gegenrecht durchaus in unserem Interesse liegen, denn wir sind daran interessiert, dass Banken solide sind, dass die nationalen Aufsichtsbehörden ihre Konzerne überwachen können, auch wenn ihre Niederlassungen in der Schweiz sind. Herr Schallberger hat zu Recht gesagt, es betreffe nur die Niederlassungen ausländischer Banken in der Schweiz; keine Schweizer Bank kann so kontrolliert werden.

Ein zweiter Grund ist der: Es ist sehr schwierig zu sagen, was ein Gegenrecht ist. Nehmen Sie den umgekehrten Fall: Wir möchten, dass die EBK bei einer solchen Vor-Ort-Kontrolle auch einmal nein sagen kann. Würden wir jetzt aus Sicht des anderen Staates dieses Gegenrecht gewähren? Ich würde sagen nein, weil der andere Staat nicht weiss, ob diese Genehmigung immer kommt. Das heisst also, wir würden mit der Gegenrechtsforderung vom anderen Staat etwas fordern, was wir selber gar nicht als Gegenrecht gewähren können. So gesehen widerspricht das sogar der reinen Logik. Herr Schallberger hat auch noch auf die Gatt/WTO-Problematik hingewiesen. Ich bin also sehr froh, wenn Sie hier dem ohne Gegenstimme opponieren und das wieder streichen. Ich hoffe sehr, dass der Nationalrat darauf einschwenkt, denn es ist ein relativ wichtiger Punkt.

Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

Schallberger Peter-Josef (C, NW), Berichterstatter: Auch hier schlage ich vor, die Anträge zu beiden Gesetzen gleichzeitig zu behandeln und auch zu begründen. Es geht um die zwingende Begleitung durch die EBK bzw. durch die Revisionsstelle. Im Nationalrat wurden bezüglich einer fakultativen Begleitung Bedenken angemeldet. Es wurde insbesondere festgehalten, dass u. a. überbordenden Aufsichtsmaßnahmen von ausländischen Aufsichtsbehörden so nicht rechtzeitig ein Riegel vorgeschoben werden könne. Die Kommission kommt diesen Bedenken zum Teil entgegen. Es wird die Ansicht vertreten, dass den Interessen der betroffenen Banken bzw. Börsen und Effektenhändler auch ohne zwingende Begleitung Rechnung getragen werden kann: durch die gesetzliche Verankerung eines Rechtsanspruches auf Begleitung beim Vorliegen wichtiger Gründe. Mit dieser Lösung wird der EBK im Gegensatz zur zwingenden Begleitung ein Entscheidungsspielraum eingeräumt.

Der Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission stellt einen für alle Seiten gangbaren Kompromiss dar.

Beerli Christine (R, BE): Man kann sich wahrlich zu Recht fragen, ob es angezeigt ist, im Rahmen einer Differenzvereinbarung einen Minderheitsantrag zu stellen. Ich glaube, da die Kommissionsmehrheit eine Differenz schafft, ist es sicher angezeigt, wenn ich hier kurz die Meinung der Kommissionsminderheit vertrete, vor allem deshalb, weil wir Sie bitten, auf die Lösung des Bundesrates zurückzukommen. Wir schätzen die Lösung des Bundesrates als besser und vor allem vom Verwaltungsaufwand her als effizienter ein.

Herr Schallberger hat es ausgeführt: Es geht um die Begleitung ausländischer Aufsichtsbehörden bei ihrer Aufsicht über schweizerische Niederlassungen ausländischer Banken durch die EBK. Der Nationalrat hat eingeführt, dass die EBK solche Aufsichten immer begleitet. Man wollte hier irgendwo manifestieren, dass die EBK dabei ist und die ausländischen Behörden nicht alleine machen lässt. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist davon abgekommen und hat der EBK wieder

weitgehend die Entscheidungsfreiheit eingeräumt, ob sie eine solche Begleitung vornehmen will oder nicht. Sie hat aber einen Zusatz verankert, in dem festgehalten ist, dass die schweizerische Niederlassung einer ausländischen Bank, wenn wichtige Gründe vorliegen, verlangen kann, dass die EBK eine solche Begleitung vornimmt.

Wir müssen uns vorstellen, was passiert, wenn die EBK zur Ansicht kommt, sie möchte die Begleitung in einem konkreten Fall nicht vornehmen, weil ihrer Ansicht nach keine wichtigen Gründe vorliegen. Dann muss sie eine entsprechende Verfügung erlassen; diese Verfügung kann an ein Gericht weitergezogen werden; es entsteht ein beträchtlicher Aufwand, und diesen möchten wir verhindern.

Wir sind der Ansicht, dass wir den Entscheid, ob die EBK eine Begleitung vornehmen will oder nicht, schlicht und einfach der EBK überlassen sollten. Wir sollten dieses zwingende Antragsrecht – das Recht, zu verlangen, dass eben eine Begleitung vorgenommen wird – den schweizerischen Niederlassungen ausländischer Banken nicht geben, sondern den Entscheid der EBK überlassen. Hierin sind wir mit dem Bundesrat einig.

Ich bitte Sie deshalb, der Lösung des Bundesrates und der Kommissionsminderheit zu folgen.

Martin Jacques (R, VD): Sans entrer sur le fond des explications données par Mme Beerli et par M. Schallberger, je pense que le compromis élaboré par la majorité de la commission permettra de trouver une solution avec le Conseil national. Par contre, si nous revenons au projet du Conseil fédéral, qui est beaucoup plus strict, ou à la décision du Conseil national, qui va elle aussi complètement dans l'autre sens, nous aurons une divergence difficile à éliminer. C'est la raison pour laquelle je vous invite à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Im Nationalrat habe ich gespürt, dass Ihnen an dieser Begleitpflicht relativ viel liegt. Wir sind aber klar der Meinung, dass diese Begleitpflicht eigentlich falsch ist. Sie ist von den Betroffenen nicht verlangt worden. Die Betroffenen sind alle mit unserem Entwurf einverstanden, auch der Verband der Auslandsbanken in der Schweiz. Die Begleitpflicht ist erstens nicht nötig: Die EBK muss die Zustimmung für diese Vor-Ort-Kontrollen geben, und das tut sie nur, wenn das Aufsichtsbegehren klar definiert und abgegrenzt ist und man weiss, wofür es geht. In diesem Sinne ist die Begleitpflicht nicht nötig.

Der zweite Grund: Wenn im Ausland Gegenrecht verlangt wird, d. h., wenn ein Land eine obligatorische Begleitung haben will – es gibt Länder, in denen das der Fall ist –, könnte die Begleitpflicht als Schikane, als Bremsmanöver missbraucht werden, indem die Begleiter keine Zeit hätten oder kein Personal zur Verfügung stünde usw. So würde ein Störpotential entstehen.

Ein letzter – vielleicht etwas kleinlicher – Grund: Die Kosten würden ansteigen. Die Kosten wären horrend, und seit den Untersuchungen des Volcker-Komitees ist man darauf etwas sensibilisiert. Personal und Kapazitäten der EBK würden für etwas Zweitrangiges gebunden, das nicht zwingend nötig wäre.

Wir sind der Meinung, dass die EBK ihre Kapazitäten ausbauen müsste. Aber sie soll sie dort ausbauen und einsetzen, wo es um zwingende Aufsichtstätigkeiten geht, in qualifizierten Bereichen, nicht – um es etwas locker zu sagen – für einen Begleitservice. Ich selber bin der Meinung, dass es die Begleitpflicht nicht braucht.

Es stellt sich jetzt die politische Frage – wie das Herr Martin gesagt hat –, ob wir, ohne langes Hin und Her, mit dem Nationalrat einen Konsens finden können. Ich finde die Lösung, wie sie die Mehrheit Ihrer Kommission vorschlägt, gangbar. Sie hat etwas für sich, weil sie gewisse Ängste nehmen kann: Wenn eine Bank ein mulmiges Gefühl hat, kann sie eine Begleitung verlangen. Sie kann sie verlangen, aber nur aus wichtigen Gründen.

Mir wäre der Antrag der Minderheit lieber. Ich sehe aber im Vergleich zum Beschluss des Nationalrates einen Konflikt

entstehen, der nicht einfach zu lösen ist. Man hätte den Antrag der Mehrheit erst bei der Einigungskonferenz stellen können. Aber man kann mit dem Antrag der Mehrheit, der durchaus etwas für sich hat, leben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

.... gleichgestellt, sofern die bestehende Kapitalbeteiligung durch den Kanton nicht reduziert wird.

Ch. II

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

.... l'article 3a, pour autant que la participation existante du canton ne soit pas réduite.

Schallberger Peter-Josef (C, NW), Berichterstatter: Bei den Übergangsbestimmungen haben wir mehrere Änderungen, auch bereits bei Absatz 1.

Zum Verzicht auf die Sonderstellung der Kantonalbanken Genf und Waadt ist folgendes anzumerken: Da auf eine gesetzliche Sonderstellung der Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie verzichtet werden soll, entfällt konsequenterweise auch die vorgesehene Gleichstellung der Kantonalbanken Genf und Waadt mit diesen Banken. Die Kommission stimmt deshalb dem Beschluss des Nationalrates bei Absatz 1 zu.

Nun zu den neuen Übergangsbestimmungen, dem Verzicht auf Bewilligungsverfahren für der Aufsicht der EBK bereits unterstellte Kantonalbanken: Bei den Kantonalbanken, die sich freiwillig der vollumfänglichen Aufsicht durch die EBK unterstellt haben, ist im Hinblick auf diese Unterstellung bereits eine eingehende Überprüfung vorgenommen worden. Es ist deshalb nicht notwendig, für diese Kantonalbanken ein neues Bewilligungsverfahren durchzuführen. Die Bewilligung wird sinnvollerweise als erteilt erachtet. Die WAK hat sich dem Beschluss des Nationalrates angeschlossen.

Zu Absatz 3, Sonderregelung für die Genfer Kantonalbank: Da der Kanton Genf nicht über die vorgesehene Mindestbeteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals an seiner Kantonalbank verfügt, wurde vom Nationalrat eine Sonderregelung vorgesehen. Die Beteiligungen der Gemeinden an der Kantonalbank sollen angerechnet werden. Grundsätzlich ist gegen eine solche Sonderregelung, wie sie auch dem Kanton Zug bezüglich der Stimmrechte eingeräumt wurde, nichts einzuwenden. Allerdings muss gesichert werden, dass der Kanton Genf seine Kapitalbeteiligung von zurzeit 29,46 Prozent des Kapitals nicht reduziert.

Gemäss der Fassung des Nationalrates wäre eine Reduktion bis auf Null theoretisch möglich. Dies soll mit der von der WAK beantragten Formulierung dieser Übergangsbestimmung verhindert werden.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Das ist auch noch wichtig, nicht wahr: Bei der Zuger Sonderregelung kann man immerhin sagen, sie sei mit allen kantonalen Bremsen und gesetzlichen Vorschriften eigentlich der Sperrminorität, die wir wollen, gleichwertig. Das kann man von Genf so nicht sagen, denn das Zuschlagen der Gemeinden zum Kanton – Sie können sie irgend jemandem zuschlagen – ist eigentlich unschön und stört mich persönlich etwas. Weil aber der Kanton Genf schon 29 Prozent hat, kann man sagen: Es kommt noch etwas öffentliche Hand hinzu, man kann damit leben. Aber dann sollte man immerhin vermeiden, dass Genf irgend einmal mit seinem Anteil noch weiter hinuntergeht. Deshalb ist

dieser Zusatz, so glaube ich, das, was diese Genfer Sonderregelung noch akzeptabel macht.

Angenommen – Adopté

Änderung von Bundesgesetzen

Antrag der Kommission

Art. 38a Abs. 2 Bst. e

Streichen

Art. 38a Abs. 5

Mehrheit

Festhalten, aber:

.... begleiten lassen. Beim Vorliegen wichtiger Gründe können die betroffenen Börsen und Effektenhändler eine Begleitung verlangen.

Minderheit

(Beerli, Leumann, Maissen, Plattner)

Festhalten

Modification de lois fédérales

Proposition de la commission

Art. 38a al. 2 let. e

Biffer

Art. 38a al. 5

Majorité

Maintenir, mais:

.... sur les bourses. Les bourses et les négociants concernés peuvent, pour de justes motifs, exiger d'être accompagnés.

Minorité

(Beerli, Leumann, Maissen, Plattner)

Maintenir

Art. 38a Abs. 2 Bst. e – Art. 38a al. 2 let. e

Angenommen – Adopté

Art. 38a Abs. 5 – Art. 38a al. 5

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.032

Neuer Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung

Nouvel article constitutionnel sur la monnaie

Botschaft und Beschlussentwurf vom 27. Mai 1998 (BBI 1998 4007)

Message et projet d'arrêté du 27 mai 1998 (FF 1998 3485)

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1998

Décision du Conseil national du 17 décembre 1998

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Währungsrecht und Währungswirklichkeit klaffen in unserem Land auseinander. Die Revision der Währungsverfassung, Artikel 38 und 39 der Bundesverfassung, war ursprünglich im Rahmen der Reform der Bundesverfassung vorgesehen. Erste Schritte sind im Rahmen der Nachführung erfolgt. Parlamentarische Initiativen haben den Bundesrat bewogen, die Revision des Notenbank- und des Münzartikels der Bundesverfassung separat zu behandeln.

Ihre Kommission hat sich an zwei Tagen mit verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit dieser Revision befasst und beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Anträge der Kommission zu verabschieden. Wir haben materiell keine Änderungen vorgenommen. Formell

haben wir die Frage der überschüssigen Währungsreserven in einer Übergangsbestimmung geregelt.

Gestatten Sie mir, zu den fünf wesentlichsten Punkten der Revision kurz Stellung zu beziehen: zur Loslösung des Frankens von der verfassungsrechtlichen Bindung an das Gold, zum Auftrag an die Schweizerische Nationalbank (SNB), zur Unabhängigkeit der SNB, zur Rechenschaftspflicht der SNB und zur Verwendung der überschüssigen Währungsreserven.

Vorerst zur Loslösung von der verfassungsrechtlichen Bindung des Frankens an das Gold. Der Münz- und der Notenbankartikel in der Bundesverfassung bilden eine Ordnung, die den Schweizerfranken als Goldumlaufwährung konzipiert. Durch den Rückgriff auf weitreichende Ausnahmeklauseln war die schweizerische Währungsordnung der Nachkriegszeit jedoch effektiv eine Goldkernwährung. Das Gold diente nicht mehr als Zahlungsmittel im Inland, sondern lag als partielle Deckung der ausgegebenen Banknoten bei der Zentralbank.

Die Pflicht der Mindestgolddeckung der ausgegebenen Banknoten ist geblieben. Mit der auf den 1. November 1997 in Kraft gesetzten Teilrevision des Nationalbankgesetzes wurde diese Deckung von 40 auf 25 Prozent gesenkt. Der effektive Ansatz ist dabei wesentlich von der Bewertung des Goldes abhängig.

Wie schon im Rahmen der Reform der Bundesverfassung vorgeschlagen, soll nun mit der Revision des Notenbank- und des Münzartikels die Goldbindung des Frankens auch rechtlich aufgehoben werden. Dies ermöglicht einen marktnahen und flexiblen Einsatz der Goldreserven der SNB. Das Anliegen wurde bereits bei der Nachführung der Bundesverfassung berücksichtigt und war unbestritten.

Zur Formulierung des Notenbankauftrages: Die Formulierung des Notenbankauftrages findet vorab in Absatz 3 ihren Niederschlag. Dieser Auftrag besteht aus zwei Elementen: Erstens soll die Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes geführt werden. Dieser Punkt ist unbestritten, wobei «Gesamtinteresse» so zu interpretieren ist, dass ein angemessenes Wachstum, eine geringe Teuerung und eine hohe Beschäftigung angestrebt werden. Zweitens soll das Ziel der Preisstabilität Vorrang haben.

Während der erste Teil des Auftrages wie erwähnt unbestritten war und auch bei der Nachführung berücksichtigt wurde, hat der Zusatz, welcher den Vorrang der Preisstabilität verlangt, einige Diskussionen und einen Minderheitsantrag hervorgerufen. Die Kommission hat sich schlussendlich mit 9 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung für die Fassung von Bundesrat und Nationalrat ausgesprochen. Im wesentlichen waren dafür folgende Gründe bestimmend:

1. Die Geldpolitik ist ein wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument. Die Verpflichtung auf die Preisstabilität trägt dem weitgehenden ökonomischen Konsens Rechnung, dass die SNB bei der Festlegung des geldpolitischen Kurses auf die Konjunkturlage und die Eigenheit der Schweiz als kleiner, offenen Volkswirtschaft Rücksicht nehmen muss. Preisstabilität bedeutet dabei, dass die SNB sowohl die Bekämpfung der Teuerung als auch die Verhütung der Deflation im Auge behalten muss.

2. Auch die Europäische Zentralbank misst der Preisstabilität eine ausserordentliche Bedeutung zu. Der Präsident der SNB hat in seinem Votum darauf hingewiesen, dass es der Schweiz gut anstehe, nicht hinter der Europäischen Zentralbank zurückzustehen, auch wenn das nicht das Hauptargument für die Aufnahme der Preisstabilität ist. Ein Verzicht auf diese Erwähnung würde allenfalls zu Missverständnissen führen.

3. Die der SNB eingeräumte Unabhängigkeit verlangt nach unserer Meinung eine präzisere, klarere Formulierung des Auftrages, und das ist mit dieser Formulierung geschehen. Zur Unabhängigkeit der SNB: Ist der Geldwert einer Währung nicht mehr an natürliche Knappheiten gebunden – also an das Gold –, so wird die Geldschöpfung die Finanzierung öffentlicher Budgetdefizite ermöglichen. Damit verbunden sind jeweils erhebliche Unsicherheiten bezüglich der Geldwertstabilität. Die Kontrolle der Geldschöpfung wird aus diesem

Grunde in den meisten Ländern einer unabhängigen Zentralbank übertragen. Die Unabhängigkeit ist dabei stets zielbezogen, das heisst, sie hat dort ihre Grenzen, wo sie nicht mehr der Hauptaufgabe der Notenbank dient, die eben im Zusammenhang mit dem Notenbankauftrag definiert wurde.

4. Zur Rechenschaftsablage: Mit der Unabhängigkeit soll auch das Prinzip der Rechenschaftsablage der SNB Eingang in die Verfassung finden. Die SNB wird verpflichtet, dem Bund und der Öffentlichkeit Rechenschaft über die von ihr geführte Geld- und Währungspolitik abzulegen.

5. Zur Verwendung der überschüssigen Reserven der SNB: Vielleicht vorher eine statistische Angabe: Experten schätzen, dass von den 2600 Tonnen 1300 Tonnen nicht nötig sind. Das entspricht einem Gegenwert von rund 20 Milliarden Franken. Die Kommission geht davon aus, dass die heutige Situation mit diesem Überschuss eine einmalige Angelegenheit darstellt und deshalb die Verteilung dieser Gelder auch der Ausnahmefall sein muss.

Aus diesem Grunde beantragen wir Ihnen, diesen Sachverhalt in einer Übergangsbestimmung zu regeln. Die Regelung sieht dabei wie folgt aus: Die normalen Gewinne der SNB sollen wie bisher im Verhältnis 2 zu 1 auf Kantone und Bund aufgeteilt werden. Die nicht benötigten Überschüsse sollen hingegen unabhängig von dieser Regel verteilt werden können. Es wird im Rahmen der Bundesgesetzgebung darüber zu befinden sein, wie dies geschehen soll, wobei dazumal gegen diese Gesetzgebung selbstverständlich auch das Referendumsrecht besteht. Es ist durchaus denkbar, dass wir auch für diese Verteilung dazumal diese Zwei-Drittel-ein-Drittel-Regel anwenden. Aber die Kommission hat sich über diese Frage im Detail nicht ausgesprochen.

Wir sind bei diesem Geschäft Zweirat. Die Anträge des Bundesrates, die vom Nationalrat unterstützt wurden, waren in der Kommission weitgehend unbestritten.

Wie beantragen Ihnen, auf diese Vorlage einzutreten und sie so zu verabschieden, wie es die Mehrheit der Kommission beantragt.

Martin Jacques (R, VD): La Commission de l'économie et des redevances vous propose d'entrer en matière et d'accepter le nouvel article constitutionnel sur la monnaie.

Celui-ci devait être normalement traité dans le cadre de la réforme globale de la constitution, à l'article 89. Des interventions parlementaires ont incité le Conseil fédéral à le faire séparément et, paradoxalement, les objectifs sont atteints pratiquement simultanément dans le temps.

Le but visé par la révision de l'article 39, vieux de plus de 60 ans, consiste à rétablir une harmonie entre le droit monétaire suisse et la réalité monétaire mondiale. En effet, le rattachement du franc à l'or sera supprimé et une partie des réserves de la Banque nationale suisse (BNS) en métal jaune pourra être affectée à d'autres fins. Dans nos régimes actuels, les billets de banque émis par la BNS ne sont qu'un substitut de l'or. Dans la réalité, ce lien n'existe plus depuis longtemps, l'or étant devenu une marchandise comme les autres, et le franc suisse un moyen de paiement légal.

Cette révision permettra, en outre, d'évaluer les réserves d'or de la BNS à un prix proche du marché et, ainsi, de les exploiter de manière plus souple. La moitié environ de celles-ci ne sera plus utile à la politique monétaire et pourra dès lors être convertie en actifs plus rentables, je dirais même largement plus rentables.

Cette réforme consacre, en outre, formellement l'indépendance de la BNS avec l'obligation, bien sûr, de rendre compte de sa politique à la Confédération. La forme de cette information, à définir dans la loi, sera différente, qu'elle s'adresse au Conseil fédéral, au Parlement ou au public. Cette réforme précise, en outre, le mandat de notre banque centrale qui, compte tenu de sa nouvelle indépendance, prend une réelle importance. La formule retenue peut se résumer comme suit: mener une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays, tout en accordant la primauté à la stabilité des prix. Dans la réalité économique, cela signifie en l'occurrence que sa tâche principale consistera à combattre aussi bien le renchérissement qu'à prévenir la déflation.

Ce mandat précis, à notre avis digne d'un article constitutionnel, a posé quelques problèmes politiques. La gauche et les syndicats souhaitaient élargir le mandat de la BNS en y ajoutant deux objectifs, à savoir la croissance et le plein emploi.

La majorité de votre commission vous propose, comme l'a d'ailleurs décidé le Conseil national, d'aller dans le sens du projet du Conseil fédéral. La mention «stabilité des prix» représente en quelque sorte un substitut fonctionnel à l'éta-lon-or.

En conclusion, je vous invite à entrer en matière et à suivre votre commission qui s'est prononcée pour un article constitutionnel moderne qui correspond à une réalité économique et politique.

Onken Thomas (S, TG): Das ist jetzt so überraschend schnell gegangen, dass ich fast überrumpelt worden wäre. Ich möchte eigentlich nicht ausführlich zum Eintreten sprechen. Ich bin ebenfalls für Eintreten auf diesen neuen Verfassungsartikel. Er enthält viele Profilierungen und Präzisierungen, die hochwillkommen sind – bis eben auf eine, zu der ich mich aber im Rahmen meines Minderheitsantrages noch äussern werde. Aber ich möchte die Gelegenheit wahrnehmen, um Ihnen, Herr Bundesrat, im Rahmen dieser Eintretensdebatte eine Frage zu stellen, auf die Sie möglicherweise ohnehin zu sprechen gekommen wären.

Es ist ja so, dass bisher eigentlich weitgehend ein Konsens darüber bestand, dass zur Verwirklichung der Idee der Solidaritätsstiftung die strikte Goldbindung der SNB aufgehoben werden müsse. Diese Aufhebung ist nun im Rahmen der nachgeführten Bundesverfassung bereits erfolgt. Die nachgeführte Bundesverfassung, über die wir im April abstimmen werden, enthält die Bindung nicht mehr. Im neuen Verfassungsartikel wird das nun sozusagen vollendet und bekräftigt. Das heisst mit anderen Worten: Gestützt auf die nachgeführte Bundesverfassung könnte an und für sich ein entsprechendes Gesetz, beispielsweise ein Stiftungsgesetz, erlassen werden, das es erlaubte, die Idee einer Solidaritätsstiftung zügig in Gang zu setzen.

Nun haben wir jedoch gestern eine Medienmitteilung aus dem Eidgenössischen Finanzdepartement erhalten, die – entgegen auch Ihrer Äusserungen, Herr Bundesrat, und verschiedener Ihrer Mitarbeiter – eine andere Interpretation offenlässt, nämlich die, dass zuerst dieser neue Verfassungsartikel bereinigt und vom Volke angenommen werden müsse und dass erst daraufhin der Gesetzgebungsprozess in Angriff genommen werden könne. Hier möchte ich nun doch um eine Klärung bitten, denn ich gehe nach wie vor davon aus, dass die nachgeführte Bundesverfassung die weiteren Schritte zur Verwirklichung der Stiftung ebenfalls gestattet und dem Parlament und der Bevölkerung damit in keiner Art und Weise irgendwie ein Recht geschmälert würde. Ich halte nicht dafür, dass als Grundlage nur dieser neue Verfassungsartikel, über den wir heute sprechen, Gültigkeit haben solle und dass deshalb dieses ganze Prozedere, das jetzt noch ansteht, abgewartet werden muss.

Ich darf Sie bitten, sich hierzu zu äussern und nach Möglichkeit Ihre früher schon dargelegte Auffassung zu bekräftigen, dass die nachgeführte Bundesverfassung eine absolut ausreichende und taugliche Grundlage ist.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich muss zur Vorlage generell beim Eintreten nichts mehr sagen, weil Ihr Kommissionspräsident das in zutreffender Weise getan hat. Ich hatte eigentlich vor, im Falle einer breiteren Eintretensdebatte vor allem auf die Frage einzugehen, ob das Ziel der Preisstabilität in die Vorlage aufgenommen werden solle oder nicht. Ich verschiebe diese Ausführungen aber auf die Diskussion des Antrages der Minderheit Onken. Ich behalte mir jedoch vor, relativ detailliert auf diese Frage einzugehen; denn es ist eine ganz entscheidende Frage. Im Vorfeld der Abstimmung könnte sie sogar «ideologisch aufgeladen» und somit zu einer sehr emotionalen Frage werden. Deshalb bin ich Herrn Onken dankbar, dass er diese Diskussion hier mit seinem Minderheitsantrag ermöglicht. Ich weiss, dass es für ihn und

für mich nicht um eine emotionale Frage geht, dass wir hier sachlich diskutieren können. Aber es könnte später eine relativ schwierige Diskussion geben, und deshalb sollten wir die Sache hier ausdiskutieren.

Ich möchte kurz auf das Problem eingehen, das Herr Onken aufgeworfen hat, weil ich in der Detailberatung nichts mehr dazu sagen werde, denn die Frage ist unbestritten. Ich muss aber in bezug auf die Goldbewirtschaftung generell etwas ausholen: Ich erkläre hier ausdrücklich, dass die SNB dieses Jahr kein Gold verkaufen wird, denn jedesmal, wenn wir über das Gold sprechen, geht die Meldung um die Welt: «Die Schweiz verkauft Gold!», und jedesmal kommt der Goldpreis ins Zittern. Das ist jetzt schon oftmals passiert. Es sind immer die gleichen Goldmengen, und es ist noch kein Gramm verkauft worden. Denn schon die Pressemitteilung, die Sie erwähnt haben, hat in der Weltwirtschaftspresse wieder Niederschlag gefunden. Es ist zum Heulen; aber das nur nebenbei. Der Grund für die Turbulenzen beim Goldpreis ist nicht bei den Diskussionen in der Schweiz zu suchen, dafür geht es um viel zu wenig, sondern in der Tatsache, dass die Europäische Zentralbank (EZB) weniger Gold braucht als die Summe der europäischen Notenbanken. Viele Notenbanken haben bereits klammheimlich Gold verkauft, und das drückt den Goldpreis. Die Schweiz spielt hier objektiv gesehen keine Rolle.

Eine Expertengruppe hat bekanntlich festgestellt, dass die SNB nach der Auflösung der Goldbindung des Frankens mehr Gold hat, als sie für die Durchführung der Geldpolitik benötigt. Das sind Plausibilitätsüberlegungen, das kann man mathematisch nicht genau festlegen. Aber man kann davon ausgehen, dass etwa die Hälfte dieser rund 2600 Tonnen genügen würde. Umgerechnet haben wir pro Kopf der Bevölkerung mit Abstand mehr Gold, als es irgendwo anders auf der Welt gibt. Es ist auch absolut gesehen sehr viel.

Das bedeutet, dass man mit 1300 Tonnen Gold etwas anderes tun könnte. Diese 1300 Tonnen Gold sind natürlich Volksvermögen. Nun gibt es zwei Vorlagen; darauf wurde hingewiesen. Das kompliziert es etwas, auch in bezug auf die zeitliche Koinzidenz. Man kann sich die Frage stellen: Warum ist nach der Nachführung der Bundesverfassung dieser Artikel noch nötig? Darauf komme ich beim Thema Geldpolitik zurück. Es gibt zwei Vorlagen, die dies ermöglichen: Eine ist die Änderung des Währungsartikels in der Bundesverfassung, die andere ist die Reform der Bundesverfassung. Beide Vorlagen enthalten die bisherige Gewinnverteilungsregel. Diese Regel bestimmt, dass ein Drittel des Reingewinnes der SNB an den Bund und zwei Drittel an die Kantone gehen. Die Frage stellt sich, ob das so richtig oder falsch sei. Jedenfalls haben wir es nicht angetastet. Die Kantone machen einen Rechtsanspruch darauf geltend. Sie sagen: Wir sind auch grosse Aktionäre. Das ist eine lange Geschichte, warum man diese Aktionärsstruktur so gemacht hat. Ich will jetzt nicht darauf eingehen. Aber man kann mit Fug und Recht auch die Meinung vertreten, es seien andere Verteilungsschlüssel möglich. Wenn wir die Goldbindung aufheben und uns die Frage stellen, was wir mit dem überschüssigen Gold aus diesem einmaligen Akt der Aufhebung der Goldbindung machen, dann kann man sich auch die Frage stellen: Sollte dies auch nach dem Verteilungsschlüssel ein Drittel/zwei Drittel gehen? Das ist ja ein Aufwertungsgewinn, wenn man so will. Die Frage ist: Ist ein solcher Aufwertungsgewinn ein normaler Gewinn, der über die Ausschüttung gehen soll, oder ist er anders? Es gibt Indizien, dass er anders ist. Denn im Münzgesetz, aber unter dem alten Währungsregime, hätte das Parlament die Aufwertungsgewinne verteilen können. Man hat die Verteilung nicht immer nach dieser Ein-Drittel-zwei-Drittel-Methode geregelt. Ist eine Reserve Reingewinn, wenn man sie ausschüttet, oder nicht? Das sind Fragen, die man sich stellen kann.

Der Bundesrat – ich komme jetzt auf die Solidaritätsstiftung zu sprechen – war und ist grundsätzlich noch immer der Meinung, dass sowohl die Nachführung als auch dieser Artikel als Verfassungsgrundlage für die Solidaritätsstiftung genügen würden. Ich habe schon vor längerer Zeit mit den Kantonen Gespräche geführt, vor allem mit den Finanzdirektoren. Die Kantone wären damit einverstanden gewesen zu sagen:

Wir nehmen auf dieser Verfassungsgrundlage etwas von diesem Gold für die Solidaritätsstiftung heraus. Die Stiftung bräuchte je nach Goldpreis etwa 500 Tonnen. Wir müssen das ja belegen. Wenn der Goldpreis immer weiter erodieren würde, würde das immer schwieriger. Nehmen wir an, es seien etwa 500 Tonnen von den 1300 Tonnen Gold. Dann blieben noch 800 Tonnen für andere Zwecke. Hier haben die Kantone klar gesagt: Da beharren wir darauf, dass diese bewirtschaftet und im Verhältnis von einem Drittel zu zwei Dritteln an Bund und Kantone ausgeschüttet werden.

Der Bundesrat hat Ihnen deshalb keinen entsprechenden Absatz vorgelegt. Es gibt einen Absatz in der Übergangsbestimmung, der ungefähr dem Absatz 6 des Beschlusses des Nationalrates entspricht. Der Bundesrat hat das nicht vorgelesen und in der Botschaft beschrieben, mit der Gesetzgebung könne man dann das Problem der Solidaritätsstiftung lösen.

Nun hat der Nationalrat eine andere Lösung getroffen. Ich möchte es in bezug auf Ihre Frage einmal so sagen, Herr Onken: In Rechtskreisen war umstritten, ob die bundesrätliche Interpretation, wonach das Stiftungsgesetz auf der Basis der Nachführung der Bundesverfassung erlassen werden könne, zulässig sei; das war rechtlich ziemlich umstritten, und auch im Bundesamt für Justiz waren die Meinungen dazu nicht eindeutig. Man darf, auch wenn man der Meinung ist, dass sich diese Bestimmung in der nachgeführten Verfassung als Grundlage eignen würde, mit Fug und Recht die Meinung vertreten, die Lösung des Nationalrates und Ihrer Kommission sei verfassungsrechtlich die wesentlich sauberere Lösung. Dann ist eine klare Verfassungsgrundlage vorhanden. Letztlich ist die Interpretation der Verfassung ja nicht Aufgabe des Bundesrates; er kann Vorschläge machen, er kann zuhanden der Materialien reden, aber letztlich bestimmt das Parlament darüber. Wenn nun das Parlament in einem Währungsartikel eine ausdrückliche Verfassungsvorlage vorschlägt, dann – so muss ich als Bundesrat sagen – ist das eine klare Interpretation durch das Parlament, dass es diese Verfassungsgrundlage will. Dann halte ich es nicht für machbar, dass Ihnen der Bundesrat aufgrund einer anderen Interpretation der Nachführung schon ein Gesetz unterbreitet, von dem Sie selber sagen, dass die Verfassungsgrundlage zuerst vorhanden und klar formuliert sein muss. Das ist der Grund dafür, dass wir das Stiftungsgesetz erst vorlegen werden, wenn das Volk über diesen Verfassungsartikel abgestimmt hat. Dann ist die Verfassungsgrundlage klar, und das ist das normale Verfahren. Wir könnten das vorher ins Parlament geben, aber ich gehe davon aus, dass es das Parlament wahrscheinlich nicht behandeln würde, solange die Verfassungsgrundlage nicht gesichert ist.

Würden Sie auf diese beiden Zusätze verzichten – also wenn jetzt in der Differenzvereinbarung diese beiden Zusätze nicht da wären –, würden wir das indirekt als Zustimmung interpretieren, dass es das für die Goldbewirtschaftung nicht braucht, und dann würden wir das Stiftungsgesetz sofort bringen. Letztlich liegt es am Parlament, diese Entscheide zu treffen. Sollte nun aber das Volk diese Verfassungsgrundlage ablehnen, dann entstünde eine neue Situation, die neu beurteilt werden müsste. Das wäre eine nicht ganz einfache Situation, wenn man interpretieren müsste, das Volk habe die Vorlage abgelehnt, weil es die Stiftung nicht wolle; die Situation wäre dann anders, als wenn die Interpretation sein müsste, das Volk habe die Vorlage abgelehnt, weil es zum Beispiel den Hinweis auf die Geldwertstabilität nicht wolle.

Dann müsste man sich notfalls sogar überlegen, nur das Stiftungsgesetz zusammen mit einer kleinen Verfassungsänderung zu bringen oder – wenn die Meinung einhellig ist, dass die andere Interpretation, die der Bundesrat immer noch macht, zulässig ist – das Stiftungsgesetz dannzumal auf der Basis der Nachführung trotzdem zu bringen.

Durch diese Zusätze ist das etwas kompliziert geworden, und es ist sehr viel Interpretation dabei. Letztlich, wenn Sie dann ein solches Gesetz haben, haben wir kein Verfassungsgericht, das diese Frage endgültig entscheidet. So gesehen wären Sie natürlich durchaus in der Lage, das Gesetz einfach so zu verabschieden.

Zum Gesetz: Der Bundesrat hat ein paar Entscheide über die Stossrichtung dieses Stiftungsgesetzes gefällt. Es ist nach unserer Interpretation – obwohl das gewisse Medien anders gesehen haben – in der Vernehmlassung eigentlich sehr gut angekommen. Im Detail war man sich uneinig. Aber wir möchten versuchen, bis zum Moment, in dem das Stiftungsgesetz in Ihren Rat kommt, auch noch Vorstellungen darüber zu entwickeln, was man mit den übrigen 800 Tonnen Gold machen soll. Da gibt es einmal die ursprüngliche bundesrätliche Vorstellung, das Gold zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone zu verteilen. Es gibt persönliche Vorstösse, z. B. im Nationalrat, die wollen, dass man damit etwas für die Jugend und die Bildung macht. Sie wissen, dass die Frage diskutiert wird, ob man das Gold in den AHV-Fonds geben soll.

Uns scheint: Wenn gewisse Vorstellungen oder sogar schon ein gewisser Konsens bezüglich der Verwendung dieser 800 Tonnen Gold entwickelt werden könnten, dann würde das wahrscheinlich auch die Zustimmung des Volkes zur Stiftung erleichtern. Ich glaube daran, dass man diese Stiftung vor dem Volk durchsetzen kann, aber das ist heute nicht das Thema.

Wenn man dem Volk sagen würde, hier seien 1000 oder 1300 Tonnen Gold, das sei Volksvermögen, damit könne es sich selbst etwas Gutes tun, würde ich mich gegen eine Verschwendung wehren – ich habe das schon häufig gesagt –; das muss etwas Vernünftiges sein. Wenn dann das Volk vor der Frage steht, ob es alles für seine AHV, für sich braucht oder ob es einen Teil für sich braucht und zusätzlich in einem ideellen Bereich, zum Beispiel im Bereich der Solidarität, etwas sehr Schönes und Gutes macht, dann bin ich davon überzeugt, dass wir das Volk davon überzeugen können, einen Teil dieses Goldes für die Solidarität einzusetzen. Das ist der Grund, warum wir die Diskussion vielleicht etwas breiter führen sollten. Das zu diesem Punkt bezüglich der Verfassung.

Es hängt jetzt stark davon ab, wie dieser Währungsartikel gestaltet wird, wie wir ihn dann interpretieren werden. Verfassungsrechtlich kann man wahrscheinlich schon sagen, dass die Lösung des Nationalrates und auch Ihre Lösung sauberer sind. Ihre ist noch eine Spur konsequenter. Deshalb kann der Bundesrat dieser Lösung zustimmen. Im übrigen bin ich Ihnen dankbar, wenn Sie eintreten.

Zum eigentlich fast wichtigsten Problem werde ich dann im Zusammenhang mit dem Antrag der Minderheit Onken Stellung nehmen.

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

Bundesbeschluss über einen neuen Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung

Arrêté fédéral relatif à un nouvel article constitutionnel sur la monnaie

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Art. 38

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction, art. 38

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 39

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Onken)

.... des Landes. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 5

.... Der Reingewinn geht nach einer

Abs. 6

Streichen

Art. 39

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Onken)

.... du pays. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 5

.... sa mission. Le bénéfice

Al. 6

Biffer

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Onken Thomas (S, TG): Ich danke dafür, dass ich zuerst das Wort bekomme, und hoffe, Kollege Brändli ein paar «Steilpässe» für seine Gegenargumentation zu liefern. Ich habe bereits in meinem ersten, kurzen Votum gesagt, dass ich grundsätzlich diesen neuen Verfassungsartikel ebenfalls begrüsse. Das meiste, was er enthält, ist heute in diesem Halbrund hier völlig unbestritten: die Aufhebung der Goldbindung – die wir schon in der nachgeführten Verfassung vollzogen haben –, die Verankerung der Unabhängigkeit der SNB – die ausserordentlich wichtig ist und die ebenfalls in der Nachführung bereits bekräftigt wurde –, dann natürlich auch die Verpflichtung zur Rechenschaftsablage durch die SNB, die etwas vereinfachten Verfahren und die insgesamt schlankere Formulierung der ganzen Bestimmung – wer wollte da dagegen sein?

Aber hier, bei diesem Absatz 3 nun, bei der Festschreibung des Auftrages, scheiden sich die Geister. Hier soll offenbar eine Kursänderung vorgenommen werden: eine Inpflichtnahme der SNB auf ein vorrangiges Ziel, auf eine Priorität, nämlich die Preisstabilität, hinter der andere Anliegen, andere Ziele zurückstehen sollen. Anders kann man diese neue Bestimmung nicht interpretieren. Gegen diese Gewichtsverschiebung, die hier vorgenommen wird, trete ich an.

Ich beantrage Ihnen, bei dem Mandat der SNB zu bleiben, das bisher Gültigkeit hatte, nichts anderes. Seit 1951 ist Artikel 39 der Bundesverfassung in Kraft. In zwei Jahren könnte er seinen 50. Geburtstag feiern. Seit 1951 ist die SNB verpflichtet, eine Geld- und Währungspolitik zu betreiben, «die dem Gesamtinteresse des Landes dient» – das ist die Bestimmung –, und seit 1951 tut die SNB dies nach bestem Gewissen und mit der Sachkunde ihrer Direktion und ihres Stabes. Mal erntet sie dabei scharfe Kritik von links, weil sie die geldpolitischen Zügel zu lange zu straff angezogen hat und weil ihre restriktive Haltung in der Wirtschaft tiefe Bremsspuren hinterlässt. Mal steht sie im Kreuzfeuer von rechts, weil sie Helvetias Geldkleid vorübergehend zu weit geschneidert hat und der zu üppig geratene Segen die Inflationskurve

nach oben schnellen lässt. Immer aber war die Nationalbank in der Vergangenheit bemüht, jenen mittleren, jenen ausgewogenen Kurs der geldpolitischen Tugend zu steuern, der möglichst sensibel auf das delikate Spiel von Angebot und Nachfrage reagiert und damit die heikle, im Gesamtinteresse liegende Balance wahrt.

Und jetzt sage mir eine oder einer im Saal, wir seien damit alles in allem schlecht gefahren. Und es behaupte jemand im Ernst, es bestehe dringender Handlungsbedarf, mit einem korrigierten Auftrag die Zukunft zu bewältigen, und nur wenn diese Präzisierung erfolge, gelänge das auch. Das ist wirklich Unsinn! Die Verpflichtung auf das Gesamtinteresse des Landes, d. h. auf das Gemeinwohl seiner Bevölkerung, auf das Wohlergehen seiner Wirtschaft, die Orientierung hin auf den Dienst am Ganzen, auf die Ausgewogenheit der Bemühungen sind es – sie waren es in der Vergangenheit und werden es auch in der Zukunft sein –, die die Richtschnur bilden, nach der die Nationalbank ihre Währungspolitik ausrichten muss. Dass wir bei dieser Orientierung, bei dieser Richtschnur bleiben, ist es im Grunde genommen, was ich Ihnen vorschlage und was mein Minderheitsantrag zweifellos garantiert. Ebenso sehr, wie es jetzt fünfzig Jahre lang damit gutgegangen ist, kann und wird es auch in Zukunft gutgehen. Preisstabilität wird damit nicht abgewertet, so wenig wie das in der Vergangenheit der Fall war. Wer als Währungshüter das Gesamtinteresse eines Landes sucht, kommt ja an diesem wesentlichen Kriterium auch nicht vorbei; er muss ihm im Gegenteil hohe, höchste Beachtung schenken, wenn er die Substanz des Volksvermögens nicht schmälern möchte. Aber es kann eben auch Phasen geben – es hat sie gerade in der jüngsten Vergangenheit gegeben –, wo das Gesamtinteresse dieses Landes und seiner Menschen vorübergehend nach anderen Akzentsetzungen verlangt und wo es erforderlich ist, unter dem Gesichtspunkt des Gemeinwohls andere, belebende Impulse zu geben und eine geringe Inflation sogar in Kauf zu nehmen, um den Konsum anzukurbeln und damit Arbeitsplätze zu schaffen. Diese konjunkturellen und volkswirtschaftlichen Aspekte stehen eben auch im Raume, und die wirtschaftswissenschaftliche Forschung gibt ihnen heute – im Gegensatz zur reinen Fixierung auf die Preisstabilität – sogar eine grössere Bedeutung als in der Vergangenheit.

Das alles aber ist schon in der Vergangenheit mit der bisherigen Bestimmung gestaltet. Es war auf der gegebenen Verfassungsgrundlage möglich, und es ist im grossen und ganzen besonnen, weitsichtig wahrgenommen worden. Will das wirklich jemand bestreiten? Warum also jetzt plötzlich diese neue Formulierung? Warum jetzt plötzlich dieser Vorrang für die Preisstabilität? Warum soll das à tout prix jetzt in dieses Grundgesetz hineingeschrieben werden? Das ist das, was ich und mit mir viele andere nicht verstehen. Man beschwört damit eine völlig überflüssige Opposition herauf. Ja, man nimmt sogar, vielleicht mutwillig, das Scheitern der ganzen Übung in Kauf, nur um diese an sich schon stetige, kontinuierliche und unbeirrte SNB in ihrem Handlungsspielraum in ein noch engeres, restriktiveres Korsett zwingen zu können. Zu dieser Gefahr der Opposition, Herr Bundesrat, gesellt sich allenfalls noch eine zweite. Wenn Ihre Interpretation von vorn Platz greift, dass dieser Verfassungsartikel – und nur dieser! – die Grundlage für die Solidaritätsstiftung abgeben könne, kommt auch noch die Opposition derjenigen dazu, die die Solidaritätsstiftung nicht wollen und die deshalb schon die Verfassungsgrundlage bestreiten und gegen diesen Artikel ankämpfen werden. Von zwei Seiten her kumulieren sich sozusagen mögliche Neinstimmen, und das macht mir doch etwas Sorge. Hier sollte im Grundsatz weiterhin bei der Haltung geblieben werden, dass die SNB aufgrund der nachgeführten Verfassung in der Lage ist, die erforderlichen Goldverkäufe zu tätigen, und dass darauf auch ein Gesetz abgestützt werden kann.

Die Gründe, die für diese Änderung vorgebracht werden, vermögen mich jedenfalls nicht zu überzeugen. Man sagt, Europa erwarte das von uns. Dass ich nicht lache! Europa erwartet von uns gar nichts, ausser dass wir eine vernünftige, berechenbare, der Prosperität dieses Landes und auch unserer Partner gleicherweise dienende Währungspolitik wei-

terführen. Dass wir unsere Politik weiterführen, das wird erwartet. Für unsere konstitutionellen Formulierungskünste interessiert sich in Brüssel kein Mensch. Papier ist ja bekanntlich ohnehin geduldig. Der Tatbeweis unseres Handelns ist massgebend, und diesen erbringen wir seit Jahrzehnten auf die vorbildlichste Art und Weise.

Soll die Europäische Union ihre Ausreisser und ihre largen, jeder politischen Pression willfährigen Nationalbankiers ein bisschen an die Kandare nehmen; das mag wohl nötig sein. Wir brauchen jedenfalls diese selbst auferlegte Disziplinierung nicht, und wir müssen sie schon gar nicht in vorausweisendem Gehorsam in unsere Verfassung hineinschreiben. Immer dieses Musterschülerhafte, immer dieses unerschütterliche Pflichtbewusstsein, das uns sogar Dinge realisieren lässt, die niemand von uns fordert!

Die Aufhebung der Goldbindung erfordere diese Korrelat – auch da muss man sagen: Dieses Argument ist an den Haaren herbeigezogen. Die Realität, die währungspolitische Realität, hat sich schon seit Jahrzehnten von dieser Goldbindung entfernt; die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist so gross geworden, dass das schon bisher keine Fessel mehr war, dass das schon bisher niemanden mehr gehindert hat, losgelöst eine vernünftige Politik zu machen. So kann man meines Erachtens nicht argumentieren.

Andere überzeugende Argumente habe ich nicht gehört; eine Präzisierung des Mandates ist es ja letztlich auch nicht, ich würde sogar sagen, im Gegenteil. Dieses Verhältnis zwischen einem übergeordneten Gesamtinteresse einerseits und der vorrangigen Preisstabilität andererseits – also zwischen einem Ziel und einem Instrument – ist sehr interpretations- und auslegungsbedürftig. Wenn man sich die Materialien der Kommissionen oder der Räte ansieht, dann wird man hier schon auf die unterschiedlichsten Auslegungen stossen. Eine Erhellung und eine Präzisierung stellt das meines Erachtens nicht dar. Ich weiss, dass ich hier gegen eine Wand anrede, Sie haben alle schon innerlich entschieden, in den Fraktionen darüber geredet und Beschluss gefasst. Aber ich bin der Überzeugung, dass diese Lösung – mit der wir in der Vergangenheit gut gefahren sind – auch die Lösung wäre, die für die Zukunft tragen würde und Bestand haben könnte. Man könnte viele Widerstände, viele unnötige Befürchtungen und viel Opposition eindämmen, wenn man dabei bliebe, zu sagen, die Währungspolitik müsse im Gesamtinteresse des Landes liegen, die Preisstabilität sei ein wesentlicher Faktor und darin eingeschlossen. Eine Hervorhebung in der Verfassungsbestimmung braucht es dazu nicht.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen und nicht der Neuformulierung von Bundesrat und Nationalrat zu folgen.

Präsident: Das Wort hat nun Herr Brändli für die Verwertung der angekündigten «Steilpässe».

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Es war nicht meine Absicht, irgendwelche «Steilpässe» aufzunehmen, als ich Herrn Onken das Wort überliess. Aber ich hatte gerüchtere Weise gehört, dass er, nachdem die Kommission seinen Antrag mit 9 zu 1 Stimmen abgelehnt hätte, diesen zurückgezogen hätte. Deshalb, dachte ich, könnte man die Debatte vielleicht reduzieren.

Ich möchte doch zur Sache etwas nüchtern Stellung beziehen.

Vorerst möchte ich zwei Dinge klarstellen:

1. Herr Onken sagt immer, jemand habe gesagt, es bestehe ein dringender Handlungsbedarf und deshalb müsse man diese Vorrangigkeit aufnehmen. Das habe ich hier in diesem Saal und auch in der Kommission nicht gehört. Von einem dringenden Handlungsbedarf war nie die Rede.

2. Es war auch nie die Rede davon, dass Europa erwartet, dass wir diese Formulierung aufnehmen. Ich habe nur gesagt, in der europäischen Verfassung sei dieser Grundsatz – der heute in vielen modernen Verfassungen enthalten ist – enthalten und deshalb solle man ihn im Interesse der Rechtssicherheit bei uns auch aufnehmen. Von einer Erwartung von seiten Europas war keine Rede.

Ich komme zum Konzept. Ich habe Ihnen gesagt: Eine Währungspolitik «im Gesamtinteresse des Landes» bedeutet: Wir streben ein angemessenes Wachstum an; wir streben eine geringe Teuerung und eine hohe Beschäftigung an. Die Goldbindung – das darf man nicht unterschätzen – ist emotional ein sehr wichtiger und auch vertrauensbildender Punkt, der nun wegfällt. Deshalb spielt es schon eine Rolle, ob man ein Korrelat zu diesem Punkt schafft und die Preisstabilität, die eine ganz wesentliche vertrauensbildende Voraussetzung in der Geld- und Währungspolitik darstellt, explizit erwähnt.

Preisstabilität ist die wesentliche Voraussetzung für eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung und – was hier sehr deutlich gesagt werden muss – auch ein sehr wesentliches soziales Anliegen. Ich möchte das nicht im Detail ausdeutschen; wir haben darüber in der Kommission diskutiert. Deshalb kann man die Preisstabilität hier nicht nur als Nebenpunkt behandeln.

Es ist natürlich eine Präzisierung des Notenbankauftrages, wenn man hier die Preisstabilität explizit erwähnt. Ich habe auch grosses Vertrauen in die Gremien der SNB; aber hier geht es darum, Verfassungsrecht zu schaffen – nicht nur für die Personen, die heute in dieser Nationalbank tätig sind, sondern auch mit Blick auf die fernere Zukunft.

Ich habe darauf hingewiesen, dass die Preisstabilität in vielen modernen Währungsverfassungen explizit erwähnt wird. Es ist heute unbestritten, dass die Preisstabilität diesen Stellenwert hat. Ich habe auch darauf hingewiesen, dass wir doch eher zur Unsicherheit beitragen als zur Sicherheit und zum Vertrauen in unsere Geld- und Währungspolitik, wenn wir jetzt in der Schweiz diesen Grundsatz weglassen, nachdem wir auch die Goldbindung streichen. Wie gesagt ist es nicht ein Punkt, an dem schlussendlich die ganze Geld- und Währungsverfassung hängt.

Die Kommissionsmehrheit war aber überzeugt davon, dass diese Ergänzung Sinn macht. Der Bundesrat hat sie beantragt, der Nationalrat hat sie so beschlossen, und ich bitte Sie, auch hier der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Gemperli Paul (C, SG): Ich bin nicht Mitglied der Kommission, und ich wollte mich an sich zu diesem Geschäft auch nicht äussern, aber die Ausführungen von Herrn Onken haben mich doch etwas herausgefordert.

Das Lob, das er der SNB gespendet hat, wird die SNB ausserordentlich freuen. Es hat aber nicht immer so geklungen, auch nicht von seinen politischen Freunden. Man rühmte die SNB in der Vergangenheit nicht immer derart, wie Herr Onken das heute getan hat.

Ich möchte Herrn Onken einmal darauf aufmerksam machen, dass er im Grunde genommen das, was heute laut Antrag der Mehrheit als neuer Verfassungsartikel vorgeschlagen wird, nicht richtig interpretiert. Es ist nicht nur einfach nur von Preisstabilität die Rede. Man kann nicht behaupten, dass mit dem Vorschlag der Mehrheit ein Paradigmenwechsel in einer Art und Weise stattfinden soll, der volkswirtschaftlich praktisch zu einer vollen Umstellung führen würde.

Wenn Herr Onken Artikel 39 Absatz 3 richtig liest, sieht er, dass die Geld- und Währungspolitik «im Gesamtinteresse des Landes» zu führen ist, wobei das Ziel der Preisstabilität vorrangig ist. Die Preisstabilität wird somit als vorrangiges Ziel bezeichnet, aber nicht als alleiniges Ziel.

Damit komme ich zum Materiellen: Die SNB leistet mit der Wahrung der Preisstabilität einen wirksamen Beitrag zur Förderung des harmonischen Wachstums der schweizerischen Volkswirtschaft. Das ist eigentlich das Ziel. Die Preisstabilität soll dazu beitragen, dass unsere Volkswirtschaft harmonisch wächst. Hier liegt eigentlich der Hase im Pfeffer. Die SNB kann, realistisch beurteilt, mit den Instrumentarien, die ihr zugeteilt sind, auch nicht mehr leisten. Mit der Geldpolitik kann in einer geschlossenen Volkswirtschaft dauerhaft nur das Preisniveau beeinflusst werden. Irgendwelche anderen Ziele auch noch mitzuverfolgen ist sachlich nicht möglich.

So ist es leider, Herr Onken. Es ist eine harte Tatsache, aber es ist eine Folge der Gegebenheiten. Man kann nicht mit Wunschen denken einfach noch etwas anderes herbeireden.

Mit einer Politik, die auf Preisstabilität ausgerichtet ist, gibt es Nebeneffekte, nämlich dass das Auf und Ab der Konjunktur geglättet werden kann. Das will man ja mit einer auf Preisstabilität ausgerichteten Politik; man will das Auf und Ab der Konjunktur glätten. Damit will man auch Arbeitsplätze erhalten und ein vernünftiges Wachstum der Wirtschaft gewährleisten. Die Preisstabilität steht nicht für sich allein. Sie ist die beste Voraussetzung für Wachstum und Arbeitsplätze. Wir tun daher gut daran, die Preisstabilität in den Vordergrund zu stellen, weil die anderen Früchte nachher auch kommen. Haben wir keine Preisstabilität, dann kommt es, wirtschaftlich gesehen, häufig auch zu Fehlallokationen. Mittel werden falsch verwendet, weil das Auf und Ab zu Entscheidungen führt, die nicht nachhaltig sind.

Müsste die Notenbank auch noch expressis verbis Vollbeschäftigung und Wachstum garantieren, dann wäre sie von der Aufgabenstellung her letztlich überfordert. Man kann nicht gleichzeitig zwei, geschweige denn drei Herren dienen – das steht schon in der Bibel. Herr Bundesrat Villiger hat darauf hingewiesen, dass Mehrfachziele zu einer aktivistischen Geldpolitik führen würde, die letztlich für die ganze Wirtschaft des Landes keine positiven Auswirkungen hätte. Zu diesen Ausführungen kann auch ich stehen, und ich möchte Sie daher bitten, der Mehrheit zuzustimmen.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): J'aimerais vous inviter à soutenir la proposition de minorité Onken pour deux raisons principales:

1. La première a été largement évoquée tout à l'heure par M. Onken, je n'y reviendrai donc pas. C'est l'idée que la mention expresse de la stabilité des prix dans ce nouvel article constitutionnel sur la monnaie est l'expression d'une conception monétariste de l'économie qui a pourtant démontré son inefficacité. Cette inefficacité, notamment les années dernières, a été si évidente que même l'OCDE, une organisation qu'on ne peut pas soupçonner de dérive socialiste, l'a remarqué et a dénoncé les ravages de cette politique de la BNS dans les analyses régulières qu'elle publie sur la situation économique suisse. L'OCDE a dénoncé les graves lacunes de la politique conjoncturelle de la BNS, rivée à son objectif de stabilité des prix, alors même que la formule n'était pas inscrite dans la constitution. C'est dire si le fait d'ajouter cette notion de stabilité des prix, d'en faire un objectif prioritaire, va conduire à un renforcement des erreurs du passé.

Il est tout à fait étonnant que les responsables de la BNS n'aient pas acquis un brin de modestie eu égard aux résultats de leurs actions antérieures, et qu'ils s'obstinent à défendre un concept dépassé. Il est, Monsieur le Conseiller fédéral, encore moins compréhensible que, vous-même, vous ayez emboîté le pas à ces exigences de la BNS.

2. La BNS a démontré, les années passées, non seulement une grave incapacité à gérer la politique conjoncturelle, mais elle a encore démontré qu'elle était fort peu capable de gérer sa propre fortune. Là également, de nombreuses voix se sont élevées, pas toutes socialistes. Plusieurs professeurs d'économie, dans nos universités, ont dénoncé de manière lumineuse les rendements dérisoires que rapportait la gestion de la fortune de la BNS en comparaison internationale, cette passivité de gestion étant naturellement étroitement liée à l'obsession des responsables de la BNS à maintenir des stocks d'or au-delà de tout ce qui est raisonnable.

Il est tout à fait contestable d'évoquer dans cette discussion des exemples étrangers. La BNS est pratiquement la seule banque centrale du monde à pratiquer une politique monétaire aussi dogmatique et monétariste. Même la banque fédérale américaine joue sur les taux et sur la politique conjoncturelle avec plus de discernement que la BNS.

Il ne s'agit pas ici simplement d'un débat académique. Il y a des faits, notamment des faits du passé récent, qui démontrent que l'ancrage de la politique sur la stabilité des prix produit des résultats désastreux. Ces dernières années, cette politique a produit d'immenses dégâts. Il faut donc absolument changer de perspective, obliger la BNS à regarder le monde tel qu'il est, et pas tel qu'elle souhaiterait qu'il soit, et mentionner dans l'article constitutionnel sur la monnaie l'inté-

rêt général du pays en s'abstenant de s'accrocher à la sacrosainte stabilité des prix qui n'est plus un argument de gestion monétaire aujourd'hui.

Bloetzer Peter (C, VS): Ich möchte auf die Aussagen der Kollegen Onken und Gentil doch noch etwas antworten.

Herr Onken hat uns gesagt, die Schweiz habe mit der bestehenden Fassung des Geld- und Währungsartikels nun seit fünfzig Jahren gute Erfahrungen gemacht, und es habe ihm noch niemand erklärt, warum jetzt dieser Artikel ergänzt werden müsse. Kollege Onken, das entspricht einfach nicht den Tatsachen. Der Präsident des Direktoriums der SNB, Hans Meyer, hat uns in der WAK klar und gut nachvollziehbar dargelegt, dass der Entwurf des Bundesrates nichts anderes als die Festschreibung einer bewährten Währungs- und Geldpolitik der SNB ist, und zwar im Einvernehmen mit dem Bundesrat.

Herrn Gentil möchte ich sagen, dass es auch unser aller Anliegen ist, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Wir wollen mit der OECD zusammenarbeiten, wir tun dies auch multilateral. Ich habe das Problem der Arbeitslosigkeit als Berichterstatter des Wirtschaftsausschusses des Europarates mit der OECD eingehend bearbeitet, und wir teilen die Auffassung der OECD. Wie der Präsident des Direktoriums der SNB und wie der Bundesrat erklärt auch die OECD ganz eindeutig: Mit Inflation kann die Arbeitslosigkeit nicht nachhaltig bekämpft werden. Man kann wohl kurzfristig mit einer sehr grosszügigen Geldpolitik etwas in bezug auf das Wachstum bewirken, aber mittel- und langfristig ist dies weiter nicht möglich.

Wenn wir hier nun das festschreiben, was bewährte Geld- und Währungspolitik unserer Nationalbank ist, so ist das im Grunde genommen nichts anderes als eine Nachführung, die eigentlich schon in das Nachführungsprojekt Bundesverfassung gehört hätte. Wir tun nichts anderes, als das, was wir auf bewährte Art und Weise bereits in der Praxis anwenden, ehrlich und transparent in der Verfassung festzuschreiben. Das ist der Grund, warum ich, gegen die Argumente von Kollege Onken, der Kommissionsmehrheit zustimme.

Schüle Kurt (R, SH): Herr Onken hat gesagt, die Sicherung der Preisstabilität sei eine selbstverständliche Aufgabe der SNB. Wenn dem so ist, sollten wir das auch im Gesetz zum Ausdruck bringen, weil die Preisstabilität Priorität haben muss.

Wenn ich die Argumentation von Herrn Onken und Herrn Gentil höre, dann höre ich die Kritik, die Oskar Lafontaine an der Europäischen Zentralbank geübt hat. Genau das war die Tonalität dieser Kritik, und Sie wissen, dass Herr Lafontaine mit seinen Vorstellungen gescheitert ist, selbst innerhalb einer SPD- und grünen Regierung.

Also meine ich: Sagen wir doch hier und heute klar ja zu einer Stabilitätspolitik!

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich bin froh um diese Diskussion; ich habe das schon beim Eintreten gesagt. Herr Onken hat gesagt, den Materialien und Diskussionen könne man nicht entnehmen, wie dieser Artikel konkretisiert werden solle. Deshalb versuche ich von der bundesrätlicher Warte aus, ein paar Bemerkungen zu machen – auch zuhanden der Materialien.

Ich fange zuerst bei der Bemerkung von Herrn Onken an. (*Zwischenruf Onken: Ich habe mich zu Herrn Gentil aufs Sün-derbänkchen gesetzt!*) Dann kann ich beide Sünder gleichzeitig ansprechen; (*Heiterkeit*) es gibt vor allem zu Herrn Gentil auch noch einiges zu sagen – ich nehme das vorweg. Ich glaube, Herr Gentil, Ihre Kritik an der SNB und deren Politik – Herr Onken hat sie ja eigentlich eher gerühmt – ist doch etwas überzogen. Die OECD hat tatsächlich im Länderbericht 1997 eine Kritik angebracht; diese hat sich vor allem auf die Geldpolitik der Jahre 1995 und 1996 bezogen. Wir wissen alle, dass die Lockerung etwas spät kam. Aber z. B. im letzten Bericht des Währungsfonds wurde die Nationalbankpolitik wieder ausgesprochen gelobt. Ich glaube, auch der Vorwurf, man sei mit der Loslösung von der Goldbindung zu spät gekommen und habe das Vermögen falsch bewirtschaftet, ist

nicht gerechtfertigt. Die SNB konnte im Rahmen der gesetzlichen Regelungen gar nichts anderes tun. Das ist auch der Grund dafür, warum wir diese Bindung jetzt aufgebrochen haben und die Goldbewirtschaftung mit dem vorliegenden Währungsartikel zulassen; wir haben aber schon mit der letzten Teilrevision des Gesetzes eine bessere Bewirtschaftung zugelassen.

Umgekehrt muss ich klar sagen: Ich bin auch nicht der Meinung, dass die SNB ein Anleger wie eine Pensionskasse ist. Sie hat eine andere Funktion und darf nicht auf Ertrag schauen, sondern muss eine definierte Funktion erfüllen. Auf einzelne Argumente komme ich noch zurück.

Herr Onken hat im Zusammenhang mit meinem vorherigen Votum gesagt, diese Interpretation sei gefährlich, denn wenn sich die Gegnerschaft des geldpolitischen Artikels mit derjenigen der Stiftung kumuliere, seien die Chancen vor dem Volke noch schlechter. Das ist der Grund, Herr Onken, warum ich mich dagegen gewehrt habe, irgendeine konkrete Goldverwendungsbestimmung schon in den Verfassungsartikel aufzunehmen; in der ständerätlichen Kommission wurde dies kaum verlangt, wohl aber in der nationalrätlichen. Der eine wollte schon die AHV festschreiben, der andere die Stiftung, der dritte wollte festschreiben: nur Erträge, aber die Substanz muss bleiben – und umgekehrt. Aber alle waren sich im Prinzip darüber einig, dass dies nicht präjudiziert werden darf, sondern dass dieser Artikel lediglich zulassen muss, dass man mit einem Teil des Goldes etwas anderes macht. Darüber bestand ein grosser Konsens.

Und der ist auch in Ihrem Artikel hier drin. Deshalb glaube ich, dass es ein gemeinsames Interesse gibt, mit diesem Gold etwas zu tun – ob man die AHV, die Bildung oder eine Stiftung begünstigen will. Ich glaube deshalb nicht, dass diese Gegnerschaft kommt. Das Volk wird dann natürlich Gelegenheit haben, zum Stiftungsgesetz mittels des Referendums gegebenenfalls noch Stellung zu nehmen. Die Mitsprache des Volkes bleibt – zu Recht – gesichert.

Nun haben Sie gesagt, dieser fünfzigjährige Artikel habe eigentlich seinen Dienst getan. Er hat natürlich vor fünfzig Jahren eine andere Funktion gehabt. Es ist dann eigentlich erst 1973 mit dem Zusammenbruch der festen Wechselkurse, mit dem Abkommen von Bretton Woods, Bewegung hineingekommen. Ihr Kommissionsprecher hat es angedeutet; Sie haben es eher negativ bewertet, aber es ist im Kontext eben doch nicht unwichtig: Das ursprüngliche Konzept der Goldbindung hat dazu geführt, dass die Geldmenge – wegen der Bindung des Geldwertes an ein natürlich knappes Gut – nicht einfach expandieren konnte, sondern an die Goldproduktion gebunden war. Damit war eigentlich ein inhärenter, natürlicher Mechanismus zur Vermeidung von Inflation eingebaut. Wenn wir jetzt diese Goldbindung lockern – natürlich ist das schon lange nicht mehr so konkret, da haben Sie recht –, ist es an sich vernünftig, dass man nun diese offizielle Lösung der Goldbindung mit vertrauensbildenden flankierenden Normen «garniert».

Die eine ist die Unabhängigkeit der Notenbank, die man verstärkt. Die andere ist die Reservebildungspflicht. Die dritte ist die relative Priorität der Preisstabilität, die wir jetzt einbringen; ich komme noch auf den Begriff «relativ» zu sprechen. Das vierte Element: Wir wollten uns in der Definition der Geldpolitik nicht zu sehr von den europäischen Normen entfernen, die jetzt von der Europäischen Zentralbank konkretisiert worden sind.

So gesehen macht das ganze Konzept eben schon Sinn. Der eigentliche Streit ist nun aber ein anderer. Es ist der wirtschaftspolitische Streit: Was ist der Stellenwert der Geldpolitik im Rahmen der wirtschaftspolitischen Instrumente? Die klassischen wirtschaftspolitischen Instrumente kennen Sie: Das sind die Wettbewerbspolitik, die Fiskal- oder Finanzpolitik und die Geldpolitik. Aber ganz andere kommen natürlich auch noch dazu: die Infrastrukturpolitik und – wahrscheinlich besonders wichtig – die Bildung, die Innovation, all diese Dinge. Das ist eigentlich der wachstumsstärkste Faktor von allen.

Jedes dieser Instrumente hat besondere Fähigkeiten. Die Kunst – die Wirtschaftspolitik ist ja eine Kunst, nicht eine Wis-

senschaft! – besteht darin, diese Instrumente geeignet einzusetzen. Hier hat nun die Geldpolitik Qualitäten, die eingesetzt werden müssen, aber es sind eben nicht alle. Der Disput ist der: Soll man nun mit der Geldpolitik vor allem die Preisstabilität sichern, oder soll man versuchen, ebenbürtig damit auch beschäftigungspolitische Ziele, Ausfahrziele usw. zu verfolgen?

Vor allem Herr Gentil hat uns monetaristisches Denken vorgeworfen. Ich glaube, die Wissenschaft ist heute etwas weiter, ist nicht mehr bei diesem reinen Gegensatz von Keynes und Monetaristen. Die Brücken zwischen den beiden Theorien sind etwas «ausgeleuchtet» worden. Wir haben uns hier klar nicht für eine knallharte monetaristische Formulierung mit einer Ausschliesslichkeit der Preisstabilität entschieden. Wir haben sogar die Formulierung, welche von der Expertenkommission vorgeschlagen wurde, etwas aufgeweicht. Die Differenzen sind nicht so riesig, doch ich könnte jetzt in Wortklauberei machen. Ich werde das nicht tun; aber in der Kommission des Nationalrates sind knallharte Formulierungen, die nur auf die Preisstabilität zielten – ohne die Priorität des Gemeinwohls –, abgelehnt worden. Ich bin froh darüber und will das etwas ausdeutschen.

Man muss bei der Geldpolitik wie bei vielem anderen zwischen den kurzfristigen und den langfristigen Auswirkungen unterscheiden: Langfristig bewirkt eine expansive Geldpolitik keine Zunahme des Wachstumspotentials und auch keine Senkung der Arbeitslosigkeit, und zwar deshalb, weil sich langfristig mit der Ausweitung des Geldkleides nur die nominalen Faktoren verändern; die Inflation ist praktisch sicher, aber die realen Faktoren verändern sich eigentlich nicht.

Kurzfristig hingegen hat Geldpolitik durchaus reale Auswirkungen, und das wird von den eher rechts stehenden Denkern häufig unterschlagen – hier haben Sie sicher bis zu einem gewissen Grade recht. Kurzfristig sind die Preise in vielen Bereichen stabil, wegen gewerkschaftlichen Bindungen, wegen den gedruckten Preislisten, die man nicht ständig ändern kann usw. Solange die Preise starr sind, kann eine Veränderung der Geldpolitik den Output und damit auch die Beschäftigung beeinflussen, und zwar in der einen oder anderen Richtung.

Nun muss die Wirtschaftspolitik letztlich – abgesehen von aussergewöhnlichen Umständen, wenn z. B. der Frankenkurs wegen einem externen Schock oder so etwas plötzlich steigt – immer langfristig angelegt sein. Wenn Sie über Geldpolitik kurzfristig etwas Beschäftigung schaffen wollen und in der Folge den sicheren Inflationsschub haben, müssen Sie mit einer sehr restriktiven Geldpolitik diese Inflation wieder heruntersuchen. Das wirkt sich dann wieder umgekehrt aus und kann wieder Arbeitsplätze vernichten. Deshalb muss man sehen, dass eine expansive Geldpolitik mit ihren inflationären Folgen langfristig mit hohen Kosten verbunden ist.

Auf der anderen Seite – deshalb ist die Diskussion so wichtig – kann eine zu restriktiv geführte Geldpolitik ebenso schädliche Folgen haben. Sie kann kurzfristig zu einer Verlangsamung des Wachstums führen, und daraus können strukturelle Veränderungen entstehen, so dass sogar das Wachstumspotential einer Wirtschaft abnehmen kann.

Deshalb sage ich das hier ausdrücklich zuhanden der Materialien: Unter Stabilität verstehen wir nicht nur die Vermeidung von Inflation, sondern auch ganz klar die Vermeidung von Deflation. Das ist wichtig. Wenn Sie noch Zahlen wollen – da gibt es ja einen Streit, in der Botschaft steht bis 1 Prozent, wir wissen ja auch alle, dass unsere Indizes die Inflation wahrscheinlich tendenziell etwas überschätzen –: Man kann also im Prinzip sagen, dass Inflation, Teuerung bis 1 oder 2 Prozent durchaus mit Preisstabilität vereinbar sind; ich würde sogar bis 2 Prozent gehen. Bei 3 und 4 Prozent wird es dann schon sehr erheblich.

Unter diesen Aspekten kann man nun die Vor- und Nachteile einer weiter oder enger gefassten Formulierung beurteilen. Eine engere Formulierung, welche das Ziel der Preisstabilität absolut priorisieren würde, schiene auch dem Bundesrat zu eng, weil er diese realen Auswirkungen der Geldpolitik auch vernachlässigt. Zudem kann ein unbedingter Vorrang der Preisstabilität natürlich auch zur Befürchtung Anlass geben,

dass die SNB einseitig nur Inflationsbekämpfung betreiben könnte. Es ist unberücksichtigt, dass ein kurzfristiges Abweichen von diesem Ziel je nach Situation toleriert werden muss. Die SNB hat ja mehrfach gesagt, dass sie je nach Wechselkursentwicklung vielleicht einmal kurzfristig eingreifen muss; das darf man mit einer allzu absoluten Formulierung nicht verunmöglichen.

Die Gewährleistung einer möglichst ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung muss das Hauptziel bleiben. Hier stellt diese relative Priorisierung der Preisstabilität klar, dass eine Geldpolitik mit stabilen Preisen langfristig der beste Beitrag zur Erreichung einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung darstellt. Da muss natürlich die Geldversorgung auch ein angemessenes Wirtschaftswachstum zulassen, das ist selbstverständlich.

Wenn Sie nun eine umgekehrte, zu weite Formulierung machen, wird hier die Illusion kreierte, man könne mit einem Artikel auch gleichgewichtig zur Geldwertstabilität Beschäftigung, Wachstum und solche Dinge sichern; das ist so nicht wahr. Wenn eine Interpretation eines so offenen Verfassungsartikels dazu führt, dass die Notenbank verschiedene Ziele miteinander realisieren will, ausgenommen in Ausnahmefällen, dann kann daraus eine völlig falsche Wirtschaftspolitik entstehen, die eben letztlich nicht zu einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung führt.

Nun, ich habe es mehrfach gesagt: Es ist eine relative Priorität. Es kommt vielleicht noch ein weiterer Grund dazu, der auch nicht unwichtig ist: Wir haben etwas getan, was übrigens auch in der Richtung von Forderungen Ihrer Partei geht, Herr Onken und Herr Gentil: Wir haben die Rechenschaftspflicht der SNB in diesem Verfassungsartikel verstärkt. Ich glaube, eine verstärkte Rechenschaftspflicht ist ein notwendiges Korrelat zur Unabhängigkeit. Die SNB ist unabhängig, aber man muss definieren in was; sie ist nicht in allen Bereichen unabhängig. Sie ist unabhängig in bezug auf ihren verfassungsmässigen Auftrag, und die Rechenschaftspflicht ist natürlich nur dann möglich, wenn dieser Auftrag einigermaßen präzise ist, weil Sie sonst die Arbeit der SNB gar nicht messen können. So gesehen ist eine Präzisierung dieses Notenbankauftrages wichtig.

Es wurde kritisiert – nicht hier, aber im Nationalrat –: Was versteht man unter dem «Gesamtinteresse des Landes»? Das ist ein etwas schwammiger Begriff. Sie können als Interpretationshilfe zur Definition dieses Gesamtinteresses durchaus den Konjunkturartikel beziehen, der etwas näher ausführt, was eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung im Gesamtinteresse des Landes ist; es ist etwas näher umschrieben. Das steht im Vordergrund, und innerhalb dieses Gesamtinteresses hat die Preisstabilität Priorität, und deshalb ist der Vorwurf, den vor allem Herr Gentil erhoben hat – es handle sich um Festschreibung einer monetaristischen, fundamentalistischen, superharten Politik; ich übertreibe jetzt auch ein bisschen –, nicht gerechtfertigt; das ist in diesen Artikel nicht hineinzuzinterpretieren.

Deshalb habe ich jetzt etwas länger dazu Stellung genommen – ich hoffe, nicht zu lange – und komme zum Schluss: Wir haben einen Artikel, der die Zielrichtung klar definiert, der aber die nötige Souplesse, die nötige Flexibilität beinhaltet, um eine vernünftige Geldpolitik zu führen, auch wenn einmal irgendein Schock eintritt, der korrigiert werden muss. In diesem Sinne halte ich den neuen Artikel doch für wesentlich besser als den alten; man hat sich in der nachgeführten Verfassung meines Erachtens etwas zu rasch und ohne breite Betrachtung der Zusammenhänge auf einen Teilbereich des bisherigen Währungsartikels beschränkt.

So gesehen ist es gerechtfertigt, dass wir jetzt eine solche Formulierung einführen, und ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

33 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

3 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Angenommen – Adopté

Abs. 5, 6 – Al. 5, 6

Brändli Christoffel (V, GR), Berichterstatter: Die Änderungen in Artikel 39 Absätze 5 und 6 sind im Zusammenhang mit der Übergangsbestimmung zu sehen. Materiell ändert sich hier nichts. Wir schlagen Ihnen eine Übergangsbestimmung vor, und zwar deshalb, weil wir davon ausgehen, dass es sich hier um eine einmalige Aktion handelt – ich habe das bereits gesagt. Es wird in Zukunft so sein, dass die SNB ihre Mittel so bewirtschaftet, dass sie eben keine überschüssigen Währungsreserven hält. Deshalb scheint es uns wichtig zu sein, dass wir diese Frage in einer Übergangsbestimmung regeln. In der Übergangsbestimmung wird materiell festgehalten, dass man von der Gewinnverteilungsregel gemäss Artikel 39 Absatz 5 abweichen kann. Damit ist noch nicht gesagt, dass man davon abweichen wird, aber es wird hier die Grundlage geschaffen, um dann diese Verteilungsregel im Gesetz festzulegen.

Ich möchte hier ausdrücklich festhalten, dass wir in der Übergangsbestimmung über die Verwendung dieser überschüssigen Geldreserven der SNB nichts sagen, auch nichts bestimmen, sondern wir delegieren das an die Gesetzgebung. Es wird dann Aufgabe der Gesetzgebung sein, diese Aufteilung vorzunehmen. Es wird im Rahmen dieser Gesetzgebung dann auch die Auseinandersetzung stattfinden müssen, wie man diese Aufteilung vornehmen will. Auch das Referendumsrecht wird im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet. Hier geht es also nicht um die Frage der Solidaritätsstiftung, es geht auch nicht um die Frage der AHV-Gelder, sondern es geht lediglich darum, die Rechtsgrundlage für diese gesetzliche Lösung zu schaffen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Dazu noch eine Bemerkung: Es ist in der Tat so, dass das eine einmalige Reservenverwendung ist, und die Frage stellt sich natürlich, ob man später wieder sagen kann, es gebe überschüssige Währungsreserven, die man nicht brauche. Wir wollen einfach vermeiden – deshalb ergreife ich nochmals das Wort –, dass solche neuen überschüssigen Währungsreserven entstehen.

Man kann sich immer darüber streiten, wie viele Reserven eine Notenbank braucht. Es gibt sogar Leute, die sagen, sie brauche keine; diese Meinung teile ich ganz dezidiert nicht. Sie sehen jetzt auch, wie sehr Länder, die ihre Reserven plötzlich verlieren, Misstrauen erfahren; das ist jetzt in der Ostasienkrise passiert. So gesehen kann man sich immer streiten.

Die Expertenkommission hat Plausibilitätsüberlegungen gemacht und ist zum Schluss gekommen, dass der Reservenstand, wenn dieses Gold einmal verbraucht ist, einigermaßen vernünftig sein dürfte, unter Berücksichtigung verschiedener Aspekte. Eine kleine, weltoffene Volkswirtschaft mit einem starken Finanzplatz braucht wahrscheinlich etwas mehr Reserven pro Kopf der Bevölkerung als ein grosser Binnenmarkt wie die Vereinigten Staaten; das sind alles Überlegungen, die man dazu machen kann. Aber wir wollen ab jetzt vermeiden, dass neue Reserven auf Vorrat ohne eigentliche Begründung gebildet werden. Das ist der Grund dafür, dass wir im Vergleich zu früher vermehrt Mittel ausschütten. Wir haben mit der SNB eine Vereinbarung getroffen; bei dem Nachfolgegesetz, das wir hier aufgrund dieses Verfassungsartikels vorbereiten, können Sie sich dann auch zu diesen Modellen äussern. Diese Vereinbarung geht davon aus, dass die Reserven jetzt in einem einigermaßen richtigen Verhältnis sind und dass es plausibel ist, dass diese Reserven mit dem Bruttosozialprodukt wachsen sollen, also mit der gesamten Volkswirtschaft, aber nicht mehr. Was darüber hinausgeht, soll im Verhältnis von einem Drittel zu zwei Dritteln ausgeschüttet werden. Damit es nicht jedes Jahr schwankt, machen wir eine fünfjährige Vereinbarung; im Moment sind das die erhöhten Beträge, die an Bund und Kantone gehen, von denen wir heute schon gesprochen haben. Alle fünf Jahre macht man eine Bestandsaufnahme: Wenn zuviel Reserven entstanden sind, schüttet man mehr aus, und wenn ein Defizit entsteht, wird das bei der Festlegung der Ausschüttung für eine weitere Fünfjahresperiode berücksichtigt.

So gesehen ist es plausibel, dass das ein einmaliger Akt ist, und ich glaube, dass die Lösung, die Ihre Kommission vorseht, einiges für sich hat.

Angenommen – Adopté

Übergangsbestimmung

Antrag der Kommission

Die Bundesgesetzgebung regelt die Verwendung jener Währungsreserven, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung für geld- und währungspolitische Zwecke nicht mehr benötigt werden, und ihrer Erträge. Dabei kann von der Gewinnverteilungsregel gemäss Artikel 39 Absatz 5 abgewichen werden.

Disposition transitoire

Proposition de la commission

La législation fédérale régit l'utilisation des réserves monétaires et des revenus dont la Banque nationale n'a, au moment de l'entrée en vigueur de cette disposition, plus besoin pour conduire sa politique monétaire. Il peut être contrevenu à la règle de distribution du bénéfice prévue à l'article 39 alinéa 5.

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

33 Stimmen

Dagegen

3 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.052

Bauprodukte. Bundesgesetz

Produits de construction. Loi fédérale

Botschaft und Gesetzentwurf vom 2. September 1998 (BBI 1998 5433)
Message et projet de loi du 2 septembre 1998 (FF 1998 4757)

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Sinn und Zweck des Bundesgesetzes über Bauprodukte ist, den europäischen Markt für die Schweizer Hersteller von Bauprodukten zu öffnen. Das Gesetz verfolgt somit einen handelspolitischen Zweck. Zur Abgrenzung ist zu sagen, dass es hier nicht um die Sicherheit der Bauwerke geht.

Das Bauproduktegesetz ist Teil des bundesrätlichen Programms zur marktwirtschaftlichen Erneuerung. Nach dem Nein zum EWR hat der Bundesrat 1993 ein autonomes marktwirtschaftliches Erneuerungsprogramm lanciert. In diesem Programm wurde festgehalten, dass Bundesgesetze und Bundesverordnungen eurokompatibel gestaltet oder an die EU-Richtlinien angepasst werden müssen. Im Bereich der Bauprodukte ist Europa der wichtigste Handelspartner der Schweiz. Allein in den EU-Raum exportieren wir Bauprodukte für über eine Milliarde Franken. Die Tendenz ist steigend.

In Europa werden aber Bauprodukte bald nur noch in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn ihre Konformität mit harmonisierten technischen Spezifikationen bestätigt wurde. Im europäischen Binnenmarkt gelten für das Inverkehrbringen von Bauprodukten harmonisierte Vorschriften. Die Schweiz hingegen kennt im Bereich der Bauprodukte 26 verschiedene kantonale Regelungen und dazu noch Bundesvorschriften. Hinzu kommt, dass die Vorschriften des Bundes nicht in einem einzigen Erlass zusammengefasst sind. Man findet diese Vorschriften über das Inverkehrbringen von Bauprodukten in verschiedenen sektoriellen Erlassen.

Aufgrund der Unterschiede zwischen den beiden Rechtsordnungen ist das schweizerische System mit demjenigen der EU nicht vereinbar. Dies hat praktische Konsequenzen: Die Schweizer Hersteller, die ihre Produkte sowohl in der Schweiz wie auch in den Staaten des EWR auf den Markt bringen wollen, müssen in der Fabrikation zwei Produkteserien herstellen, nämlich eine, die den schweizerischen Vorschriften genügen muss, und eine andere, welche die europäischen Vorschriften erfüllt. Zusätzlich muss der Schweizer Hersteller die Produkte, die er für den europäischen Markt vorgesehen hat, auf ihre Konformität mit den europäischen Vorschriften überprüfen lassen. Diese Prüf- und Konformitätsbewertungsverfahren sind an Voraussetzungen geknüpft, die wir im schweizerischen Recht nicht kennen. So muss der Schweizer Hersteller, der für die Schweiz wie auch für den Export produziert, wegen der unterschiedlichen Vorschriften erhebliche Mehrkosten in Kauf nehmen. Diese technischen Vorschriften behindern also den grenzüberschreitenden Warenverkehr und werden deshalb «technische Handelshemmnisse» genannt.

Am 1. Juli 1996 ist das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse in Kraft getreten. Es handelt sich dabei um ein Rahmengesetz. Dieses Gesetz hält in Artikel 4 den Grundsatz fest, dass die technischen Vorschriften in den sektoriellen Bereichen so ausgestaltet werden müssen, dass sie eben nicht handelshemmend wirken. Dies bedeutet, dass man diese Vorschriften auf jene der bedeutendsten Handelspartner ausrichtet. Im Bereich der Bauprodukte ist – wie erwähnt – die EU der wichtigste Handelspartner der Schweiz. Im Rahmen der bilateralen Verhandlungen verhandelte die Schweiz mit der EU auch über den Abbau der technischen Handelshemmnisse. Im Dossier «Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbestimmungen» sind die Grundsätze und 15 Anhänge für 15 spezifisch geregelte verschiedene Produktbereiche enthalten.

Die Schweiz wollte in diese Verhandlungen auch die Bauprodukte einbringen. Das war aber nicht möglich, denn das Schweizer System war als Grundlage untauglich. Der Schweiz fehlte die einheitliche Bundeslösung, mit anderen Worten: Im Bereich der Bauprodukte wird erst dann ein Einbezug in das Abkommen möglich sein, wenn eine einheitliche schweizerische Referenzgesetzgebung vorliegt.

Was ist nun die Lösung? Diese Lösung ist nicht einfach. Wir haben ja in der Schweiz generell eine zwischen Bund und Kantonen zweigeteilte Zuständigkeit. Hätte man die Zuständigkeitsordnung ändern wollen, hätte nach Auffassung des Bundesrates die Verfassung geändert werden müssen. Schliesslich wurde von den Kantonen und der Bundesverwaltung gemeinsam eine Lösung erarbeitet. Diese sieht vor, dass der Bund die Regelungen für das Inverkehrbringen der Bauprodukte trifft. Die Kantone ihrerseits sollen in ihrem Zuständigkeitsbereich die Anforderungen an die Bauwerke regeln. Die Kantone haben die Absicht, parallel zu diesem Bauproduktgesetz ein Konkordat abzuschliessen. Mit dem neuen Bundesgesetz über Bauprodukte einerseits und der interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse, also dem Konkordat, andererseits findet die Übernahme der EG-Richtlinie also auf zwei Ebenen statt, nämlich: Einmal wird auf der Stufe Bundesrecht das Inverkehrbringen von Bauprodukten im neuen Bundesgesetz geregelt. Zudem, soweit die Übernahme der EG-Bauprodukt-Richtlinie für einheitliche Anforderungen durch das Bauwerk bedingt ist und diese Anforderungen nicht in den Bereich des Bundes fallen, legen die Kantone die notwendigen Regeln in

diesem Konkordat fest. Dieses Konkordat wurde im Herbst 1998 von der Konferenz der Kantonsregierungen verabschiedet. Die Übernahme durch die einzelnen Kantone ist im Gang. Bis zum Herbst 1999 sollten so viele Kantone das Konkordat unterzeichnet haben, dass es parallel zum Bauproduktgesetz und der darauf basierenden Verordnung in Kraft treten kann.

Was ist der Inhalt des neuen Gesetzes? Das Bauproduktgesetz regelt, wie es in der Botschaft heisst, eine ausserordentlich technische und vielschichtige Materie. Es enthält die Grundzüge für das Inverkehrbringen von Bauprodukten und gilt für alle Produkte, die in Bauwerken des Hoch- und Tiefbaus eingebaut werden. Ein Bauprodukt muss demnach so beschaffen sein, dass das Bauwerk, für welches dieses Produkt verwendet werden soll, die wesentlichen Anforderungen erfüllt, welche das Gesetz verlangt. Diese Anforderungen werden durch formell bezeichnete Normen konkretisiert. Grundsätzlich werden diese Normen europäisch harmonisiert sein. Gibt es aber keine solche europäisch harmonisierte Norm oder weicht ein Produkt erheblich davon ab, so benötigt der Hersteller eine technische Zulassung. Diese technische Zulassung stellt eine positive technische Beurteilung der Brauchbarkeit des Produktes dar. Eine Sonderregelung für diejenigen Produkte, die nur in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, ist in Artikel 3 Absatz 5 verankert. Diese Bestimmung wurde insbesondere im Interesse unserer kleinen und mittleren Unternehmungen erlassen. Also kann – und das scheint mir wichtig zu sein – ein Bauprodukt in der Schweiz ohne weiteres in Verkehr gebracht werden, wenn es den Regeln der Technik entspricht.

Wesentlicher Bestandteil des Systems, das diesem Bauproduktgesetz zugrunde liegt, bilden die sogenannten Konformitätsbewertungsverfahren.

Bei diesen geht es darum, dass systematisch überprüft und bestätigt wird, wie ein Bauprodukt beschaffen ist und dass die Bauwerke, in die das Bauprodukt eingebaut wird, den wesentlichen Anforderungen genügen. Zu unterscheiden sind bei diesen Konformitätsbewertungen einerseits die Eigenbewertung und andererseits die Fremdbewertung. Bei der Eigenbewertung hat der Hersteller das Recht, die Konformitätsbewertung seines Produktes selbst vorzunehmen. Er muss dazu über ein werkeigenes Produktionskontrollsystem verfügen. Bei der Fremdbewertung dagegen muss er sich an eine besonders qualifizierte Drittstelle wenden, an die sogenannte Konformitätsbewertungsstelle.

Da die Harmonisierung der Vorschriften durch eine einheitliche Kontrolle sichergestellt werden muss, ist der Vollzug grundsätzlich Aufgabe des Bundes. Die nachträgliche Kontrolle wird in drei Bereiche gegliedert: Marktbeobachtung, Produktkontrolle sowie Planung, Koordination und Leitung der Vollzugstätigkeit. In der Detailberatung werde ich auf einzelne Bestimmungen und Fragen zurückkommen.

Die Kommission für öffentliche Bauten hat die Vorlage eingehend diskutiert. Sie hat dazu die Eingabe der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen in Betracht gezogen und einen Vertreter der Schweizerischen Bauwirtschaftskonferenz angehört. Sie sprach sich einstimmig für Eintreten auf das neue Bundesgesetz aus. Wir haben einige kleinere Änderungen am Entwurf vorgenommen und schliesslich die Vorlage einstimmig genehmigt.

Vor allem folgende grundsätzlichen Fragen gaben Anlass zu Diskussionen:

1. Braucht es überhaupt ein neues Gesetz? Diese Frage ist berechtigt. Wie bereits erwähnt, kann die Schweiz die Bauprodukte nicht ins Abkommen über die gegenseitige Anerkennung einbeziehen, solange wir hier keine Bundesregelung haben. Das Konkordat allein genügt nicht, weil der Bund für das Inverkehrbringen zuständig ist. Daher brauchen wir eine Gesetzesgrundlage. Im übrigen darf ich erwähnen: Die Vorlage ist im Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich begrüsst worden.

2. Entspricht der Gesetzentwurf dem Ergebnis der bilateralen Verhandlungen? Diese Frage hat die Verwaltung klar bejaht. Nachdem nun am 26. Februar 1999 das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbestimmungen

abgeschlossen worden ist, möchte ich die aktuelle Situation darlegen. Bauprodukte fallen vorläufig nicht in den Geltungsbereich dieses Abkommens. Sobald die Schweiz jedoch eine einheitliche, für das ganze Land gültige Regelung für Bauprodukte hat, kann unser Land eine Ergänzung des Abkommens vorschlagen. Im Abkommen selbst ist vorgesehen, dass für den Vollzug desselben ein Ausschuss eingesetzt wird. Dieser Ausschuss ist aus Vertretern beider Parteien zusammengesetzt. Er entscheidet im Konsensverfahren. Der Ausschuss hat die Kompetenz, die Anhänge des Abkommens zu ändern. Dies bedeutet insbesondere, dass der Ausschuss dann für die Änderung der 15 im Anhang des Abkommens enthaltenen Produktkapitel zuständig ist. Zudem ist der Ausschuss auch ermächtigt, dem Abkommen neue Produktkapitel, wie beispielsweise die Bauprodukte, beizufügen.

3. Ist die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen richtig bzw. zweckmässig? Hier besteht das Problem der geteilten Kompetenzen: Der Bund ist für das Inverkehrbringen der Bauprodukte und die Kantone sind für deren Verwendung bzw. die Anforderungen an die Bauwerke zuständig. Wir mussten uns von der Verwaltung erklären lassen, dass dieser Weg auf zwei Gleisen zum heutigen Zeitpunkt nicht geändert werden kann. Nachdem das Eurolex-Paket nach dem negativen Ausgang der EWR-Volksabstimmung nicht mehr aktuell war, wurden nämlich einerseits der Bund, aber andererseits auch die Konferenz der Kantonsregierungen aktiv. Im Dezember 1996 beschloss die KdK eine Lösung auf der Basis eines Bundesgesetzes, verbunden mit einem Konkordat. Man wollte die bestehende Kompetenzaufteilung zwischen Bund – Inverkehrbringen der Produkte – und Kantonen – Anforderungen an die Bauwerke – bewusst aufrechterhalten. Das Ergebnis bilden nun einerseits die heutige Vorlage und andererseits das zur Unterschrift bereite Konkordat.

4. Ist das Gesetz nicht eine weitere Hürde für unsere Bauwirtschaft? Die Verwaltung betonte, dass das Gesetz Erleichterungen bringe, weil es eine einheitliche Basis für die Anforderungen in der ganzen Schweiz schaffe. Für die KMU sollte das Gesetz keine zusätzlichen Belastungen bringen. Sie brauchen keine Zertifizierung, wenn sie ein Bauprodukt bloss in der Schweiz verwenden.

Soviel zum Eintreten. Ich bitte Sie im Namen Ihrer Kommission, auf die Vorlage einzutreten und in der Detailberatung den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

Maissen Theo (C, GR): Mit dem vorliegenden Gesetz wird eine weitere Angleichung an bzw. eine Übernahme von EG-Richtlinien vorgenommen; das Gesetz ist – wie wir gehört haben – zur Vermeidung oder zum Abbau von technischen Handelshemmnissen notwendig. Diese Harmonisierung begünstigt die Öffnung der Märkte sowohl nach innen wie nach aussen. Die schweizerischen Hersteller von Bauprodukten werden von einer Harmonisierung in der vorgesehenen Richtung profitieren.

Wichtig erscheint mir aber, dass mit dieser Öffnung auf der einen Seite nicht eine übermässige oder unnötige Regulierung oder gar Einschränkung auf bestimmte Akteure im Umfeld von solchen Massnahmen auf der anderen Seite erfolgt. Es geht darum, dass wir weiterhin Handlungsspielräume haben und gewisse Verfahren offenlassen – auch im Sinne von Konkurrenz. Es geht – was ich hier, beim Eintreten, anspreche – um die Fragen betreffend die Prüf- und Konformitätsbewertungs- bzw. die Zulassungsstellen. Mir ist es ein Anliegen, dass mit diesem Gesetz in diesem Bereich nicht faktische Monopole geschaffen werden.

Zu den Zulassungsstellen: Als amtliche Stelle ist gemäss Botschaft die Empa offensichtlich gesetzt. Wenn nun jedoch ein Produkt zugelassen werden soll, muss dieses ja vorher einer Prüf- und Konformitätsbewertungsstelle vorgelegt und dort dem Verfahren unterzogen werden. Es ist nun wohl in vielen Fällen so, dass die entsprechende Prüf- und Konformitätsbewertungsstelle mit der Zulassungsstelle identisch sein wird. Wenn nun aber die Zulassungsstelle faktisch durch eine amtliche Stelle monopolisiert wird, haben die privaten Prüf- und Konformitätsbewertungsstellen einen sehr schwierigen Stand, weil die Produktehersteller mit Vorteil für ein effizien-

tes, rasches Verfahren den gleichen Weg nehmen. Wenn also eine Zulassungsstelle auch zur Konformitätsbewertung berechtigt ist, werden die Produktehersteller auch zu dieser Stelle gehen.

Deshalb haben wir – in Abänderung des Entwurfes des Bundesrates – vorgesehen, dass der Bundesrat die Möglichkeit erhält, selber Prüf- und Konformitätsbewertungsstellen zu bezeichnen, damit die Chancen unter den Teilnehmern an diesen Verfahren erhalten bleiben. Gleichzeitig, parallel dazu, ist es unseres Erachtens wichtig, dass man bei den Zulassungsstellen, die dort, wo es Sinn macht, privat sein können und sollen, insbesondere jene Stellen in den Vordergrund rückt, die sich für bestimmte Fachgebiete bereits in der Vergangenheit bewährt haben und deshalb auch als Zulassungsstellen bezeichnet werden sollen.

Es geht mir darum, dass wir solchen Prüfstellen – die es im privaten Bereich bereits heute gibt – mit ihrem Wissen und ihren Kenntnissen die Möglichkeiten und Chancen offenlassen.

Ich bitte Sie also um Eintreten und gleichzeitig um Zustimmung zu den Anträgen der Kommission.

Bisig Hans (R, SZ): Die Stärkung des Produktionsstandortes Schweiz und eine Öffnung des europäischen Prüfmärktes für schweizerische Prüf- und Zertifizierungsstellen wird generell begrüsst. Der vorliegende Erlass scheint nicht zuletzt darum zu gefallen, weil er unserer Bauprodukteindustrie hilft, ohne aber die geltende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Frage zu stellen. Eine leise Kritik ist lediglich in bezug auf den damit verbundenen bürokratischen Aufwand zu vernehmen. Es wird befürchtet, dass kleinere Betriebe die neuen administrativen Hürden nur schwer überwinden können und dass die dichte Regelung Innovationen eher hemmt. Zumindest für Unternehmen, die ausschliesslich für den Binnenmarkt produzieren, bringt dieses Gesetz keine Vorteile – andererseits belastet es sie aber auch nicht besonders. Eine Beschränkung auf das wirklich Notwendige ist sicher zwingend. Unseren Unternehmungen dürfen keine Verpflichtungen auferlegt werden, die den vom europäischen Recht vorgegebenen Rahmen sprengen.

Ich habe die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen angesprochen. Aus dieser resultieren nämlich immer mehr gewichtige Nachteile; sie ist hauptverantwortlich für unnötige Mehrkosten beim Bauen. Zusammen mit der Regierung meines Kantons bedaure ich, dass es die bundesstaatliche Kompetenzteilung nicht zulässt, dass der gesamte Bereich der Bauprodukte vom Bund geregelt werden kann, und dass deshalb eine zusätzliche interkantonale Vereinbarung abgeschlossen werden muss – hier steht der Aufwand in keinem Verhältnis zum föderalistischen Nutzen.

In noch ganz anderem Mass gilt dies aber für das Baurecht. Beim vorliegenden Gesetz geht es ja nur um Bauprodukte, sogar nur um das Inverkehrbringen von solchen. Eine Harmonisierung, welche keine unnötigen Verpflichtungen auferlegt, sondern diese sogar abbaut, wäre auch im Planungs- und Baurecht überfällig. Hier sollte der föderalistische Nutzen ebenfalls hinterfragt werden. Die 26 Planungs- und Baugesetze und noch viel mehr die rund 3000 Baureglemente sind schewergewichtig dafür verantwortlich, dass in der Schweiz wesentlich zu teuer gebaut werden muss; man kann gar nicht anders. Dies wurde übrigens schon im Zusammenhang mit der Überprüfung der Normen und Standards im Bereich Hochbau auf Möglichkeiten der Kosten-Nutzen-Optimierung festgestellt. Die Vorschriftenvielfalt auf dem kleinen schweizerischen Bauproduktmarkt setzt der preisgünstigen industriellen Produktion unnötige Schranken. Darum würde ich mir von einem Musterbaugesetz noch wesentlich mehr Wirkung als vom Bauproduktgesetz versprechen. Die kantonale Baurechtshoheit müsste dadurch nicht unnötig geschmälert werden; ganz abgesehen davon, dass die Kantone auch in planungs- und baurechtlichen Fragen schon lange nicht mehr um eine Koordination herumkommen.

Zu diesen Erkenntnissen kommen auch die Autoren der kürzlich publizierten Studie «Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren», herausge-

geben vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie. Bezüglich Vereinfachung kantonaler Baugesetze und Verordnungen werden folgende Lösungsansätze formuliert: «Die Vereinheitlichung der kantonalen Baugesetze ist eine zentrale Massnahme für mehr Wettbewerb auf dem Bauproduktmarkt und dem zugehörigen Markt für Beratungsleistungen, für kostengünstigeres und rationelles Bauen in der Schweiz und für die Steigerung der Standortattraktivität der Schweiz. Die Vereinheitlichung kann über ein Konkordat (öffentlich-rechtliche Vereinbarung mehrerer Kantone), über ein Musterbaugesetz oder über ein Bundesbaugesetz angestrebt werden. Darin wären primär die Institute, Begriffe, Messweisen und Definitionen festzulegen. Mit der Vereinheitlichung müssten sinnvollerweise eine Überprüfung der bestehenden Vorschriften und eine Harmonisierung der kommunalen Bauordnungen in den jeweiligen Kantonen einhergehen. Die Dringlichkeit der Verbesserungen verlangt nach pragmatischen, rasch einzuleitenden Verfahren. Die etappierte Entwicklung eines Musterbaugesetzes wird zu rasch umsetzbaren Resultaten und einer schrittweisen Annäherung der kantonalen Bauordnungen führen. Auf der Basis dieser Vorarbeiten ist der Abschluss von Konkordaten jederzeit möglich. Sollten sich die notwendigen Verbesserungen nicht innert nützlicher Frist durchsetzen lassen, so wären die Vorarbeiten zu einem Musterbaugesetz mindestens eine gute Grundlage für ein Bundesbaurecht.»

Auch hier wird – übrigens einmal mehr – festgestellt, dass 26 verschiedene kantonale Baugesetze und ein Vielfaches davon an kommunalen Bau- und Zonenordnungen eine wohl weltweit einmalige Vielfalt an baurechtlichen Vorschriften schaffen. Dies behindere das rationale, industrielle und kostengünstige Bauen in der Schweiz und sei aus Sicht ausländischer Investoren ein Nachteil für den Standort Schweiz. Die verhinderten Rationalisierungsgewinne werden von Fachleuten auf 10 bis 25 Prozent der Baukosten geschätzt. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten dieser kaum mehr sachlich begründeten Vielfalt belaufen sich auf etwa 2,5 bis 2,6 Milliarden Franken pro Jahr – das nur im Vergleich zum Bauproduktgesetz, bei dem es doch um wesentlich weniger geht. Das ganze Volumen, das damit berührt wird, beläuft sich ja auf einen Betrag in der Grössenordnung von einer Milliarde Franken.

Ich benütze deshalb gerne die Gelegenheit, erneut auf diese von mir öfters reklamierte Unterlassungssünde aufmerksam zu machen. Vielleicht trägt meine Hartnäckigkeit dereinst doch noch Früchte.

Kurz zurück zur Vorlage:

Das Bauproduktgesetz regelt also nur einen ganz kleinen Teil des Bauprozesses, das Inverkehrbringen von Bauprodukten. Die Verwendung dieser Bauprodukte ist bereits Sache der Kantone. Eine Beschränkung auf das Notwendigste ist darum angezeigt. Vor allem darf diese Regelung nicht als institutionalisiertes Misstrauen interpretiert werden.

Unsere KöB hat versucht, vorhandene Missverständnisse auszuräumen, und beantragt einige redaktionelle Korrekturen. Wir haben festgestellt, dass die typisch schweizerische Kompetenzregelung selbst von den Spezialisten unter den Bauprodukteherstellern nicht richtig oder überhaupt nicht verstanden wird. Mit dem Einbau wird eine Mobilie eben zur Immobilie und fällt von diesem Moment an unter die kantonale Kompetenz des Baurechtes.

Ich bitte Sie ebenfalls um Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen der KöB.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich bin nicht Kommissionsmitglied. Ich erlaube mir trotzdem, zu diesem Gesetz etwas zu sagen und gewisse Aussagen zu relativieren. Ich muss aber sagen, dass ich grösstenteils mit den Ausführungen von Herrn Bisig einiggehe und dass mir dieses Gesetz keine Freude macht. Ich glaube auch nicht, dass es das Lieblingsgesetz von Herrn Bundesrat Villiger ist. Ein alt Nationalrat aus dieser Branche hat mir gesagt, ich solle Herrn Bundesrat Villiger fragen, was er seinerzeit als Unternehmer zu diesem Gesetz gesagt hätte. Die zentrale Frage ist schon – wie sie Herr Wicki auch angesprochen hat –: Muss diese Übung sein?

Herr Bisig hat gesagt, das Gesetz bringe nicht viel, es sei ein sehr kleiner Bereich, es sei ein Bagatellbereich. Das stimmt, und es bringt auch in diesem Bagatellbereich nicht sehr viel. Es wirft auch einige Probleme auf, ich komme kurz darauf zurück. Die Sache ist äusserst komplex.

Wenn man das Gesetz liest, kann man sich vorstellen, was mit einem KMU passiert, das sich mit diesem Gesetz auseinandersetzen muss. Es wird reguliert, überreguliert, und das wird auch wieder mehr Bürokratie bringen; Herr Bisig hat das zugegeben. Dazu kommt, Herr Bundesrat – an mehreren Stellen wird das auch bewiesen –: Die Entscheidungsmechanismen in diesem Gesetz sind sehr verwaltungslastig. Ein Bundesamt fragt das andere Bundesamt, ob es einverstanden sei usw. Die betroffene Wirtschaft aber ist praktisch ausgeschlossen und wird beim Inverkehrbringen neuer Normen und Produkte nicht mehr gefragt. Deshalb habe ich zwei Anträge gestellt; ich werde in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Dann zur Zusammensetzung dieser wichtigen Kommission für Bauprodukte: Da möchte ich den Bundesrat auffordern, dafür zu sorgen, dass auch Praktiker und nicht nur Beamte und Theoretiker in diese Kommission für Bauprodukte gemäss Artikel 10 kommen. Wegen der Verordnung sind seitens der Wirtschaft bereits einige Befürchtungen geäussert worden.

Nun zum Grundproblem dieses Gesetzes: Da muss ich Herrn Wicki widersprechen; es mag sein, dass in der Kommission und in der Vernehmlassung diese Befürchtungen, diese Ängste und Nöte, vor allem der KMU, nicht geäussert wurden. Es gibt aber Leute, die befürchten, dass international harmonisiert wird. Das ist die eine Seite, das ist das Positive – wenn auch mit komplizierten Zulassungsverfahren. Aber auf der anderen Seite haben wir noch 26 Sonderzügelein. Es gibt mehrere Stellen in diesem Gesetz – ich verweise zum Beispiel substantiell auf Artikel 3 Absatz 3 –, an denen Sie die Grundproblematik genau sehen, nämlich dass die kantonalen Zuständigkeiten hineinspielen. Das befürchtet die Wirtschaft natürlich. Wir bilden einen europäischen Wirtschaftsraum, aber wir hätten eigentlich auch einen schweizerischen Wirtschaftsraum – Herr Bisig hat es gesagt, auch in anderer Beziehung – und bräuchten nicht 26 Sonderzügelein.

Sie wissen, dass das volkswirtschaftlich ein Unsinn ist. Die 26 kantonalen Sonderzügelein bei diesen Bauproduktvorschriften, diese 26 Zuständigkeiten: das ist ein sehr teurer Föderalismus; ich meine auch, das ist ein nicht mehr moderner Föderalismus, der volkswirtschaftlich Kosten bringt, die wir nicht mehr bezahlen können.

Deshalb muss ich in bezug auf einen allfälligen Nichteintretensantrag – ich war nicht Kommissionsmitglied – die Frage in den Raum stellen: Was wollen wir mit diesem Gesetz in der Zukunft? Ich habe mich belehren lassen, dass dieses Gesetz nötig sei, insbesondere auch für die Exportwirtschaft. Aber ich muss Ihnen sagen, dass ich grösste Bedenken habe, wenn ich die Verhältnismässigkeit anschau, die Bürokratie, die zusätzlichen Kosten und den Aufwand bedenke, die das Gesetz bringt, und das mit dem Vorteil dieses Gesetzes vergleiche. Es gibt Wirtschaftskreise wie z. B. den Stahlhandel, der grösste Bedenken gegen dieses Gesetz hat, insbesondere weil wir in der Schweiz noch zu wenig harmonisiert haben. Nun kann man mir sagen, der Föderalismus sei bei den in der Schweiz bestehenden Zuständigkeiten schwierig zu ändern, dazu brauche es eine Verfassungsänderung usw. Aber das entbindet uns nicht von der Frage, was wir mit diesem Gesetz in der Zukunft eigentlich wollen. Ich bin froh, wenn Herr Bundesrat Villiger gewisse Bedenken, die in der Wirtschaft vorhanden sind, ausräumen und wenigstens eine gewisse Schadensbegrenzung einleiten kann, indem die Wirtschaft bei wichtigen Entscheiden wenigstens noch angefragt oder eingebunden wird.

Schmid Carlo (C, AI): Ganz fraglos bin auch ich für Eintreten auf dieses Geschäft, obwohl es nicht zum Attraktivsten gehört, was wir in dieser Session zu verhandeln haben. Wer sich durch diese Materie durchgebissen hat, musste schon grosse Schwierigkeiten überwinden und sich zuerst

einmal fragen, was das Gesetz überhaupt soll. Nach meinem Verständnis ist das Gesetz ein Exportförderungsgesetz, wenn man dem so sagen will. Es schafft die Grundlage für die Überwindung technischer Handelshemmnisse, welche die EU gegenüber den schweizerischen Bauprodukten aufstellt. Wenn wir in der Schweiz für solche Exporte eine harmonisierte Regelung haben, kann man die gegenseitigen Zertifizierungsverfahren anwenden, was gemäss dem vorliegenden Vertrag über die technischen Handelshemmnisse gerade in bezug auf diese Bauprodukte noch nicht möglich ist. Insoweit kann man sehr wenig dagegen haben. Ich finde daher, dass das ein wirtschaftsfördernder Schritt ist.

Immerhin – Herr Büttiker hat auch darauf hingewiesen – ist gerade Artikel 3 Absatz 3 ein Hinweis darauf, dass wir einen gespaltenen Markt haben, und zwar in doppelter Hinsicht:

1. Er ist gespalten in bezug auf die Angelegenheit, welche durch dieses Gesetz geregelt wird, und andere Angelegenheiten, die durch die Kantone geregelt werden. Ich meine, Herr Büttiker, dass wir das in Kauf nehmen müssen; das ist die Verfassungslage. Entweder ändert man die Verfassung, oder man fährt so weiter wie bisher – das ist die interne Logik dieses Gesetzes.

2. Die zweite Spaltung besteht darin, dass man in der Schweiz insgesamt – gottlob, muss ich sagen – nicht an dieses Gesetz gebunden ist. Artikel 3 Absatz 5 besagt nämlich: «Bauprodukte, die nicht gemäss technischen Spezifikationen, sondern gemäss entsprechenden Regeln der Technik hergestellt werden, dürfen in der Schweiz weiterhin in Verkehr gebracht werden, wenn sie die Voraussetzungen nach anderen Bundeserlassen erfüllen.» Es ist dann der freie Entschluss eines Unternehmers, ob er sich nach Artikel 3 Absatz 5 oder nach diesem Gesetz insgesamt ausrichten will.

Ich ergreife aber das Wort in dieser Geschichte wegen eines weiteren Punktes: Artikel 3 Absatz 5, Herr Bundesrat Villiger, gibt uns eine hervorragende Handhabe für unsere Politik der weiteren Integration in Europa. Wenn wir schon integrieren wollen, dann nach Vernunft und nicht nach Unvernunft! Beachten Sie den Verweis, der in Artikel 5 Absatz 2 auf die Richtlinien des EU-Rates gemacht wird: Das ist ein in die Erlassform gegossenes Monument der Unvernunft! Wir gehen hin und spezifizieren bis in alle Details, was man tun darf. Das ist nicht die schweizerische Tradition, Gesetze zu erlassen. Das ist nicht die schweizerische Tradition, in wirtschaftlichen Dingen zu handeln. In der Schweiz haben wir die Auffassung, dass man Missbrauchsgesetze macht, dass man dort Verbotsgesetze macht, wo die Sicherheit und andere Massnahmen gesundheits- oder baupolizeilicher Art das erfordern. Dann sagt man: Du darfst die Freiheit brauchen bis zu diesem Punkt, und dann ist es fertig.

Wenn man aber normativ-legislatorisch positive Voraussetzungen darüber aufstellt, was man alles tun muss, bis man überhaupt wirtschaftlich tätig sein darf, so führt das zu unendlichen Einzelnormen, die nicht übersehbar sind. Ich wäre sehr dankbar, wenn sich der Bundesrat als Handlungsmaxime für die Zukunft vornehmen könnte, nicht EU-Regeln gemäss Artikel 5 Absatz 2 in der Schweiz zu übernehmen, sondern dafür zu sorgen, dass die EU unsere vernünftigen Regeln übernimmt. (*Heiterkeit*) Sie mögen lachen, aber im Umweltbereich und im Strassenverkehrsbereich scheint dies zu gelingen! Warum nicht auch hier? Wir müssen diese Spezifizierungen nicht mitmachen, wenn wir sagen, dass wir mit unseren freiheitlichen Normen ebensogut und erst noch billiger über die Runden kommen. Das wäre mein Wunsch an den Bundesrat.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich nehme den Wunsch gerne entgegen.

Ich sehe einen gestikulierenden Kommissionspräsidenten, der anscheinend das Bedürfnis hat, noch vor mir zu reden.

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Nur ganz kurz: Herr Büttiker hat gesagt, diese Vorlage mache ihm keine Freude. Ich kann Ihnen aber sagen: Das Bundeshaus ist kein Freudenhaus! (*Heiterkeit*) Wir haben ab und zu in diesem Bundeshaus Momente, wo wir wirklich Freude haben können,

beispielsweise letzte Woche bei den Bundesratswahlen. Aber wir müssen ab und zu Gesetze machen – nicht für uns, sondern wie beispielsweise hier für die Exportwirtschaft.

Herr Schmid hat es gesagt: An sich ist es kein attraktives Gesetz, aber ein Exportförderungsgesetz. Wir haben uns die Sache in der Kommission gut überlegt, und wir hatten auch Hemmungen, auf die Vorlage einzutreten. Aber alle Abklärungen haben ergeben, dass wir dieses Gesetz als Grundlage brauchen.

Ein Problem bleibt bestehen, und darauf hat Herr Bisig vorhin hingewiesen: Bei diesem Problem zeigt sich einmal mehr, dass wir den Föderalismus à jour bringen sollten. Herr Präsident, Sie sind ja diesbezüglich Spezialist: Wenn wir nun die neue Bundesverfassung haben, sollten wir wirklich weiterfahren und auch hier dem Reformbedarf nachkommen. Einerseits machen die Kantone etwas mit diesem Konkordat, andererseits versuchen wir auf Bundesebene, dieses Bauproduktengesetz auf die Beine zu stellen; aber die Einheit ist noch nicht da.

Die Probleme sind richtig aufgezeigt worden, und jetzt wird der Bundesrat sicher noch die gestellten Fragen beantworten. Eine Frage von Herrn Büttiker kann ich für Herrn Bundesrat Villiger vorweg beantworten: Wenn Herr Villiger als Unternehmer sagen müsste, ob wir das Gesetz brauchen oder nicht, dann würde er sicher ja sagen. Denn das Unternehmen Villiger muss ja seine guten Fahrräder auch exportieren, und dazu braucht es diese Richtlinien.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Einige haben mir aus dem Herzen gesprochen – auch die Herren Schmid und Büttiker: Das ist ein fürchterliches Gesetz! Das ist auch mein Eindruck gewesen, als ich den Entwurf zum ersten Mal gelesen habe. Meine Mitarbeiter können ein Lied davon singen. Ich habe es mindestens zweimal zurückgegeben – mit dem Hinweis auf den Montesquieu-Grundsatz: Wenn es nicht nötig ist, ein Gesetz zu machen, ist es nötig, kein Gesetz zu machen. Ich habe gefragt: Ist das Gesetz wirklich nötig? Kann das eine Branche nicht selber regeln, können sie sich nicht selber organisieren? Bei diesem Gesetz kommt man sich als Bundesrat vor wie ein Student: Man muss in einer Stunde von irgend etwas alles wissen; dann kann man es wieder vergessen, und es kommt etwas anderes. Es ist für einen Bundesrat etwas Fürchterliches, dieses Gesetz zu lesen und sich hineinzudenken.

Aber nach all diesen Zweifeln habe ich mich davon überzeugen lassen, dass wir dieses Gesetz ausarbeiten sollten. Es erleichtert den Export für eine Branche, die anscheinend Chancen hat, weil sie Produkte in guter Qualität herstellt und weil sie wächst. Es treffen hier vor allem die europäische und die schweizerische Denkweise betreffend Regelungsdichte zusammen – nicht jene von Bund und Kantonen. Mein Herz schlägt natürlich ganz für die schweizerische Seite, weil ich das vernünftiger finde; auch Herr Schmid hat dies sehr schön gesagt. Aber wir haben ein Umfeld mit 400 Millionen Einwohnern und grossen Märkten. Wahrscheinlich ist der Wunsch von Herrn Schmid – so berechtigt er auch sein mag –, die EU möge sich uns angleichen, doch recht schwierig zu realisieren. Ich versuche das jetzt z. B. mit der Verrechnungssteuer in einem anderen Bereich zu erreichen. Unser System ist auch hier viel besser, aber wenn wir die einzigen sind, die das so sehen, ist es nicht einfach.

Ich bin – trotz Zweifeln und obschon es mir auch nicht gefällt – zum Schluss gekommen: Wir müssen diese Bestimmungen einführen. Ich habe in der letzten Zeit lernen müssen, dass es für freie Märkte manchmal Regulierungen braucht. Das widerspricht eigentlich allem, was man gelernt hat; es ist paradox. Wir müssen aber gewisse Vorschriften schaffen, wenn unsere Firmen in diesem Bereich auf den internationalen Märkten konkurrenzfähig sein wollen.

Hier können wir nur diese EG-Bauproduktrichtlinie übernehmen. Sie ist ja auch nicht gut; sie wird überarbeitet werden. Deshalb sind einige der Klagen, die ich gehört habe, zu Recht erhoben worden; ich verstehe Sie, Herr Büttiker und andere. Diese Massnahmen sind aber für die Binnenwirtschaft vielleicht doch nicht so schlimm. Ihr Freund, der,

glaube ich, auch ein Freund von mir ist, mich aber nicht direkt angesprochen hat, ist wie die KMU in der Schweiz diesen Massnahmen ja nicht unterworfen. Es handelt sich um das, was Herr Schmid als den gespaltenen Markt bezeichnet hat. Diese Unternehmen behelligen wir eigentlich nicht. Diejenigen, die wir behelligen, haben den Vorteil der Exportförderung – wenn Sie so wollen. Wenn wir heute im Status quo verharren, muss der Schweizer Hersteller, der auch in die EU exportieren will, Doppelprüfungen in Kauf nehmen, und das benachteiligt ihn einfach.

Die Übernahme der EG-Bauprodukterichtlinie ins Schweizer Recht ermöglicht eben den Einbezug der Bauprodukte in das Abkommen mit der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen. Das ist der grosse Vorteil. Da muss man abwägen. Wenn die Vorteile überwiegen, muss man vielleicht das machen, was einem nicht so gefällt. Damit werden die Chancen für eine anscheinend doch technologisch gute Industrie in der Schweiz verbessert. Daran haben wir ein eminentes Interesse.

Die Harmonisierung nützt aber nicht nur dem Export, sie führt auch zu einer gewissen Vereinheitlichung der Anforderungen an Bauwerke in den Kantonen. Das ist vielleicht eine indirekte harmonisierende Wirkung. Es ist in der Tat wahr – ich war ja bisher kein Fachmann auf diesem Gebiet –: Wir haben 26 verschiedene kantonale Regelungen, und ein Überblick über die gültigen Vorschriften konnten mir nicht einmal meine Fachleute geben. Auch Architekten und Bauherren schätzen es wahrscheinlich, wenn eine gewisse Harmonisierung kommt.

Es kommt noch etwas Interessantes dazu: Es entsteht ein neuer Markt. Aus Regulierungen ergeben sich auch neue Märkte wie der Prüfmarkt. Dieses Abkommen öffnet den europäischen Prüfmarkt auch für schweizerische Prüf- und Zertifizierungsstellen. Ob das ein grosser Markt sein wird, weiss ich nicht, aber es ist immerhin ein potentieller Markt.

Wir haben bei der Ausarbeitung dieses Gesetzes – ich habe das angedeutet – darauf geachtet, dass das Inverkehrbringen von Bauprodukten in der Schweiz selber nicht erschwert wird. Bauprodukte, die heute frei in der Schweiz zirkulieren können, werden das auch nach Inkrafttreten des Gesetzes tun. Sie werden keinen einschränkenden Vorschriften begegnen, wie das in einem gespaltenen Markt der Fall ist.

Ich habe das auch angedeutet: Meine Fachleute sagen mir, die Richtlinie an sich sei kein Meisterwerk. Aber anscheinend wird sie überarbeitet werden, und man will diese Mängel beseitigen. Sie ist auch in der EU selber noch nicht vollständig umgesetzt, weil es noch keine harmonisierten Normen gibt. Wir legiferieren eigentlich für etwas, das in der EU selber auch noch nicht in allen Bereichen so klar ist. Darauf haben wir Rücksicht genommen. Wir haben im Schweizer Recht nur die absolut notwendigen Anpassungen vorgenommen, eben mit dem Ziel, den freien Warenverkehr in den und aus dem EWR-Raum sicherzustellen.

Das gilt für alle Produkte, die in Bauwerken – Hoch- oder Tiefbau – eingebaut sind: Ein Bauprodukt darf nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn das Bauwerk, für welches es verwendet wird, die vom Gesetz festgelegten wesentlichen Anforderungen erfüllt. Diese Anforderungen werden durch konkret bezeichnete Normen konkretisiert. Hier werden grundsätzlich europäisch harmonisierte Normen verwendet. Auch das ist natürlich kein Heldenstück an Eigenautonomie. Wir gleichen uns auch hier an. Deshalb – ich komme dann auch beim Antrag Büttiker dazu –: Wir können vernehmlassen, wie wir wollen, wir haben keinen Spielraum. Wir müssen das übernehmen.

Ich will nicht gerade von Kolonisieren reden, aber immerhin, wir müssen uns halt anschliessen. Wird ein Bauprodukt gemäss einer solchen Norm hergestellt, wird vermutet, dass es brauchbar ist. Man darf auch solche brauchen, die abweichen, aber die brauchen einen speziellen Brauchbarkeitsnachweis, und dazu braucht es eben die technische Zulassung und diese Zulassungsstelle. Für diesen Grundsatz gibt es eine Ausnahme zugunsten von Herstellern, die nur für den schweizerischen Markt herstellen; also auch hier wieder diese Freiheit im eigenen Markt. Sie können die Brauchbar-

keit eines Produktes durch eine entsprechende technische Dokumentation belegen, wenn die Produkte den anerkannten Regeln der Technik entsprechen.

Nun hat Herr Maissen eine Sorge mit den Zulassungsstellen – ich komme im Detail darauf –: Die Veränderung bei diesen Zertifizierungsstellen halten wir für falsch, das ist keine Verbesserung des Gesetzes. Ich verstehe an sich Ihr Anliegen. Sie haben ein bisschen kritisiert, die Empa könnte eine Art Monopolstellung übernehmen. Das ist nicht die Absicht. Aber es wird ein ganz klares Bedürfnis für eine neutrale staatliche Stelle sein, weil es Leute in der Wirtschaft geben wird, die für die Zulassung nicht unbedingt eine Stelle wollen, die vielleicht doch in gewisser Weise von der Bauwirtschaft abhängig ist.

Ich glaube also, wenn diese Empa Erfolg haben wird, dann auch deshalb, weil von seiten der Wirtschaft ein Bedürfnis nach einer solchen staatlichen Stelle besteht. Sie wird kostendeckende Gebühren erheben und damit nicht den Wettbewerb verfälschen dürfen. Das ist selbstverständlich, sonst wären die Spiesse ja nicht gleich lang. Wenn wir aber eine solche Stelle haben, müssen wir bei den Anforderungen an die Privaten weniger streng sein.

Nun komme ich zu dieser Konformitätsbewertung, das ist etwas anderes, das muss man unterscheiden. Das ist ein weiteres Instrument für das Inverkehrbringen von Bauprodukten – das ist auch so eine schöne Formulierung: Inverkehrbringen –: Dabei bescheinigt der Hersteller selber oder eine solche Konformitätsbewertungsstelle, dass ein Produkt mit einer Norm oder einer Zulassung übereinstimmt. Auch hier brauchen die Hersteller, die nur in der Schweiz verkaufen, diesen Nachweis nicht. Der Grund dafür ist, dass Produkte für den Schweizer Markt den Regeln der Technik genügen müssen und der Hersteller dies mit einer einfachen Erklärung bestätigen kann; deshalb brauchen insbesondere kleine Firmen kein kostspieliges Qualitätssicherungssystem einzuführen wie zum Beispiel eine werkeigene Produktionskontrolle – es sei denn, sie möchten exportieren, aber dann müssten sie es ohnehin tun und hätten dann die doppelten Prüfungen: Es ist zu erwähnen, dass es neben den Zulassungs- und Konformitätsbewertungsstellen auch die Prüfstellen gibt, die im Rahmen von Konformitätsbewertungsverfahren Prüfungen vornehmen.

Nun haben einige Votanten darauf hingewiesen, dass wir eben zwei Systeme haben: zum Teil ist der Bund zuständig, zum Teil der Kanton. Als Neuling hatte ich hier auch Mühe zu sehen, wo die eigentliche Abgrenzung ist. Die Richtlinie über die Bauprodukte enthält – und das ist das schwierige – einerseits Vorschriften über das Inverkehrbringen von Bauprodukten, andererseits legt sie Anforderungen an Bauwerke fest. Nun liegt – das ist unser Problem – die Kompetenz für das Inverkehrbringen von Bauprodukten beim Bund, aber die Vorschriften über die Bauwerke werden von Bund und Kantonen gemeinsam erlassen.

Wir können mit unserem Gesetz eigentlich nur einen Teil dieser Richtlinie abdecken und den anderen nicht. Das ist der Grund, warum die Umsetzung dieser Richtlinie eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bedingt. Das müssen wir aufeinander abstimmen. Sonst besteht die Gefahr, dass ein rechtmässig in Verkehr gebrachtes Produkt nicht verwendet werden kann, weil es vielleicht kantonalen Vorschriften über Bauwerke nicht genügt. Hier herrscht schon ein bisschen ein Tohuwabohu, und deshalb müssen die Kantone jetzt selber die Regeln auch wieder so festlegen, dass diese zusammen mit dem Gesetz ein kohärentes Regelwerk bilden. Deshalb müssen sie ein Konkordat machen. Also auch hier entsteht wieder eine Komplikation.

Ich bin ein begeisterter Vertreter des Föderalismus und glaube auch daran, dass man Dinge nicht gleich regeln muss, von denen andere glauben, sie müssten gleich geregelt werden. Aber hier habe ich für Ihre Sorgen, Herr Bisig und Herr Büttiker, ein gewisses Verständnis. Ich kann Ihnen Ihre konkreten Fragen, was getan werden kann, nicht beantworten. Aber Sie sehen, dass auch meine Fachleute gut zugehört haben. Wir werden alle diese Ideen – Mustergesetze usw. – durchdenken und sie vielleicht auch einmal gemein-

sam mit den Kantonen aufnehmen. Vielleicht gibt es Lösungen. Ich nehme den Gedanken gerne auf.

Sie haben festgestellt, dass dieses Gesetz für mich ein bisschen eine Pflichtübung ist. Aber ich habe mich überzeugen lassen, dass es zur Erschliessung grosser Märkte – und wir sind eine Exportnation – nötig ist, sich diesen Märkten anzupassen. Ich hätte jetzt nicht gewagt, das Beispiel, das Herr Wicki aus dem Kanton Luzern erzählt hat, zu nehmen. Aber wir sehen das gleiche natürlich in anderen Bereichen. Da muss man auch Packungsaufdrucke, Vorschriften und tausend Dinge machen, wenn man verkaufen will, und dann macht man es halt. Deshalb machen wir halt auch dieses Gesetz, und es ist, glaube ich, eine Erleichterung für die betroffene Branche.

Den Aufwand für den Bund wollen wir möglichst klein halten. Ich nehme auch gerne die Anregung auf, dass hier dann Leute eingestellt werden, die etwas davon verstehen. Ich gehe nicht davon aus, dass Sie, Herr Büttiker, im Umkehrschluss meinten, alle Leute, die beim Bund arbeiteten, würden nichts verstehen. (*Heiterkeit*) Ja, Sie haben mit Ihrem Kopfnicken die Frage beantwortet. Wir werden versuchen, die besten Leute zu bekommen. Wir wollen das auch mit möglichst wenig Aufwand machen. Ich lese Ihnen jetzt nicht vor, was das alles kostet. Es ist nicht besonders erfreulich, aber es ist erträglich, und wir machen es mit einem Minimum an Aufwand.

Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie auf die Vorlage eintreten.

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

Bundesgesetz über Bauprodukte Loi fédérale sur les produits de construction

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: In Artikel 1 Absatz 1 gab in der Kommission der Begriff «Inverkehrbringen» Anlass zu längerer Diskussion. Es stellt sich die Frage, ob nicht der Ausdruck «verwenden» richtig wäre oder ob nebst dem Begriff «Inverkehrbringen» auch das Wort «verwenden» angefügt werden sollte. Denn die europäische Bauprodukt-Richtlinie beschränkt sich nicht nur auf das Inverkehrbringen, sondern umfasst ebenfalls die Verwendung von Bauprodukten in Bauwerken. Es zeigte sich aber hier das zentrale Problem, dass wir seitens des Bundes, bedingt durch die beiden parallelen Rechtsakte, einerseits das Bundesgesetz und andererseits das Konkordat, in unserem Handlungsspielraum sehr stark eingeschränkt sind. Würde der Bund nicht nur das Inverkehrbringen, sondern auch die Verwendung von Bauprodukten regeln, würde er somit auch die Anforderungen an die Bauwerke definieren. Aber dies ist wiederum die Domäne der Kantone beziehungsweise des Konkordates. Das bindet dem Bundesgesetzgeber die Hände. Demnach sind die bestehende Kompetenzaufteilung, die vorhin beim Eintreten mit Recht beanstandet wurde, und die Regelung in Absatz 1 zu akzeptieren. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff «Inverkehrbringen» in Artikel 2 Buchstabe c umschrieben wird.

Geklärt haben wir in der Kommission auch eine Frage, die im Vernehmlassungsverfahren verschiedentlich auftauchte: Wird auch der Ortsbeton, also der Beton, der auf einer Baustelle direkt hergestellt wird, von diesem Bauproduktengesetz erfasst? Die Antwort lautet: Der Ortsbeton ist dem Transportbeton gleichgestellt, denn es handelt sich ebenfalls um eine

«Übertragung oder Überlassung eines Bauproduktes», wie das Inverkehrbringen in Artikel 2 Buchstabe c definiert ist. Abschliessend ist auch festzuhalten, dass der Eigengebrauch im Bereich der technischen Handelshemmnisse nicht relevant ist.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Hier geht es um Begriffsbestimmungen, und zwar um solche, die für das Verstehen des Gesetzestextes unabdingbar sind. Diese Begriffsbestimmungen stimmen mit den in Artikel 3 des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse verankerten Definitionen überein. Es ist auch darauf geachtet worden, dass die Begriffsbestimmungen mit den entsprechenden Definitionen im EU-Recht übereinstimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Abs. 1–3, 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Entspricht ein Bauprodukt bezüglich Herstellung und Beschaffenheit den technischen Normen nach Artikel 4, so wird vermutet, dass es die Anforderungen gemäss Absatz 2 erfüllt.

Art. 3

Proposition de la commission

Al. 1–3, 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Lorsqu'un produit de construction est fabriqué et composé conformément aux normes techniques visées à l'article 4, il est présumé remplir les exigences énoncées à l'alinéa 2.

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Diese Bestimmung enthält die Grundsätze für das Inverkehrbringen von Bauprodukten.

Ich möchte insbesondere auf Absatz 4 hinweisen. Diese Bestimmung statuiert einen zentralen Punkt im ganzen Gesetz. Es besteht eine gesetzliche Vermutung mit der Wirkung, dass ein Produkt in Verkehr gebracht werden kann, wenn es gemäss den technischen Normen nach Artikel 4 hergestellt worden ist. Wir haben diese Bestimmung neu formuliert, denn es ist nicht nur vom Herstellungsprozess, sondern auch vom Ergebnis dieses Herstellungsprozesses auszugehen. Gerechtfertigt ist auch ein Hinweis auf Absatz 5: Es handelt sich um die Ausnahmeregel, dass in der Schweiz selber alle Bauprodukte in Verkehr gebracht werden dürfen, die den anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Für diese Produkte reicht es aus, wenn der Hersteller erklärt, dass sein Produkt mit den anerkannten Regeln der Technik übereinstimme. Er hat also bei der Produktion die Regeln der Technik zu beachten, aber er muss nicht beweisen, dass sein Produkt im Sinne des Gesetzes brauchbar ist, und er muss auch die vorgeschriebenen Konformitätsbewertungsverfahren nicht anwenden. Diese Regelung ist – wie bereits in der Eintretensdebatte betont – insbesondere im Interesse der kleineren und mittleren Unternehmen geschaffen worden. Der Unternehmer muss also keinen grossen administrativen Aufwand betreiben. Er hat einfach die entsprechende Erklärung abzugeben. Ich gehe davon aus, dass dafür nicht ein eigenes Formular geschaffen wird, Herr Bundesrat.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Wir empfinden den neuen Antrag Ihrer Kommission als problematisch. Er entspricht nicht der

Formulierung in anderen technischen Erlassen; deshalb stellt sich die Frage, ob etwas anderes gemeint sein könnte. Eine Norm definiert nicht nur Herstellung und Beschaffenheit, sie legt auch Eigenschaften anderer Art fest, zum Beispiel Verpackung und Kennzeichnung. Deshalb meinen wir, der Antrag sei nicht sehr glücklich.

Ich will jetzt aber nicht darauf beharren, sondern meine, dass die Kommission des Nationalrates das Problem anschauen könnte. Vielleicht gibt es eine dritte Möglichkeit. Sonst müssen wir hier Kommissionsarbeit leisten.

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Büttiker

Abs. 1

.... der mitbetroffenen Bundesämter und mitbetroffenen Branchenverbände der Hersteller, Importeure sowie des Handels und im Einvernehmen mit dem für die aussenwirtschaftlichen

Art. 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Büttiker

Al. 1

.... après consultation des autres offices fédéraux intéressés et des associations de branches intéressées des producteurs, importateurs ainsi que du commerce et d'entente avec

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Technische Normen haben erheblichen Einfluss auf den Sicherheitsstandard der Produkte. Die Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen schlug vor, vor dem Erlass der technischen Normen die Kantone anzuhören, da der Bund im Bereich Brandschutz nicht über das nötige Know-how verfüge, um den Sicherheitsaspekt zu beurteilen. Dieses Wissen liege bei den kantonalen Brandschutzbehörden.

In der Kommission wies uns die Verwaltung jedoch darauf hin, dass die europäischen Normen in den europäischen Normengremien erarbeitet würden und dass die Schweizer Interessenvertreter gute Möglichkeiten hätten, die schweizerischen Interessen einzubringen, was in der Regel auch mit Erfolg getan werde.

Ihre Kommission liess sich überzeugen, dass die von der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen angeregte Ergänzung nicht erforderlich ist. Auf den Antrag Büttiker werde ich nötigenfalls noch eingehen.

Büttiker Rolf (R, SO): Wenn Sie Artikel 4 Absatz 1 lesen, stellen Sie fest, dass er sehr verwaltungslastig ist. Die Bundesbehörden beschliessen, dass sie die mitbetroffenen Bundesämter und dann noch das Bawi anhören. Das ist auch richtig so; ich habe nichts dagegen einzuwenden. Aber es stellt sich die Frage: Wo ist die Wirtschaft, wo sind die betroffenen Wirtschaftssubjekte? Sie haben in der Eintretensdebatte gehört, dass es in der Wirtschaft berechtigte Sorgen und Zweifel gibt. Ich meine, dass es in einer solchen Situation richtig ist, dass die betroffene Branche in dieses komplizierte Verfahren auch einbezogen wird. Das hat zusätzlich den Vorteil, dass die Sorgen und Nöte der Wirtschaft rechtzeitig artikuliert und eingebracht werden können und dass dann mit der Verwaltung eine gut helvetische Kompromisslösung gefunden werden kann.

Ich meine, es wäre richtig, wenn man die betroffene Wirtschaft bei Artikel 4 Absatz 1 einbauen könnte. Auf Anregung von Herrn Schmid habe ich meinen Antrag etwas flexibel formuliert. Die Ergänzung lautet: «... der mitbetroffenen Bundesämter und mitbetroffenen Branchenverbände der Hersteller, Importeure sowie des Handels» Mit anderen Worten:

Sie müssen nicht absolut einbezogen werden, aber es geht darum, dass diejenigen Leute, die mit diesem Gesetz arbeiten müssen – und wir wissen, dass sie auch ihre Sorgen und Nöte mit diesem Gesetz haben werden –, rechtzeitig konsultiert und eingebunden werden.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Der Antragsteller, Herr Büttiker, will, dass interessierte Branchenverbände mit einbezogen werden. Ich habe mich bereits vorhin zum Anliegen der kantonalen Gebäudeversicherungen geäussert. Dieses Anliegen haben wir in der Kommission abgelehnt; der Antrag Büttiker lag nicht vor. Das Anliegen der Gebäudeversicherungen haben wir abgelehnt, weil wir uns überzeugen liessen, es sei nicht erforderlich, weil alle diese Anliegen bereits vorher in diese europäischen Normengremien eingebracht werden könnten, wo die Schweizer Interessenvertreter dabei sind. Das gleiche kann man wohl zum Antrag Büttiker sagen. Ich bin sehr dafür, dass man diese verschiedenen Verbände und diese Wirtschaftsinteressen einbezieht, aber ich frage mich, ob die Ausgestaltung, wie es der Antrag vorsieht, effizient wäre. Herr Büttiker verlangt den Einbezug der Branchenverbände der Hersteller, der Importeure sowie des Handels. Meines Erachtens sollte das vorher im Gremium selbst eingebracht werden.

Seitens der Kommission empfehle ich Ihnen Ablehnung des Antrages. Vielleicht findet der Zweitrat noch eine bessere Lösung.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich kann nichts anderes sagen, als Ihr Kommissionspräsident gesagt hat: Der Spielraum der Bundesbehörden ist minim. Im Normalfall sind es einfach die europäischen Normen, die bezeichnet werden; das ist eher Routine. Die Sicherung, dass nichts Falsches geschieht, kann verwaltungsintern erfolgen. Mit der Aufzählung gemäss diesem Antrag würde das Ganze doch recht schwerfällig. Es ist auch so, dass die schweizerischen Interessenvertreter die wesentlicheren Impulse beim Comité européen pour la normalisation geben. Dort haben sie Beziehungen. Dort können sie noch etwas Einfluss ausüben. Nachher können sie und können auch wir keinen Einfluss mehr ausüben. Sie können dort noch Dinge aufnehmen, die sie wieder den Behörden mitteilen können.

Es scheint uns, dass dieser Antrag das Ganze schwerfälliger macht. Er bringt nichts und ist nicht nötig. Es ist auch hier nur eine Anhörung, und das Einvernehmen bezieht sich nur auf das Bawi. Die Umsetzung würde das Verfahren sehr schwerfällig machen, so dass ich hier auch die Meinung von Herrn Wicki teile. Im übrigen sind die Kontakte zwischen den Betroffenen und der Verwaltung in diesem Bereich recht eng; das muss ich sagen.

Ich würde es vorziehen, wenn Sie den Antrag ablehnen würden.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

16 Stimmen

Für den Antrag Büttiker

8 Stimmen

Abs. 2–4 – Al. 2–4

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Bei der technischen Zulassung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsakt. Es geht um die Feststellung, ob ein Bauprodukt im Sinne des Gesetzes brauchbar ist oder nicht. Solche Verfügungen können gemäss Artikel 15 bei der Rekurskommission für Bauprodukte angefochten werden.

In Absatz 2 Buchstabe c finden Sie einen direkten Verweis auf die Bauprodukterichtlinie, also – wie es in der Fussnote 3 heisst – auf EU-Recht. Diese Verweisung auf fremdes Recht ist nicht unproblematisch. Ich habe diese Frage deshalb noch dem Bundesamt für Justiz unterbreitet. Es scheint mir wegen der grundsätzlichen Bedeutung wichtig, auch hier auf diese Antwort einzugehen.

Das Bundesamt für Justiz hat erklärt, dass es seine frühere negative Haltung gegenüber direkten Verweisungen auf nicht verbindliche Fachnormen und auf Rechtstexte der EU aufgegeben habe. Es hat dazu ausgeführt, dass solche Normen bzw. EU-Erlasse in der Schweiz zwar per se nicht verbindliches Recht seien. Sie würden sich aber durchaus als Verweisungsobjekte eignen und würden dann rechtsverbindlich mit der Verweisung im schweizerischen Recht, wie hier im Bauproduktegesetz.

Das Bundesamt für Justiz hat weiter erklärt: «Als zulässig erachten wir allerdings nur sogenannte starre Verweisungen. Das Verweisungsobjekt muss in einer präzise datierten Fassung bezeichnet werden. Die sogenannten dynamischen Verweisungen auf fremdes Recht, bei denen auf die jeweils gültige Fassung eines Erlasses verwiesen bzw. ein Erlass ohne konkretes Datum bezeichnet wird, sind verfassungsrechtlich ausgeschlossen, weil der Gesetzgeber damit die Kontrolle verliert, was als schweizerisches Recht zu gelten hat. Das Prinzip der starren Verweisung nötigt somit dazu, allfällige Änderungen des Verweisungsobjektes durch einen weiteren Akt des Gesetzgebers zu übernehmen oder abzulehnen Wichtig ist ferner, dass das Instrument der Verweisung nur in Bereichen verwendet wird, wo ausgesprochen technisches Recht geschaffen wird und wo es den Rechtsunterworfenen zuzumuten ist, sich die Rechtstexte, auf die verwiesen wird, bei den angegebenen Dokumentationsstellen zu beschaffen. Soweit möglich, soll insbesondere EU-Recht in schweizerisches Recht übernommen und formell ins Landesrecht inkorporiert werden. Bei sehr komplizierten technischen Fragen betreffend Rechtstexte kann aber die Verweisung auf EU-Recht gegenüber einer helvetisierten, dann aber eventuell nicht mehr perfekt eurokompatiblen Fassung das geringere Übel darstellen. Als Beispiel sei etwa auf die Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge verwiesen.»

Ich bin der Meinung, dass der Zweitrat diese Frage von sehr grundsätzlicher Bedeutung noch einmal näher ansehen sollte, denn mit diesem Bauproduktegesetz haben wir eine Premiere. Diese Premiere besteht darin, dass in einem schweizerischen Gesetz erstmals direkt auf EU-Recht verwiesen wird.

Ich habe vorhin die Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge erwähnt. Das ist nur eine Verordnung. Hier wird erstmals in einem Bundesgesetz direkt auf EU-Recht verwiesen.

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Zur Konformitätsbewertung: Die Konformitätsbewertungsverfahren bilden einen wesentlichen Bestandteil des Bauproduktegesetzes. Mit diesen Verfahren wird geprüft, ob das in grösserer Stückzahl hergestellte Bauprodukt zu Beginn und während der laufenden Produktion mit dem technischen Bezugsdokument, also mit den technischen Anforderungen, welche die Brauchbarkeit gewährleisten, übereinstimmt. Unterschieden werden die Eigenbewertung und die Fremdbewertung.

Ich weise noch auf Absatz 4 hin, wo festgehalten wird, dass Bauprodukte, die den Regeln der Technik entsprechen, ohne Konformitätsnachweis in den Verkehr gebracht werden können. Selbstverständlich müssen sie jedoch die Vorausset-

zungen, die allenfalls in anderen Bundeserlassen festgelegt sind, erfüllen.

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Büttiker

Abs. 2

.... im Einvernehmen mit den mitbetroffenen Bundesämtern und mitbetroffenen Branchenverbände der Hersteller, Importeure sowie des Handels die entsprechenden Produkte.

Art. 7

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Büttiker

Al. 2

.... établit la liste de ces produits d'entente avec les autres offices fédéraux intéressés et les associations de branches intéressées des producteurs, importateurs ainsi que du commerce.

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: In Artikel 7 geht es um Sonderfälle. Die drei hier erwähnten Sonderfälle werden aus der EG-Richtlinie übernommen. Die Absätze 1 und 2 sind in bezug auf Gesundheit und Sicherheit von untergeordneter Bedeutung, und daher werden weniger strenge Anforderungen vorgegeben. Absatz 3 behandelt die Einzelanforderungen, für welche dasselbe gilt. Zu erwähnen ist noch, dass in Artikel 7 Absatz 1 auf Artikel 4 Absatz 4 der EG-Bauprodukterichtlinie verwiesen wird. Ich habe Sie bereits bei Artikel 5 auf diese grundsätzliche Rechtsfrage aufmerksam gemacht.

Abs. 1, 3 – Al. 1, 3

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 8

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... vorschreiben. Er kann zudem Prüf- und Konformitätsbewertungsstellen bezeichnen.

Art. 8

Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

.... d'autres exigences. Il peut en outre désigner les laboratoires de contrôle et les organismes d'évaluation de conformité.

Art. 9

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... Befugnis, insbesondere für bestimmte Fachgebiete, überdies

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 9

Proposition de la commission

Al. 1

.... Il peut également confier cette compétence, notamment pour certains domaines spécialisés, à un organisme privé.

Al. 2, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: In Artikel 8 und 9 geht es um Prüf- und Konformitätsbewertungsstellen sowie um die Zulassungsstellen. Die beiden Artikel müssen miteinander betrachtet werden. Dabei ist vorzuschicken, dass die Zulassungsstellen gemäss Artikel 9 hoheitliche Akte erlassen. Daher müssen diese Stellen vom Bundesrat ausdrücklich bezeichnet werden. Die Prüf- und Konformitätsbewertungsstellen nach Artikel 8 dagegen üben diese hoheitlichen Handlungen nicht aus.

In der Kommission wurde vor allem diskutiert, inwieweit auch private Institutionen die Aufgabe einer Zulassungsstelle und einer Prüf- und Konformitätsbewertungsstelle übernehmen können und sollen. Bei den Zulassungsstellen sind die Anforderungen höher als bei den Prüf- und Konformitätsbewertungsstellen. Deshalb wird es schwieriger sein, geeignete private Stellen dafür zu finden. Jedoch steht den Privaten die Tür gemäss Artikel 9 Absatz 1 zweiter Satz offen. Mit der Ergänzung in Artikel 9 Absatz 1 wollte die Kommission zum Ausdruck bringen, dass private Zulassungsstellen auch bezeichnet werden sollen, wenn sie nur für ein bestimmtes Gebiet die erforderlichen Fachkenntnisse haben und nur für dieses bestimmte Gebiet als Zulassungsstelle zur Verfügung stehen würden.

Mit der Ergänzung in Artikel 8 Absatz 2 will Ihre Kommission darauf hinweisen, dass in Analogie zur Bezeichnung der Zulassungsstellen der Bundesrat auch Prüf- und Konformitätsbewertungsstellen bezeichnen kann. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass die bezeichneten Stellen parallel beide Kompetenzbereiche – also die Kompetenzbereiche der Prüfung und Konformitätsbewertung sowie jene der Zulassung – abdecken können.

Abschliessend kann gesagt werden, dass der freie Wettbewerb grundsätzlich gewährleistet bleibt. Grundsätzlich können geeignete Privatstellen sowohl die Aufgaben gemäss Artikel 8 wie auch jene gemäss Artikel 9 übernehmen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich habe in der Eintretensdebatte schon eine Andeutung gemacht: Gegen die Ergänzung in Artikel 9 Absatz 1 haben wir keine Einwände, sie ist zweckmässig. Hingegen sind wir der Meinung, dass die Ergänzung in Artikel 8 Absatz 2, wonach der Bundesrat auch Prüf- und Konformitätsbewertungsstellen bezeichnen kann, überflüssig, unnötig ist. Gut, es ist eine Kann-Formel. Mit einer Kann-Formel kann der Bundesrat immer leben, aber wir sind der Meinung, dass man hier zwischen Zulassungsstelle und Prüf- und Konformitätsbewertungsstelle eine Analogie macht, die so nicht gegeben ist. Ihr Präsident hat das eigentlich selber gesagt.

Es gibt zwischen der Zulassung und dem Prüf- und Konformitätsbewertungsverfahren einen grundsätzlichen Unterschied. Die Zulassung ist ein hoheitlicher Akt. Die Prüf- und Konformitätsbewertungsverfahren hingegen sind keine hoheitlichen Akte. Hier überprüft die Konformitätsbewertungsstelle im Auftrag des Herstellers, ob das Bauprodukt den technischen Spezifikationen entspricht. Die Konformitätsbewertungsstelle muss nur beim Eidgenössischen Amt für Messwesen akkreditiert sein. Diese Akkreditierung ist nötig, aber sie ist hinreichend, es braucht nicht mehr. Der Bundesrat muss nicht noch seinen Senf dazu geben. Der Bundesrat könnte seinerseits nur eine Stelle bezeichnen, die auch akkreditiert ist. Das heisst, es bräuchte eine doppelte Zustimmung, die so nicht nötig ist. Wenn eine Zulassungsstelle auch als Konformitätsbewertungsstelle tätig sein will und vom Bundesrat entsprechend bezeichnet wird – ich glaube, das war das Beispiel, dass Herr Wicki erwähnt hat, wenn ich ihn richtig verstanden habe –, braucht sie trotzdem diese Akkreditierung, aber sie braucht nicht noch den Segen des Bundesrates, auch wenn sie ihn für die Zulassung schon hat.

So gesehen würden wir es der Einfachheit halber vorziehen, wenn Sie auf diese Ergänzung verzichten würden. Das Problem, das Herrn Maissen am Herzen liegt, sollte aus unserer Sicht an sich gelöst sein.

Wenn Sie wollen, dass darüber noch einmal eine Kommission berät, machen wir jetzt keine Abstimmung und geben das Geschäft dem Nationalrat weiter, sonst müssen wir hier

eine Kommissionsberatung durchführen. Aber wir sind recht überzeugt davon, dass man diese Ergänzung weglassen sollte.

Maissen Theo (C, GR): Ich erläutere einfach nur ganz kurz, worum es geht: Ich bin sehr dafür, dass wie vorgeschlagen vorgegangen und dass die Frage in der Kommission des Nationalrates noch einmal angeschaut wird.

Aber die Situation ist die folgende: Wenn wir eine Zulassungsstelle bezeichnet haben, dann sind damit ganz klare Leitplanken gegeben, wie der Ablauf erfolgen wird. Dann besteht natürlich die Möglichkeit – bzw. der Produktehersteller zieht es dann vor –, bei der gleichen Stelle die Prüfung und Konformitätsbewertung vornehmen zu lassen. Unser Anliegen ist in dem Sinne zu verstehen, dass die beiden Verfahrensstufen rationell und effizient abgewickelt werden; wenn der Bundesrat schon Zulassungsstellen bezeichnen kann, soll er deshalb auch die Möglichkeit haben, im gleichen Sach- oder Fachbereich auch die Prüf- und Konformitätsbewertungsstelle zu bezeichnen, damit die Prüfung und die Zulassung in einem Durchgang und eben nicht getrennt erfolgen.

Ich glaube, mit der Kann-Formulierung – das haben Sie selber gesagt, Herr Bundesrat – kann man leben, weil es ja nicht zwingend ist. Wir möchten jedoch diese Möglichkeit *expressis verbis* im Gesetz enthalten haben. Aber ich bin einverstanden damit, dass alle damit zusammenhängenden Vor- und Nachteile von der Kommission des Nationalrates noch einmal genau angeschaut werden.

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Der Bundesrat ist verpflichtet, eine Kommission für Bauprodukte zu bestellen. Diese hat bei der Weiterentwicklung der Gesetzgebung und beim Vollzug des Gesetzes eine beratende Funktion. Keine der bestehenden ausserparlamentarischen Kommissionen kann diese Aufgabe übernehmen.

Sie haben es sicher festgestellt: Das Bauproduktengesetz regelt eine ausserordentlich technische und vielschichtige Materie. Daher ist es wichtig, dass beim Vollzug des Gesetzes den Interessen der schweizerischen Bauproduktehersteller und insbesondere jenen der KMU Rechnung getragen wird. Die Übernahme der europäischen Vorschriften muss in diesem Sinne im Rahmen des vorhandenen Spielraumes praktikabel ausgestaltet werden. Diese Kommission für Bauprodukte muss daher auch direkten Kontakt zur schweizerischen Exportindustrie haben.

Ich glaube, mit dieser Kommission für Bauprodukte könnte auch Ihrem Anliegen, Herr Büttiker, Rechnung getragen werden. Es ist zu versuchen, die verschiedenen Branchenverbände hier mit einzubeziehen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Mein Mitarbeiter hat mir in der Zwischenzeit zum Votum von Herrn Büttiker einen Spickzettel gegeben: Es ist in der Verordnung vorgesehen, dass Vertreter der Bauherren – jetzt kommt ein schönes Wort –, «die Vertreter der Inverkehrbringer», also zum Beispiel Vertreter des Baumaterialhandels, auch Vertreter der öffentlichen Interessen sein sollten. Wir können Ihrem Anliegen also Rechnung tragen.

Angenommen – Adopté

Art. 11–13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Beim Vollzug des Gesetzes muss verhindert werden, dass die Harmonisierung der Vorschriften durch eine uneinheitliche Kontrolle teilweise oder ganz zunichte gemacht wird. Der Vollzug ist grundsätzlich Aufgabe des Bundes. Die nachträgliche Kontrolle wird in drei Bereiche gegliedert: Marktbeobachtung, Produktkontrolle sowie Planung, Koordination und Leitung der Vollzugstätigkeit.

Die Marktbeobachtung soll durch kantonale oder kommunale Baupolizeibehörden ausgeführt werden, denn diese sind im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit mit den Baustellen verbunden und können diese Funktion somit im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung wahrnehmen. Die Produktkontrolle, die die eigentlichen Vollzugsaufgaben wie Messungen und Prüfungen ausübt, wird von öffentlich-rechtlichen oder privaten Fachorganisationen wahrgenommen. Die Kantone werden in diesem Bereich nicht tätig werden. Planung, Koordination und Leitung der Vollzugstätigkeit werden vom Bund unter Beizug der Kommission für Bauprodukte wahrgenommen. Das Sekretariat dieser Kommission wird dem Bundesamt für Bauten und Logistik angegliedert.

Im weiteren habe ich zu den Artikeln 11 bis 13 keine Bemerkungen.

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Der Bundesrat legt kostendeckende Gebühren fest.

Art. 14

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Le Conseil fédéral fixe les émoluments de manière à ce qu'ils couvrent les frais.

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Hier ist der Klarheit halber festzuhalten, dass im Rahmen dieses Gesetzes auch private Stellen hoheitliche Funktionen ausüben können und somit auch diese privaten Stellen berechtigt sind, Gebühren zu erheben.

In der Botschaft erklärt der Bundesrat zu Artikel 14 Absatz 3, die Gebührenordnung sei so auszugestalten, dass kostendeckende Gebühren erhoben werden können. Ihre Kommission wollte diesen Grundsatz im Gesetz selbst festhalten. Sie sehen diese Ergänzung in der Fahne.

Angenommen – Adopté

Art. 15–18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Zu Artikel 15, Rechtspflege: Es wird als die beste Lösung erachtet, wenn in diesem Bereich der Bauprodukte eine spezielle Rekurskommission eingesetzt wird. Die Mitglieder dieser Rekurskommission sollen nebenamtlich tätig sein.

Bei Artikel 17 ist noch zu erwähnen, dass die Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen beantragt hat, hier eine eigene Übergangslösung einzufügen. In der Kommission haben wir dies als überflüssig angesehen, denn das Bauproduktgesetz tangiert die Brandschutzzulassung nicht.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.3434

Motion Reimann Öffentlichkeit des Steuerregisters. Verbot der Veröffentlichung persönlicher Steuerdaten

Motion Reimann Consultation publique du registre des impôts. Interdiction de publier les données personnelles qu'il contient

Fortsetzung – Suite

Siehe Jahrgang 1998, Seite 1313 – Voir année 1998, page 1313

Präsident: Wir haben die Beratung dieser Motion am 10. Dezember 1998 sistiert, damit der Bundesrat noch eine Stellungnahme des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten einholen konnte. Wir setzen die Beratung fort.

Reimann Maximilian (V, AG): Eine Vorbemerkung: Ich gehöre bekanntlich nicht zu jenen Mitgliedern unseres Rates, die ihre Voten mit Lobliedern und Danksagungen an irgendwelche Adressen inner- oder ausserhalb des Rates einzuleiten pflegen. Erlauben Sie mir diese etwas saloppe Einleitung, und zwar deshalb, weil ich heute allen Grund habe, meine Wortmeldung gleich mit einem dreifachen Dank zu beginnen. Ich bedanke mich zunächst bei Ihnen, verehrte Ratskolleginnen und -kollegen, dass Sie am 10. Dezember des letzten Jahres, wie vom Präsidenten erwähnt, meinem Ordnungsantrag auf Sistierung dieses Geschäftes zugestimmt haben, damit uns auch der Datenschutzbeauftragte des Bundes seine Stellungnahme zur Öffentlichkeit des Steuerregisters und insbesondere zum Verbot der Veröffentlichung von persönlichen Steuerdaten durch Dritte zur Kenntnis geben kann. Mein zweiter Dank geht an Herrn Bundesrat Villiger, dass Sie diese Stellungnahme eingeholt und rechtzeitig eine Kopie davon an mich weitergeleitet haben. Drittens möchte ich dem Datenschutzbeauftragten Odilo Guntern und seinem Team danken, dass sie meinem Vorstoss eher negativ gegenüberstehen, ihn sogar ablehnen. Das wirkt auf den ersten Blick zweifellos paradox, ist es aber nicht, wenn man den Dingen auf den Grund geht: Das habe ich mit dem Ergebnis getan, dass ich diese Motion zurückziehe und statt dessen in der nächsten Session eine neue einreichen werde, die mit der modernen Philosophie eines bürgerfreundlichen Datenschutzes kongruent ist.

Was ist darunter zu verstehen? Für den modernen Datenschutz sind persönliche Steuerdaten so sensibel und schützenswert wie etwa Daten über den persönlichen Gesundheitszustand, Arbeitszeugnisse, Bankbelege oder Telefongespräche. Ohne Einwilligung der Betroffenen dürfen solche Daten nicht an Dritte weitergereicht und zugänglich gemacht werden. Steuerbuchauflagen und Datenschutz vertragen sich folglich nicht. Die Weitergabe von Steuerdaten an Dritte verträgt sich schon gar nicht mit dem Datenschutz, geschweige denn deren Veröffentlichung in den Medien. Wenn gewisse Kantone ihre Steuerregister trotzdem der Öffentlichkeit zugänglich machen, dann müssen sie den Betroffenen im konkreten Einzelfall das Vetorecht einräumen; soweit die klare Meinung unseres Datenschutzbeauftragten. Vorbei werden also die Zeiten sein – wenn wir uns als Gesetzgeber dieser Einsicht anschliessen –, wo jeder Journalist für fünf

oder zehn Franken in einem Teil der Kantone die Steuerdaten von Bürgern einholen und veröffentlichen konnte. Das hören gewisse Journalisten alles andere als gerne, denn mit solchen Steuerdaten konnte doch allerlei Fug wie auch Unfug getrieben werden. Unter dem Deckmantel der Pressefreiheit konnte auf dem Buckel unbescholtener Bürger Voyeurismus betrieben werden. Mitunter wurden auch völlig falsche Schlüsse gezogen, weil dilettantisch übersehen wurde, dass Ehepaare eine steuerliche Gemeinschaft bilden, weil gemeinsame Einkommen und Vermögen somit in willkürlicher Verzerrung der Fakten einfach einer Einzelperson zugeschrieben wurden. Diese moderne Philosophie des Datenschutzes ist übrigens auch die meines Heimatkantons, des Aargaus. In seinem neuen Steuergesetz will er gänzlich auf die Steuerbuchaufgabe verzichten. Auch in einer repräsentativen Umfrage, die in der heutigen Ausgabe der «Coop-Zeitung» veröffentlicht ist, hat sich eine Mehrheit der Bevölkerung dagegen ausgesprochen, dass Steuerdaten öffentlich zugänglich sein sollen; nur gerade 42 Prozent der Befragten fanden, die Veröffentlichung von Steuerdaten sollte erlaubt sein. Je jünger die Befragten waren – in dieser Session tat sich die Jugend mit der Wahl einer jungen Frau in den Bundesrat ja ganz besonders hervor! –, desto mehr betrachten sie Steuern als reine Privatsache, die nicht an die grosse Glocke zu hängen ist.

Ich möchte nicht Werbung für die «Coop-Zeitung» machen; aber weil sie draussen aufliegt, empfehle ich Ihnen, den Artikel auf Seite 22 mit dem Titel «Sind Steuern Privatsache?» genauer anzuschauen. Auch das Bundesgericht wird nolens volens von diesem Gesinnungswandel in Lehre und Gesellschaft Kenntnis nehmen müssen. Den nun schmollenden Wirtschaftsjournalisten soll abschliessend und zum Trost in Erinnerung gerufen werden, dass wir per Börsengesetz bei Publikumsgesellschaften für den Besitz gewisser Aktienbestände das Öffentlichkeitsprinzip durchgesetzt haben. Damit muss es sein Bewenden haben. Wir wollen kein Schnüffelstaat sein, wo nach Belieben mit privaten Steuerdaten Umsätze und Einschaltquoten in die Höhe getrieben werden können.

Es verbleibt mir am Schluss die Frage an Sie, Herr Bundesrat: Können Sie prima vista Hand bieten zu einer solchen Anpassung der Steuergesetzgebung an die neuen Erkenntnisse des Datenschutzes? Falls ja, würde ich mich mit einer Motion weiter für diese Sache einsetzen; falls nein, käme wohl eher das Instrument der parlamentarischen Initiative in Frage. Im voraus aber schon meinen verbindlichen Dank für Ihre erste summarische, wenn auch nur persönliche Stellungnahme!

Präsident: Herr Reimann zieht seine Motion zurück. Damit wäre das Geschäft an sich erledigt. Herr Reimann hat seine angekündigte Motion bereits begründet und möchte wissen, ob der Bundesrat die zukünftige Motion entgegennehmen wird.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Es gehört zu den Eigenheiten unseres Regierungssystems, dass ein Einzelmitglied der Regierung – wenn es nicht weiss, welche Haltung das Kollegium einnehmen wird – nicht namens der Regierung Auskünfte geben darf und dass es mit der Äusserung von persönlichen Meinungen sehr vorsichtig sein muss. Deshalb kann ich Ihnen selbstverständlich keine verbindliche Antwort geben. Ich will es kurz machen und Ihnen zur schon begründeten Motion folgendes sagen: Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte hat in diesem Brief – wir haben ihn nicht allen verteilt, aber wer sich dafür interessiert, kann ihn selbstverständlich haben – in der Tat festgestellt, dass die Öffentlichkeit der Steuerregister aus seiner Sicht nicht einem öffentlichen Interesse, sondern eher der Befriedigung der persönlichen Neugier diene. Diese Feststellung entspricht auch der Erfahrung, die ich im Umfeld gemacht habe, in dem ich aufgewachsen bin. Man wartet, bis man das Steuerregister einsehen kann, und dann schreibt sich jeder die Daten auf. Auch die Steuerbehörden gehen davon aus, dass die Öffentlichkeit der Steuerregister kaum etwas zur Bekämpfung der

Steuerhinterziehung beiträgt. Man geht im allgemeinen davon aus, dass dort einer sieht: Da führt einer einen völlig anderen Lebensstil, als er es sich eigentlich von den Steuern her gesehen leisten könnte. Diese Öffentlichkeit mag manchmal eine gewisse Präventivwirkung haben; das will ich gerne zubilligen. Aber im grossen und ganzen scheint sie die Steuergerechtigkeit doch kaum wesentlich beeinflusst zu haben, so dass sich letztlich doch die Frage stellt: Wie ist die Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem legitimen Interesse einer gewissen Vertraulichkeit des persönlichen Umfeldes? Ich persönlich – das darf ich sagen – habe mich auch immer gewundert: Das Bankgeheimnis ist absolut, der Fiskus darf meine Bankakten nie anschauen; aber in jedem grossen Blatt wird meine Steuererklärung national verbreitet. Das pflegt jährlich einmal zu passieren. Die Zahlen stimmen nicht immer ganz, aber sie sind auch nicht immer ganz falsch. Das nur nebenbei.

Wir sind auch der Meinung – das kann ich vielleicht namens des Bundesrates sagen, weil es auch in der Antwort angedeutet wird –, dass im Falle einer Steuerhinterziehung nicht Einzelpersonen im Sinne einer Selbstjustiz quasi an die Stelle der Justizbehörden treten sollen. Dieses Problem muss die Steuerbehörde schon anders lösen.

Meine Antwort auf Ihre Frage: Ich kann mich nicht festlegen, aber ich kann sagen, dass wir Ihre Überlegungen in der Motion mit Interesse zur Kenntnis nehmen werden und dass wir ein gewisses Verständnis für die Haltung des Datenschutzbeauftragten haben. Aber: Der Bundesrat hat zu entscheiden, wie er in der Antwort dazu Stellung nimmt. Ich muss den Entscheid letztlich Ihnen überlassen. Ich kann hier niemandem von vornherein die Entgegennahme einer Motion versprechen.

Zurückgezogen – Retiré

98.3648

Interpellation Schüle Bundespersonal. Steuerrechtlicher Wohnsitz

Interpellation Schüle Personnel de la Confédération. Domicile fiscal

Wortlaut der Interpellation vom 17. Dezember 1998

Der Kanton Bern unternimmt zurzeit besondere Anstrengungen, um den in diesem Kanton beschäftigten und mit dem Status eines Wochenaufenthalters versehenen Personen den ausserkantonalen Wohnsitz abzuerkennen. Die Steuerverwaltung des Kantons Bern verfügt, mindestens zum Teil, ohne vorgängige Anhörung der Betroffenen und ohne Rücksichtnahme auf die konkreten persönlichen Verhältnisse, dass sich der steuerrechtliche Wohnsitz im Kanton Bern befindet. Ein Wochenaufenthalt über einige Jahre hinweg reicht dabei als Sachverhalt aus, um den Wochenaufenthaltsort als steuerrechtlichen Wohnsitz zu deklarieren, was in Widerspruch zur Bundesgesetzgebung steht. Nach Artikel 3 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden hat eine Person ihren steuerrechtlichen Wohnsitz in jenem Kanton, wo sie sich «mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält oder wenn ihr das Bundesrecht hier einen besonderen gesetzlichen Wohnsitz zuweist».

Die Praxis des Kantons Bern zur Begründung des steuerrechtlichen Wohnsitzes widerspricht nicht nur klar dem Bundesrecht, sie erscheint dazu besonders stossend im Falle der betroffenen Bundesbeamten, weil unser föderalistischer Staat eine föderalistische Struktur des Bundespersonals voraussetzt und der Bund in den vergangenen Jahren gezielt die

Dezentralisierung seiner Verwaltung angestrebt hat. Denn zu einer solchen Zielsetzung der Verankerung der Bundesverwaltung im ganzen Land steht diese heutige Praxis des Kantons Bern vollends in Widerspruch. Das Personal des Bundes soll sich gerade auch im Bereich des Kaderns aus der gesamten Eidgenossenschaft rekrutieren und soll in allen Kantonen verankert bleiben, ohne dass dadurch selbstverständlich der direkte wie indirekte Finanzausgleich gestört werden darf.

Wie beurteilt der Bundesrat die rechtliche Situation, und wie wertet er politisch diese gegen die föderalistischen Prinzipien des Bundes gerichtete Steuerpraxis des Kantons Bern?

Sieht er die Möglichkeit einer einvernehmlichen Lösung mit den Berner Behörden, oder ist er der Ansicht, dass zusätzliche und klärende gesetzliche Regelungen notwendig sind, um dem Wohnsitzprinzip gemäss Bundesrecht wirklich zum Durchbruch zu verhelfen und um vor allem eine landesweite, föderalistische Verankerung des Bundespersonals auch in steuerrechtlicher Hinsicht zu gewährleisten?

Texte de l'interpellation du 17 décembre 1998

Le canton de Berne entreprend, à l'heure actuelle, des efforts particuliers pour priver les personnes qui travaillent sur son territoire, mais qui n'y sont pas établies, du droit d'avoir leur domicile dans un autre canton. L'administration bernoise des impôts décide alors, parfois même sans les avoir entendues ni avoir tenu compte de leur situation personnelle concrète, qu'elles ont leur domicile fiscal dans le canton là où elles séjournent depuis des années, ce qui constitue une violation de la législation fédérale. En effet, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes rappelle, à l'article 3 alinéa 2: «Une personne a son domicile dans le canton, au regard du droit fiscal, lorsqu'elle y réside avec l'intention de s'y établir durablement ou lorsqu'elle y a un domicile légal spécial en vertu du droit fédéral.»

La pratique du canton de Berne en la matière non seulement viole de manière flagrante le droit fédéral, mais elle apparaît de surcroît choquante quand elle touche des fonctionnaires de la Confédération, sachant que notre Etat, parce qu'il est fédéral, se doit de recruter ses agents dans tous les cantons et que la Confédération tend depuis quelques années à décentraliser son administration, donc à l'asseoir dans tout le pays. Le personnel de la Confédération, et tout spécialement les cadres, doit se recruter dans tout le pays et garder des attaches dans tous les cantons, sans que cela n'affecte bien sûr l'équilibre financier direct et indirect.

Que pense le Conseil fédéral de la situation sur le plan du droit et comment juge-t-il, sur le plan politique, cette manière de faire du canton de Berne qui est contraire aux principes du fédéralisme qui sont les nôtres?

Envisage-t-il de régler cette affaire à l'amiable avec les autorités bernoises ou est-il au contraire d'avis qu'il est nécessaire de compléter et de clarifier la loi afin que le principe du domicile inscrit dans le droit fédéral puisse enfin s'imposer et surtout pour qu'on adopte une attitude fédérale, qui soit la même dans tout le pays, en ce qui concerne les agents de la Confédération et notamment leur domicile fiscal?

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 15. März 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral du 15 mars 1999

Artikel 3 der Bundesverfassung garantiert den Kantonen Souveränität, welche auch die Steuerhoheit in sich schliesst. Artikel 46 Absatz 2 sieht vor, dass die Bundesgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen gegen die Doppelbesteuerung zu treffen hat. Das Parlament hat nie ein solches Gesetz geschaffen. Hingegen hat das Bundesgericht mit einer fein-

gegliederten Praxis die Lücke gefüllt. Das interkantonale Doppelbesteuerungsrecht des Bundes war daher bis zur Einführung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden nichts Wesentliches geändert. Es verweist zwar nicht auf Artikel 23 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, übernimmt aber in seinem Artikel 3 Absatz 2 dessen Definition des Wohnsitzes, der sich auf den Mittelpunkt der Lebensbeziehungen abstützt, wörtlich. Gerade die Lösung von Qualifikationskonflikten, wie z. B. die Definition des Mittelpunktes der Lebensbeziehungen und des Wochenaufenthaltes, wurde nicht an die Hand genommen und somit weiterhin dem Bundesgericht überlassen. Zwar gab es Versuche, über diese ausserordentlich komplexe Materie auf Bundesebene ein Ausführungsgesetz zu erlassen, sie sind aber alle aufgegeben worden. Dies überrascht nicht, wird doch gerade der Mittelpunkt der Lebensbeziehungen mittels Abwägen von differenziert gewichteten Indizien bestimmt.

Das Bundesgericht bestimmt in der Regel in Fällen von Pflichtigen mit voneinander abweichenden Wohn- und Aufenthaltsorten den steuerlichen Wohnsitz, das sogenannte Hauptsteuerdomizil. Es weist dem Hauptsteuerdomizil grundsätzlich das gesamte Steuersubstrat zur Besteuerung zu. Unser höchstes Gericht hat gerade in letzter Zeit mehrere Entscheide gefällt, die dem Arbeits- und Wochenaufenthaltsort ein grösseres Gewicht zugemessen haben. Das Bundesgericht spricht von einer widerlegbaren Annahme, dass sich der Mittelpunkt der Lebensbeziehungen über dreissigjähriger, lediger Personen rasch zum Arbeitsort verlege. Dies aufgrund der Überlegung, dass bei solchen Personen die Bindung an das Elternhaus und die Ursprungsgemeinde rasch schwächer und durch ein neues Beziehungsfeld am Arbeitsort abgelöst werde. Das Bundesgericht betont aber immer, dass im Einzelfall geprüft werden müsse, ob die Bindungen zum Arbeitsort besonders schwach und zu dem vom Steuerpflichtigen geltend gemachten Wohnsitz besonders stark seien. In einem solchen Fall käme eine Besteuerung am Arbeitsort nicht in Frage. Ebensowenig kommt sie in Frage für verheiratete Steuerpflichtige, die am Wochenende, soweit es die Arbeit erlaubt, an den Familienwohntort zurückkehren. Einzige Ausnahme davon sind die leitenden Angestellten, die trotz wöchentlicher Rückkehr an den Familienort am Wochenaufenthaltsort besteuert werden dürfen. Dabei ist aber zu beachten, dass das Bundesgericht den Begriff des leitenden Angestellten eng auslegt und das Steuersubstrat in der Regel hälftig teilt.

Es darf also festgehalten werden, dass die Bundesgerichtspraxis die persönliche Verankerung in der Ursprungsgemeinde respektiert und daher die föderalistische Struktur des Bundespersonals nicht behindert. Auf Anfrage hat die Steuerverwaltung des Kantons Bern zwar schriftlich erklärt, sich immer auf diese differenzierte Bundesgerichtspraxis abgestützt zu haben. Andererseits sind aber auch Fälle bekannt geworden, in denen sich die Betroffenen bis vor Bundesgericht gegen eine Ausweitung der bisherigen Praxis zur Wehr setzen mussten.

Dem Bundesrat ist keine andere Methode bekannt, welche er empfehlen könnte, um die Steuerleistungen natürlicher Personen zwischen Arbeits- und Wohnort sachgerechter aufzuteilen. In diesem Zusammenhang ist ferner zu bedenken, dass Wochenaufenthalts- und Arbeitsort in verschiedenen Kantonen liegen können. Daraus wird ersichtlich, dass sich schwerlich für alle Spielarten feste Regeln in einem Gesetz festschreiben lassen.

Der Bundesrat erachtet es deshalb nicht als angezeigt, für die Angestellten des Bundes Sonderregelungen zu erlassen. Das Beamten- und Angestelltenrecht würde sich übrigens auch nicht dafür eignen; denn seine Aufgabe beschränkt sich darauf, im Falle betrieblicher Notwendigkeit die Wohnsitznahme am Arbeitsort vorzuschreiben. Singuläre Vorschriften, welche den Arbeitsort bei der Bestimmung des steuerlichen Wohnsitzes zurückstellen, passen nicht in ein Beamten- und Angestelltenrecht. Dies um so weniger, als das Parlament im Jahre 1986 entschied, die Sonderregelungen für Bundesräte, Bundesrichter und Bundeskanzler abzuschaffen und

somit sämtliche Bürger unseres Staates den gleichen steuerlichen Grundsätzen zu unterstellen.
Der Bundesrat sieht daher keinen Grund, die Entscheidungsbefugnis des Bundesgerichtes in Sachen interkantonaler Doppelbesteuerung durch Erlass eines Gesetzes einzuschränken.

Schüle Kurt (R, SH): Ich danke dem Bundesrat für die Antwort. Ich kann seine rechtliche Beurteilung an sich voll teilen; hingegen sind die politischen Feststellungen etwas vage geraten. Darum kann ich mich nur teilweise befriedigt erklären und beantrage eine kurze Diskussion.

Präsident: Wird diesem Antrag opponiert? – Das ist nicht der Fall. Diskussion ist beschlossen.

Schüle Kurt (R, SH): Mit meiner Interpellation habe ich die Frage des steuerlichen Wohnsitzes der Bundesbeamten aufgeworfen und dabei die Praxis der Steuerverwaltung des Kantons Bern kritisiert, weil sie die Definition des für die Besteuerung massgeblichen Mittelpunktes der Lebensbeziehungen immer mehr zu ihren Gunsten auszulegen versucht. Dass wir Parlamentarier verschont geblieben sind, ist direkt verwunderlich, weil nach neuen Entscheiden einmaliges Übernachten pro Woche bei leitenden Angestellten der Steuerverwaltung des Kantons Bern bereits genügt, um Wohnsitz im Kanton anzunehmen.

Verschiedene aktuelle Fälle haben mich zu dieser Interpellation veranlasst. Zahlreichen Bundesbeamten mit Wochenaufenthalt in Bern ist unvermittelt seitens der Steuerverwaltung des Kantons Bern ihr ausserkantonaler Wohnsitz aberkannt worden, und zwar ohne vorherige Anhörung der Betroffenen. Dahinter steckt eine an sich verständliche, aber dennoch problematische Tendenz, das Steuersubstrat hier voll und eben zu Lasten anderer Kantone auszuschöpfen. Unser föderalistischer Staat verlangt nach einer föderalistischen Struktur auch seiner Beamtenschaft. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die seinerzeitigen Bestrebungen des Bundes, die Bundesverwaltung zu dezentralisieren, und das, was der Kanton Bern hier zu tun versucht, ist schon etwa das Gegenteil davon.

Ich habe gesagt, dass ich mit der rechtlichen Beurteilung der Situation durch den Bundesrat völlig einverstanden bin. Artikel 23 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches bildet die Grundlage. Im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden ist die Wohnsitzdefinition wörtlich übernommen worden. Auf ein Doppelbesteuerungsgesetz auf Bundesebene wurde hingegen verzichtet, ebenso auf eine Sonderregelung für die Bundesbeamten.

Ich teile die Einschätzung des Bundesrates, nicht zuletzt aufgrund der jüngsten Erfahrungen mit dem Gewerbmässigkeitsprinzip im Stabilisierungsprogramm, dass sich schwerlich für alle Spielarten feste Regeln in einem Gesetz festschreiben lassen, und darum ist eine gesicherte Gerichtspraxis vorzuziehen. Das verlangt aber auch Fairness seitens der Kantone, diese Spielregeln auch einzuhalten und den Bürger nicht zum Gang zur Justiz zu zwingen.

Der Bundesrat hat offenbar im Zusammenhang mit meiner Interpellation vom Kanton Bern eine Stellungnahme einverlangt, denn er schreibt in seiner Antwort: «Auf Anfrage hat die Steuerverwaltung des Kantons Bern zwar schriftlich erklärt, sich immer auf diese differenzierte Bundesgerichtspraxis abgestützt zu haben.» Aber er äussert dann sogleich Zweifel an der Richtigkeit dieser Aussage, indem er festhält: «Andererseits sind aber auch Fälle bekannt geworden, in denen sich die Betroffenen bis vor Bundesgericht gegen eine Ausweitung der bisherigen Praxis zur Wehr setzen mussten.»

Gestatten Sie mir den Hinweis auf den Entscheid des Berner Verwaltungsgerichtes vom 26. Oktober 1998, der besagt, «dass die von der Steuerverwaltung vertretene Auffassung zu stossenden, mit den Steuermotivgrundsätzen des Doppelbesteuerungsrechtes nicht zu vereinbarenden Ergebnissen führen würde». Das ist Klartext eines bernischen Gerichtes zur Praxis der Steuerverwaltung des Kantons! Deshalb ist

für mich die offizielle Erklärung des Kantons Bern, von der der Bundesrat in seiner Antwort schreibt, nicht über alle Zweifel erhaben. Es müsste schon ein Sinneswandel in den allerletzten Monaten eingetreten sein.

Es ist aus meiner Sicht unbefriedigend, wenn es der Bundesrat einem betroffenen Beamten überlässt, Recht zu suchen. Ich habe in der Interpellation darum auch die Frage gestellt, ob der Bundesrat eine einvernehmliche Lösung mit den kantonalen Berner Behörden sieht oder ob zusätzlich klärende gesetzliche Regelungen nötig sind. Er hat nur auf die zweite Frage geantwortet: Zusätzliche gesetzliche Regelungen seien nicht nötig. Aber damit ist zwingend, dass einvernehmlich eine Lösung gefunden wird.

Ich erinnere daran, dass der Bund auch eine Funktion als Arbeitgeber hat und die Steuerpraxis des Kantons Bern auch als Standortkanton im Auge behalten muss. Um so mehr, als man auch im Bundesamt für Justiz einschlägige Erfahrungen gemacht hat. Wir als Gesetzgeber werden die Problematik im Auge behalten müssen, und ich bitte Herrn Bundesrat Villiger eindringlich, dies auch zu tun.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich bin mir klar, dass die Antwort etwas juristisch ausgefallen ist. Es ist immer delikant, wenn der Bund den Kantonen in Bereiche hineinreden will, wo er selber zuständig ist. Da muss man sehr subtil vorgehen, da gibt es gerade auch zwischen den Steuerbehörden gewisse Sensibilitäten. Man macht das eigentlich nicht so gerne.

Das Problem besteht natürlich darin, dass das alles nicht definiert worden ist. Seit 1874 steht in der Verfassung, dass der Bund über die Gesetzgebung Vorschriften gegen die Doppelbesteuerung zu erlassen habe. Verschiedene Male hat man das versucht, und es scheint noch schwieriger gewesen zu sein als die von Ihnen angedeutete Gewerbmässigkeit. Es hat sich deshalb auch hier eine fein ziselierte bundesgerichtliche Praxis ergeben. Auch im Steuerharmonisierungsgesetz wurden Qualifikationskonflikte – Definition des Lebensmittelpunktes, von Beziehungen, Wochenaufenthalt usw. – ausgemacht. Das alles hat man nie an die Hand genommen und hat es weitgehend dem Bundesgericht überlassen.

Es ist so, dass das Bundesgericht bei der Bestimmung des steuerlichen Wohnsitzes in letzter Zeit in Fällen von ledigen Personen über 30 Jahren sehr häufig zugunsten des Arbeits- und Wochenaufenthaltsortes entschieden hat. Dies ist eigentlich interessant, weil es häufiger vorkommt als früher. Es geht von der widerlegbaren Annahme aus, dass sich der Mittelpunkt der Lebensbeziehungen lediger Personen von über 30 Jahren eben sehr rasch zum Arbeitsort verlagere. Das sind die Überlegungen, welche schwer in ein Gesetz zu fassen sind. Bei solchen Personen würden die Bindungen an das Elternhaus und die Ursprungsgemeinde rasch schwächer und durch ein neues Beziehungsfeld am Arbeitsort abgelöst. Aber es wird auch dort immer wieder gesagt, man müsse trotzdem prüfen, ob zum Wochenendaufenthaltsort nicht noch eine starke Beziehung bestehe.

Bei Familien, bei Verheirateten ist es natürlich noch ein bisschen anders, da muss man, wenn die Arbeit es erlaubt, doch an den Familienwohntort zurückgehen können. Da macht man dann eine Ausnahme. Bei Angestellten der obersten Führungsstufe wird trotz wöchentlicher Rückkehr an den Familienort das Steuersubstrat hälftig geteilt, wie es z. B. auch bei Bundesräten der Fall ist.

Die Bundesgerichtspraxis respektiert die Verankerung in der Ursprungsgemeinde, und damit behindert sie eigentlich die föderalistische Struktur des Bundespersonals nicht. Ich gebe Herrn Schüle natürlich recht; ich kenne die Fälle, auf die er sich bezieht, gerüchteweise auch. Wir haben hier ein Interesse daran, dass das korrekt gehandhabt wird. Die Steuerverwaltung des Kantons Bern erklärt immer wieder, dass sie sich auf diese differenzierte Bundesgerichtspraxis abgestützt habe.

Aber wie Sie gesagt haben: Da sind diese Fälle, in denen sich Beamte zur Wehr gesetzt haben, weil sie der Meinung waren, dass es sich um eine gewisse Ausweitung handle. Auch dem Bundesrat ist leider keine objektive, hieb- und stichfeste, sachgerechte Beurteilungsmethode bekannt, mit

der das Problem gelöst werden könnte. Deshalb sehen wir – ich wiederhole das hier – eigentlich keine Möglichkeit, das näher ins Recht zu fassen.

Sie haben gesagt, dass nur die Hälfte der Fragen beantwortet worden sei und dass Sie deshalb auch nur teilweise befriedigt seien. Es ist uns auch aufgefallen, dass zum Beispiel die Steuerverwaltung der Stadt Bern in jüngster Zeit vermehrt dazu übergegangen ist, von neu zugezogenen Wochenaufenthaltern mittels Fragebogen Angaben über die persönlichen Verhältnisse zu verlangen. Das ist legitim und richtig, aber wir erwarten, dass man bei der Umsetzung der steuerlichen Massnahmen wirklich mit der nötigen Sorgfalt vorgeht und auch die bundesgerichtlichen Regeln über die interkantonale Doppelbesteuerung beachtet.

Meine Schlussbemerkung: Das ist ein Bereich, in dem man etwas vorsichtig ist. Ich sage jetzt etwas Persönliches, nicht etwas Offizielles: Ich werde einmal meinen Freund Hans Lauri zu einem kleinen Bierchen einladen und mit ihm über diese Sache reden – wenn er will! (*Heiterkeit*)

98.3587

**Interpellation Bloetzer
Beiträge aus zweckgebundenen
Mineralölsteuern für Hauptstrassen.
Flexiblere Kreditbewirtschaftung**

**Interpellation Bloetzer
Contributions
de l'impôt sur les huiles minérales
affectées aux routes principales.
Régime des crédits plus flexible**

Wortlaut der Interpellation vom 15. Dezember 1998

In der Sondersession vom April 1997 wurde im Rahmen der Beratungen des Investitionsprogrammes in beiden Räten die Motion 97.3187 vom 11. April 1997 überwiesen mit folgendem Wortlaut: «Der Bundesrat wird aufgefordert, eine Änderung des Finanzhaushaltgesetzes einzuleiten mit dem Ziel, bei Beiträgen aus zweckgebundenen Treibstoffgeldern für Hauptstrassen weniger restriktive Voraussetzungen für Kreditübertragungen zu schaffen oder ein Instrument des 'Mehrjahreskredites' einzuführen.»

Die Motion, welche von der WAK-SR auf meinen Antrag im Ständerat eingebracht wurde, hatte eine Verstärkung der Bauausgaben durch eine flexible Kreditbewirtschaftung zum Ziel.

Durch die restriktiven Bestimmungen für die Kreditbewirtschaftung im Finanzhaushaltgesetz werden die branchenbedingten Unstetigkeiten in den Bauausgaben erheblich vergrössert. Eine Reduktion der Unstetigkeiten in den Bauleistungen ist im Rahmen des Möglichen aus übergeordneten volkswirtschaftlichen Überlegungen anzustreben. Eine rasche Umsetzung der in der Motion geforderten Änderung des Finanzhaushaltgesetzes ist im Sinne der Zielsetzung der Motion erforderlich.

Ich frage den Bundesrat deshalb an:

1. Ist er bereit, die Arbeiten für die in der Motion geforderten Änderungen des Finanzhaushaltgesetzes prioritär zu behandeln?
2. Bis zu welchem Zeitpunkt kann er den Räten eine entsprechende Vorlage unterbreiten?
3. Ist er bereit, in der Zwischenzeit die geltenden Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes im Sinne einer flexibleren Kreditgestaltung möglichst wenig restriktiv anzuwenden?

Texte de l'interpellation du 15 décembre 1998

Au cours de la session extraordinaire d'avril 1997 et durant les délibérations dont le programme d'investissements a fait

l'objet, la motion 97.3187 du 11 avril 1997 ayant la teneur suivante a été transmise par les deux Chambres: «Le Conseil fédéral est invité à modifier la loi fédérale sur les finances de la Confédération de façon à rendre moins restrictives, pour les contributions provenant du produit des taxes sur les carburants destiné à la construction des routes principales, les conditions permettant le transfert de crédits, ou à créer un instrument de 'crédit pluriannuel'.»

La motion, qui avait été déposée au Conseil des Etats par la CER-CE sur ma proposition, avait pour objet de stabiliser les frais de construction par l'adoption d'un régime plus souple des crédits.

Les dispositions restrictives de la loi sur les finances de la Confédération applicables au régime des crédits accentuent considérablement les variations des coûts de construction dues aux particularités de la profession. Une réduction des variations des prestations est souhaitable pour des raisons relevant des intérêts supérieurs de l'économie. L'objectif visé exige une mise en oeuvre rapide de la modification de la loi sur les finances de la Confédération demandée par la motion. Je demande donc au Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Est-il disposé à considérer comme prioritaires les travaux portant sur les modifications de la loi sur les finances de la Confédération demandées par la motion?
2. Quand pourra-t-il soumettre aux Chambres un projet y relatif?
3. Est-il disposé à appliquer entre-temps les dispositions en vigueur de la loi sur les finances de la Confédération de façon aussi peu restrictive que possible, dans le sens d'une gestion plus souple des crédits?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bieri, Bisig, Brändli, Brunner Christiane, Büttiker, Cavadini Jean, Cottier, Danioth, Delalay, Inderkum, Iten, Jenny, Maissen, Martin, Paupe, Respini, Schallberger, Seiler Bernhard, Simmen, Sperry, Wicki (21)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

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

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 15. März 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral du 15 mars 1999

In den Jahren 1995 bis 1997 wurden von den vom Parlament bewilligten Hauptstrassenkrediten insgesamt rund 140 Millionen Franken nicht beansprucht. Dies ist vor allem auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Verschiedene Grossprojekte wurden wegen Einsprachen verzögert, so unter anderem Wagen–Eschenbach–Schmerikon/SG, Stabio Est–Gaggiolo und Agno–Ponte Tresa/TI.
- Sodann verschoben einzelne Kantone ihre Projekte wegen der linearen Subventionskürzung in den Jahren 1996 und 1997.

– Schliesslich konnten verschiedene Kantone wegen Finanzengpässen, ihren Finanzierungsanteil nicht aufbringen.

Mit dem Mehrjahresprogramm 1996–1999 beschloss der Bundesrat, dass Kantone, deren Grossprojekte massgebliche Verzögerungen erfahren, im Rahmen ihrer Mittelzuteilung einen Projekttausch geltend machen können. Dies konnte nicht überall umgesetzt werden. Projekte, die durch nicht vorhersehbare Einsprachen verzögert werden, können oft nicht unmittelbar durch andere baureife Projekte ersetzt werden. Diese brauchen in der Regel eine gewisse Vorbereitungszeit, so dass hier gewisse Lücken entstehen können. Der Entscheid, Projekte wegen der linearen Subventionskürzung oder Finanzknappheit zu verschieben, liegt in der Kompetenz der Kantone. Allerdings wäre es im Interesse einer Verstärkung der Bauausgaben, wenn die von den Kantonen für das Mehrjahresprogramm gemeldeten Projekte eine gewisse Verbindlichkeit hätten. Denkbar wäre, dass in jenen Fällen, wo die Kantone die gemeldeten Projekte nicht realisieren können, anstelle dieser Projekte baureife Vorhaben

anderer Kantone in das Mehrjahresprogramm aufgenommen würden, wenn diese auch in der Prioritätenordnung des Bundesrates liegen.

Bezüglich der Mittelbeanspruchung hat eine Trendwende eingesetzt. Die Kredite für die Hauptstrassen wurden 1998 voll umgesetzt. Nach heutiger Einschätzung dürfte dies auch für 1999 zutreffen. Verzögerte Projekte des laufenden Mehrjahresprogrammes befinden sich nun in der Realisierungsphase. Auch für das Mehrjahresprogramm 2000–2003 bestehen günstige Voraussetzungen für eine optimale Umsetzung. Der Anteil der laufenden Vorhaben am Gesamtkredit dürfte wesentlich grösser sein als beim gegenwärtigen Mehrjahresprogramm. Allfällige Verzögerungen einzelner neuer Projekte dürften deshalb weniger ins Gewicht fallen. Sollten dennoch Verzögerungen auftreten, die zu Kreditresten führen, könnte das Instrument der Kreditübertragung gemäss Artikel 17 Absatz 2 FHG eingesetzt werden. Danach kann die Bundesversammlung einen im Vorjahr bewilligten, aber nicht voll beanspruchten Zahlungskredit auf das laufende Jahr übertragen, wenn bestimmte Werke, Arbeiten oder Aktionen fortgeführt oder abgeschlossen werden sollen. Die Hauptstrassenverordnung soll bezüglich der Kreditübertragung entsprechend präzisiert werden. Der Bundesrat wird sodann die finanzhaushaltsgesetzliche Frage einer flexiblen Kreditbewirtschaftung im Hauptstrassenbereich im Rahmen der Arbeiten zum Neuen Finanzausgleich bearbeiten. Bei den Lösungsansätzen werden auch allfällige Auswirkungen auf andere Subventionsbereiche mit zu berücksichtigen sein.

Vor diesem Hintergrund nimmt der Bundesrat zu den Fragen wie folgt Stellung:

1. Wie oben dargelegt, sollen die Anliegen der Motion durch den Projekttausch innerhalb des Mehrjahresprogrammes und allfällige Kreditübertragungen umgesetzt werden. Für die Kreditübertragungen soll die Hauptstrassenverordnung im Rahmen der laufende Revision dahingehend konkretisiert werden, dass das Mehrjahresprogramm als Aktion im Sinne von Artikel 17 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetzes gilt.
2. Die Bearbeitung der finanzhaushaltsgesetzlichen Anpassungen erfolgt im Rahmen des neuen Finanzausgleichs.
3. Siehe Ziffer 1.

Bloetzer Peter (C, VS): Ich danke dem Bundesrat für die Beantwortung der Interpellation. Ich möchte diese Antwort zum Teil zustimmend und zum Teil kritisch würdigen. Ich beantrage deshalb eine kurze Diskussion.

Präsident: Herr Bloetzer hat eine kurze Diskussion verlangt. – Sie sind damit einverstanden.

Bloetzer Peter (C, VS): Während der Aprilsession 1997, anlässlich der Beratungen zum Investitionsprogramm, hat Ihre WAK zu diesem Thema eine Motion «Beiträge aus zweckgebundenen Treibstoffgeldern für Hauptstrassen. Flexiblere Kreditbewirtschaftung» eingereicht. Der Text dieser Motion ist in der Interpellation enthalten. Das Ziel der Motion ist eine Verstärkung der Bauausgaben, eine Reduktion der Unstetigkeiten, welche branchenbedingt und bewilligungsbedingt sind. Diese Zielsetzung ist voll und ganz im Einklang mit unseren konjunkturpolitischen Zielsetzungen. Die Motion wurde überwiesen, weil sie die Zielsetzung des Investitionsprogrammes entspricht, ohne dass dadurch zusätzliche Kosten entstehen. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Interpellation die Gründe für den Handlungsbedarf sehr gut dargelegt. Was die Beantwortung der Fragen betrifft, kann ich mich dazu wie folgt äussern: Im Sinne einer Sofortmassnahme will der Bundesrat den Projekttausch innerhalb des Mehrjahresprogrammes und allfällige Kreditübertragungen durch eine Revision der Hauptstrassenverordnung ermöglichen. Danach gilt das Mehrjahresprogramm als Aktion im Sinne von Artikel 17 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetzes. Einer raschen Umsetzung dieses Vorhabens kann vorbehaltlos zugestimmt werden. Was diesen Teil der Interpellation betrifft, erkläre ich mich selbstverständlich als befriedigt.

Nicht befriedigt bin ich in bezug auf den Zeitplan für die Revision des Finanzhaushaltsgesetzes. Bereits bei der Stellung-

nahme zur Motion hat der Bundesrat die Prüfung der Frage im Rahmen des Projektes «Neuer Finanzausgleich» vorgeschlagen und damals eine Umwandlung der Motion in ein Postulat beantragt. Die WAK hat diese Frage geprüft. Sie war von der Antwort des Bundesrates in keiner Weise befriedigt. Sie hielt an der Motion fest. Diese wurde in diesem Rat einstimmig überwiesen. Der Nationalrat hat diese Motion ebenfalls überwiesen.

Nun antwortet der Bundesrat erneut, die Revision des Finanzhaushaltsgesetzes sei im Rahmen des Projektes «Neuer Finanzausgleich» vorzusehen. Das ist gemäss Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 1998 im Jahr 2005, wenn alles gut geht. Es ist noch nicht sicher, ob alles gut geht. Wir hoffen es. Ein Zeitbedarf von acht Jahren für die Umsetzung der Forderungen einer Motion entspricht nicht der zielstrebigen und zügigen Zusammenarbeit zwischen dem Bundesrat und den beiden Kammern, welche im Sinne der Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit anzustreben ist.

Ich ersuche deshalb den Bundesrat, diese Revision, welcher er grundsätzlich zustimmt, ohne Verzug an die Hand zu nehmen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Dazu einige kurze Bemerkungen. Es hat in der letzten Zeit in der Tat Kreditreste gegeben: 36 Millionen 1995, 53 Millionen 1996 und 42 Millionen 1997. 1998 gab es keine – es ist also schon viel besser geworden –, und für 1999 gehe ich nach meinen heutigen Informationen davon aus, dass es auch ohne gehen sollte.

Warum gab es Kreditreste? Vielleicht auch deshalb, weil zum Teil etwas günstiger gebaut wurde. Dann kann man sagen, dass in Kubikmetern oder Kilometern wahrscheinlich gleich viel gebaut wurde; die Qualität war aber nicht unbedingt schlechter. Kreditreste gab es aber gewiss auch wegen Sparmassnahmen bei den Kantonen, weil Projekte nicht baureif waren usw. Deshalb ist das Anliegen schon gerechtfertigt, etwas mehr Flexibilität zu haben. Es ist häufig auch nicht gelungen, kurzfristig etwas an Stelle von anderem zu nehmen, weil die Vorlaufzeiten einfach zu lang sind. Manchmal liegt es auch im technischen Bereich, dass man die Kredite nicht ausnutzen kann, nicht nur an der mangelnden Flexibilität im Gesetz.

Die Massnahmen haben nun drei Stossrichtungen; mit zweien sind Sie zufrieden, mit einer nicht. Die erste geht dahin, dass man mit Kreditübertragungen usw. versuchsweise etwas flexibler ist; das ist auch im Nachtragskreditbereich möglich. Das zweite ist die von Ihnen erwähnte Verordnungsänderung, dass man also das ganze Programm als eine Aktion anschaut und dann innerhalb mehr Flexibilität hat.

Die dritte Stossrichtung betrifft das Finanzhaushaltsgesetz. Ich stelle mir aber die Frage, ob mit den anderen Massnahmen – vor allem dann, wenn die Verordnung geändert ist – das Problem nicht faktisch schon gelöst ist, so dass eine Änderung des gesetzlichen Rahmens sich erübrigt. Wir müssen aufpassen: Bei Revisionen des Finanzhaushaltsgesetzes kommen auch andere Grenzbereiche mit ähnlichen Anliegen, und dann wird das Ganze wieder zum Haushaltproblem. Dazu kommt – das ist nicht eine Sankt-Nimmerleins-Tag-Politik –, dass wir den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen abwarten müssen, weil wir uns dort grundsätzlich über die Aufgabenteilung im Nationalstrassenbereich, im Hauptstrassenbereich usw. unterhalten werden. Eine Gesetzesänderung ist erst dann am Platz, wenn man diese grundsätzlichen Fragen zuerst geklärt hat.

Wir werden mit dem Entwurf zum neuen Finanzausgleich noch dieses Jahr in die Vernehmlassung gehen können. Sie fragen ja ständig nach, und dank Ihnen fühlen wir uns beim Thema Finanzausgleich so getrieben; aber Sie haben auch recht damit – mir geht es auch zu langsam. In dieser Vorlage sind vielleicht schon erste Überlegungen dazu enthalten. Aber wir werden selbstverständlich Ihren Wunsch noch einmal zur Kenntnis nehmen.

*Schluss der Sitzung um 12.15 Uhr
La séance est levée à 12 h 15*

Elfte Sitzung – Onzième séance

Donnerstag, 18. März 1999

Jeudi 18 mars 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

Sammeltitel – Titre collectif

Europarat/OSZE.

Berichte

Conseil de l'Europe/OSCE.

Rapports

99.001

**Europarat.
Bericht des Bundesrates**

**Conseil de l'Europe.
Rapport du Conseil fédéral**

Bericht des Bundesrates vom 13. Januar 1999 (BBI 1999 1070)
Rapport du Conseil fédéral du 13 janvier 1999 (FF 1999 942)

Beschluss des Nationalrates vom 10. März 1999
Décision du Conseil national du 10 mars 1999

Antrag der Kommission

Vom Bericht Kenntnis nehmen

Proposition de la commission

Prendre acte du rapport

99.003

**Parlamentarierdelegation
beim Europarat.
Bericht**

**Délégation parlementaire
auprès du Conseil de l'Europe.
Rapport**

Beschluss des Nationalrates vom 10. März 1999
Décision du Conseil national du 10 mars 1999

Bloetzer Peter (C, VS) unterbreitet im Namen der Parlamentarierdelegation beim Europarat den folgenden schriftlichen Bericht:

Der vorliegende Bericht der Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat bringt wesentliche Neuerungen. Er legt den Akzent vermehrt auf die politischen Aspekte, ist nicht mehr chronologisch angelegt, sondern auf die Hauptthemen des Berichtsjahres, «Demokratie und Menschenrechte»,

«Sozialer Zusammenhalt», «Sicherheit der Bürger» und «Demokratische Werte und kulturelle Vielfalt», ausgerichtet. Diese Hauptthemen entsprechen den vier Bereichen des am zweiten Europaratsgipfel in Strassburg im Herbst 1997 verabschiedeten Aktionsplanes zur Errichtung eines gesamt-europäischen demokratischen Sicherheitsraumes. Der Beitrag der Parlamentarischen Versammlung an die Umsetzung dieses Aktionsplanes wird damit auch klarer ersichtlich.

Weitere Kapitel betreffen die Beziehungen der Versammlung:

- zu europäischen Nichtmitgliedländern;
- zu Internationalen Organisationen;
- zum Kongress der Gemeinden und Regionen Europas; und
- zu den europäischen Randregionen.

Auf die bisherige Zusammenfassung der Voten der Mitglieder der Schweizer Delegation in den verschiedenen Debatten wird künftig verzichtet.

Wir bitten Sie, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

1. Zusammensetzung der Delegation

Die Delegation setzte sich im Berichtsjahr wie folgt zusammen:

- Nationalrat: Ruffy (Präsident), Columberg, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Gross Andreas, Lachat, Mühlemann, Vermot;
- Ständerat: Bloetzer (Vizepräsident), Marty Dick, Plattner, Seiler Bernhard.

Spezielle Funktionen von Delegationsmitgliedern während des Berichtsjahres:

- Nationalrat Ruffy, 1. Vizepräsident der Kommission für Umwelt, Raumplanung und lokale Behörden;
- Nationalrätin Fehr Lisbeth, Vizepräsidentin der Subkommission für Flüchtlingsfragen der Kommission für Einwanderungs-, Flüchtlings- und Bevölkerungsfragen;
- Nationalrat Frey Claude, Vizepräsident der Subkommission «Nord-Süd: die Rolle Europas» der Kommission für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen;
- Nationalrat Gross Andreas, 3. Vizepräsident der Kommission für Sozial-, Gesundheits- und Familienfragen, Präsident der Subkommission «Partizipative Demokratie» der Kommission für parlamentarische Beziehungen und Öffentlichkeitsarbeit;

- Nationalrat Mühlemann, Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung;

- Ständerat Bloetzer, 2. Vizepräsident der Kommission für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen;

- Ständerat Plattner, Vizepräsident der Unterkommission Wissenschaftspolitik und Ethik der Kommission für Wissenschaft und Technologie, Vertreter der Parlamentarischen Versammlung im CDBI und Mitglied der Arbeitsgruppe «Human Genetics»;

- Ständerat Seiler Bernhard, 1. Vizepräsident der Kommission für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

2. 50 Jahre Europarat – Rückblick und Ausblick

Am 19. September 1946 hielt Sir Winston Churchill seine berühmte Zürcher Rede «The United States of Europe – France and Germany must lead the way», welche den Anstoss zur Gründung des Europarates am 5. Mai 1949 in London gab. In seiner Rede lenkte Churchill, nachdem er das durch den Krieg verursachte Elend beschrieben hatte, die Aufmerksamkeit auf ein «Mittel, das, würde es allgemein und spontan von der grossen Mehrheit der Menschen in vielen Ländern angewendet, wie durch ein Wunder die ganze Szene zu verwandeln vermöchte und dem es gelänge, ganz Europa, oder doch den grössten Teil, so frei und glücklich zu machen, wie dies heute die Schweiz ist. Er betonte: «Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa gründen Der erste praktische Schritt wird die Bildung eines Europarates sein.»

Gleichzeitig führten mehrere private Initiativen 1948 zum Kongress der europäischen Unionsbewegungen in Den Haag. Die Arbeiten des Kongresses mündeten in eine Entschliessung, in welcher neben politischer und wirtschaftlicher Zusammenarbeit auch die Zusammenarbeit auf kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet gefordert wurde. Im Januar 1949 beschloss der Konsultativrat des Brüsseler Paktes die Gründung eines Europarates, der neben einem zum Schutz

der nationalen Souveränität einstimmig entscheidenden Ministerrat eine öffentlich tagende parlamentarische Versammlung erhalten sollte. Die Unterzeichnung der Satzung durch Belgien, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen und Schweden am 5. Mai 1949 institutionalisierte den Europarat als erste zwischenstaatliche politische Organisation im Nachkriegseuropa. Dem Europarat wurde die Aufgabe gegeben, «eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutz und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.» Als wichtigstes politisches Instrument zur Erreichung dieses Zieles haben sich die inzwischen 170 Konventionen erwiesen, allen voran natürlich die 1953 in Kraft getretene Europäische Menschenrechtskonvention, die heute als verbindlicher gemeinsamer europäischer Grundrechtskatalog angesehen wird. Der Europarat hat von Anfang an die Einheit Gesamteuropas beschworen, gleichzeitig aber durch die Satzung festgelegt, dass ihm nur Staaten mit freiheitlicher Grundordnung beitreten können. Das hatte zur Folge, dass der Europarat bis zu den grossen geopolitischen Umwälzungen auf unserem Kontinent im Jahre 1989 nur die Länder West-, Nord- und Südeuropas umfasste.

Wenn nun der Europarat am 5. Mai 1999 seinen 50. Geburtstag feiert, erhält dieses Jubiläum eine ganz besondere Bedeutung, weil es zeitlich mit der Verwirklichung seiner vollen europäischen Dimension zusammenfällt. Heute arbeiten im Rahmen des Europarates zum ersten Mal praktisch alle Länder (mit wenigen Ausnahmen) unseres Kontinentes auf der Grundlage gemeinsamer Werte (Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, pluralistische Demokratie) zusammen. Es wird oft vergessen, dass der Europarat, wie oben erwähnt, am Anfang des politischen Integrationsprozesses unseres Kontinents stand, dass er sich für dessen Vertiefung unermüdlich einsetzte und dafür die nötigen Pionierleistungen (Erarbeitung von Normen, Methoden und Schaffung von Institutionen) erbracht hat. Nachdem diese Leistungen während den ersten vierzig Jahren seines Bestehens leider nur dem westlichen Teil Europas zugute kamen, hat seit 1989 auch der östliche Teil des Kontinents an den Ergebnissen dieser Arbeit teil; dies trägt wesentlich zur Errichtung, Konsolidierung und Stabilisierung eines gesamteuropäischen demokratischen Sicherheitsraumes als Fundament der europäischen Architektur bei.

Ein wichtiger Schritt zur Erreichung dieses Zieles waren die Beschlüsse des ersten Europaratgipfels in Wien vom Herbst 1993 betreffend die Schaffung effizienterer Mechanismen zum Schutze der Menschenrechte und der nationalen Minderheiten sowie zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz. Der damals vorgesehene neue ständige Menschenrechtsgerichtshof, der auf eine schweizerische Initiative aus dem Jahre 1985 zurückgeht (er ersetzt das bisherige schwerfällige zweistufige System mit Menschenrechtskommission und Gerichtshof), konnte am 1. November 1998 seine Arbeit aufnehmen. Als Präsident wurde am 24. Juli 1998 mit 34 von 39 Stimmen der Basler Professor Luzius Wildhaber gewählt. Ein weiterer Schweizer, Professor Lucius Caflisch, ehemaliger Rechtsberater im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, wird als Richter für das Fürstentum Liechtenstein amtieren. Vom neuen Gerichtshof erwartet man eine speditivere Behandlung der Fälle – gegenwärtig gibt es 5600 unerledigte Fälle – und eine Verkürzung der Verfahrensdauer, welche zuletzt auf durchschnittlich 5 Jahre angestiegen war. Es liegt nun in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, dem Gerichtshof die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen, damit die in ihn von den Bürgern und Bürgerinnen Europas gesetzten Erwartungen erfüllt werden können.

Seit der Gründung des Europarates hat sich die Zahl der am Aufbau Europas beteiligten Organisationen vervielfacht. Dies führt zu Konkurrenzsituationen und Überlappungen in ihren Tätigkeiten und dementsprechend zu periodischen Aufrufen für klare Aufgabenteilungen zwischen ihnen. Dem Europarat wird dabei auch immer wieder nahegelegt, er solle sich in er-

ster Linie auf den Schutz und die Förderung der Menschenrechte konzentrieren. Mit einer solchen Konzentration wäre allerdings die Gefahr einer Abwertung des Europarates zu einer «Menschenrechtsagentur» ohne jegliche politische Bedeutung verbunden. Die Schweizer Delegation vertritt die Meinung, dass einer solchen Entwicklung mit allen Mitteln entgegengewirkt werden müsse. Die vom Europarat verkörperten Grundwerte, nach denen er seine Tätigkeiten ausrichtet, beinhalten neben dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte auch die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Verabschiedung eines Aktionsplanes in den Bereichen «Demokratie und Menschenrechte», «Sozialer Zusammenhalt», «Sicherheit der Bürger» und «Demokratische Werte und kulturelle Vielfalt» anlässlich der zweiten Gipfelkonferenz vom Herbst 1997 in Strassburg setzte hier ein klares Zeichen. Dieser Aktionsplan soll gemäss seiner Präambel, in Ergänzung der 1993 in Wien beschlossenen und in der Zwischenzeit zu einem grossen Teil durchgeführten Massnahmen, zur Stärkung und Konsolidierung der demokratischen Stabilität in den Mitgliedländern beitragen. Der Europarat wird somit weiterhin eine unersetzliche Rolle spielen. Dies wurde auch von Bundespräsident Arnold Koller in seiner Erklärung zuhanden der Teilnehmer der zweiten Gipfelkonferenz unterstrichen: Der Europarat sei heute wohl im Begriff, das Ideal seiner Gründerväter, nämlich die Vereinigung aller europäischen Staaten auf der Grundlage der Prinzipien und Werte der pluralistischen Demokratie, des Rechtsstaates und der Achtung der Menschenrechte zu verwirklichen, doch damit sei seine Mission noch keineswegs erfüllt. Nun gelte es, den in fast fünfzig Jahren erworbenen hohen Standard nicht nur aufrechtzuerhalten, sondern zu vertiefen. Der Europarat müsse sich daher noch vermehrt der Integration der neuen Mitgliedstaaten in die Gemeinschaft der europäischen Demokratien widmen – ein Prozess, welcher von allen Regierungen Einfühlungsvermögen und Durchhaltewillen erfordere. Ebenso notwendig sei es, dass die von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen strikte eingehalten würden und dass das zu diesem Zweck vorgesehene Überprüfungsverfahren (Monitoring) glaubhaft funktioniere.

Die Zukunft des Europarates und seiner politischen Bedeutung hängt somit weitgehend davon ab, inwieweit es ihm gelingen wird, den Aktionsplan innert nützlicher Frist umzusetzen und die Sicherstellung der Einhaltung der durch die Mitgliedstaaten anlässlich ihres Beitrittes eingegangenen Verpflichtungen zu gewährleisten. Letzteres tangiert direkt die Glaubwürdigkeit des Europarates.

3. Demokratie und Menschenrechte

Das Kapitel «Demokratie und Menschenrechte» fasst die wichtigsten Ergebnisse der Verhandlungen und Tätigkeiten der Parlamentarischen Versammlung in folgenden Teilbereichen zusammen:

- Erste Erfahrungen der neuen Monitoring-Kommission zur Überprüfung der von den Mitgliedländern des Europarates bei ihrem Beitritt eingegangenen Verpflichtungen;
- die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch Bulgarien, Russland und die Ukraine;
- die Lage in Albanien;
- die Lage der kurdischen Flüchtlinge und Vertriebenen im Südosten der Türkei und im Nordirak;
- die Lage der französischsprachigen Bevölkerung in den Vororten Brüssels;
- der Zugang von Minderheiten zur Hochschulbildung;
- das Recht auf Privatsphäre;
- die Rechte der Wehrpflichtigen;
- das Funktionieren der Demokratie in nationalen Parlamenten;
- europäischer Verhaltenskodex betreffend den Waffenhandel.

3.1 Erste Erfahrungen der neuen Monitoring-Kommission (Frühjahrssession 1998)

Das angestrebte Ziel eines gesamteuropäischen demokratischen Sicherheitsraumes stellt hohe Anforderungen an das System für die Überprüfung der von den Mitgliedländern des Europarates anlässlich ihres Beitrittes eingegangenen Ver-

pflüchtungen. Die Glaubwürdigkeit des Europarates hängt in hohem Masse von der Wirksamkeit dieser Überprüfungsarbeit ab.

Im Frühjahr 1997 wurde deshalb der bisherige Überprüfungsmechanismus (die Politische Kommission, die Kommission für Rechts- und Menschenrechtsfragen und die Kommission für europäische Nichtmitgliedländer teilten sich in die Überprüfungsarbeit) durch eine Monitoring-Kommission ersetzt. Man erhoffte sich davon eine grössere Wirkung, wobei es in der Regel darum gehen sollte, bei auftauchenden Problemen im gegenseitigen Gespräch Lösungen zu finden und nur bei schwerwiegenden Fällen die Möglichkeiten von Sanktionen ins Auge zu fassen. Sanktionen können von der Nichtratifizierung der Beglaubigungsschreiben betroffener Delegationen bis hin zu einer Empfehlung an das Ministerkomitee zur Suspendierung oder Ausschluss führen.

Haben sich die Erwartungen in das neue Instrument erfüllt? Die Kommission nimmt zurzeit Überprüfungen in neun mittel- und osteuropäischen Staaten sowie in der Türkei vor. Trotz diesem positiven Nachweis mangelte es in der Aussprache zum ersten jährlichen Tätigkeitsbericht der Kommission nicht an Kritik. So wurde die ungenügende Transparenz kritisiert; in einem Jahresbericht sollte nicht nur die Anzahl der Treffen und Gespräche mit den betroffenen Ländern erwähnt werden, sondern auch die Probleme und die Schwerpunkte der Überprüfungen in jedem einzelnen Land. Bemängelt wurde auch die Schwerfälligkeit der Prozedur für die Eröffnung eines Überprüfungsverfahrens, welches im Falle Lettlands (Behandlung der russischen Minderheit) sechs Monate beanspruchte. Zwischenberichte und deren Erörterung in der Versammlung wären auch nützlich. Das Ministerkomitee wurde aufgefordert, die Ergebnisse seiner Monitoring-Verfahren den Berichterstatern der Kommission zur Verfügung zu stellen. Schliesslich wurden die betroffenen Länder aufgefordert, eine grössere Bereitschaft zur Zusammenarbeit an den Tag zu legen, weil vom Ergebnis und von der Effizienz der Monitoring-Tätigkeit letzten Endes die Existenz des Europarates abhängt.

Der Staatsminister im deutschen Auswärtigen Amt, Werner Hoyer, gab in der Wintersession 1998 vor der Versammlung bekannt, dass die Bundesregierung die Stärkung der Kontrollverfahren zu einem Schwerpunkt des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 1998 im Ministerkomitee machen würde. Es komme nun darauf an, die unterschiedlichen Verfahren im Ministerkomitee und in der Parlamentarischen Versammlung mit dem Ziel einer grösstmöglichen Synergie besser zu nutzen. Er stellte auch in Aussicht, dass die Minister den Schlussfolgerungen der Versammlung betreffend die Konsequenzen aus den Monitoring-Verfahren künftig vermehrt Rechnung tragen wollen. Hoyer schloss auch Sanktionen, die letztlich zum Ausschluss aus dem Europarat führen können, nicht aus. Ein Ausschluss könne durchaus in Frage kommen, wenn ein Fall von Nichterfüllung eindeutig auf eine Verweigerung und nicht auf Schwierigkeiten bei der Erfüllung zurückzuführen sei. Der Weg zu Sanktionen sollte aber immer nur als Ultima ratio eingeschlagen werden.

3.2 Die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch Bulgarien, Russland und die Ukraine

3.2.1 Bulgarien (Herbstsession 1998)

Bulgarien war am 7. Mai 1992 dem Europarat beigetreten und wurde erstmals einer Überprüfung seiner damals eingegangenen Verpflichtungen unterzogen. Der Parlamentarischen Versammlung lag, ähnlich wie im Falle Russlands, ein erster Informationsbericht vor, was bedeutet, dass der Überprüfungsprozess noch nicht abgeschlossen ist. Der Bericht hat zu Positionsbezügen der politischen Parteien bezüglich der im Bericht angesprochenen Fortschritte und Mängel geführt und damit auch zu einer grösseren Klarheit in der politischen Debatte beigetragen.

Der Bericht hält auf der positiven Seite fest, dass sich die allgemeine Menschenrechtslage verbessert habe, dass auch Fortschritte im Justiz- und Gerichtswesen verzeichnet werden können. Begrüsst wurde auch die Gründung eines neuen Rates für ethnische- und demographische Fragen sowie die Unterzeichnung der europäischen Rahmenkonven-

tion für den Schutz der nationalen Minderheiten. Auch in den Bereichen Religionsfreiheit und Verwaltungsreform könnten Fortschritte verzeichnet werden. Besorgt zeigten sich die Berichterstatler hingegen über die sich verschlechternden Beziehungen zwischen der Mehrheit und der Opposition, was zu einer Spaltung der bulgarischen Gesellschaft führen könnte. Gravierende Mängel wurden auch im Medienbereich (fehlende Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde), bei der Polizei (Vorwürfe von Polizeibrutalität) festgestellt. Gerügt wurden auch die unhaltbaren Zustände in zwei Gefängnissen für Kinder. In der Debatte wurde dem Bericht generell Objektivität attestiert. Wichtig war vor allem die Aussage, wonach in künftigen Berichten die vom überprüften Land eingegangenen Verpflichtungen und die festgestellten Mängel klarer formuliert und einander gegenübergestellt werden müssten, damit für die Adressaten klar sei, was von ihnen erwartet werde.

3.2.2 Russland (Sommer-session 1998)

Russland musste sich erstmals seit seiner Aufnahme in den Europarat am 28. Februar 1996 einer Überprüfung über die Erfüllung seiner damals eingegangenen Verpflichtungen unterziehen. Ein Land wie Russland, das sich über Jahrhunderte in einem Untertanenstatus befand, könne nicht von einem Tag auf den anderen in eine freie Demokratie umgewandelt werden, meinte einleitend einer der beiden Berichterstatler. Dasselbe gelte auch für den Übergang von der zentralen Planwirtschaft zur freien sozialen Marktwirtschaft. Mit der Vorlegung eines Zwischenberichtes wurde klar signalisiert, dass der Überprüfungs- und Unterstützungsprozess noch nicht abgeschlossen sei.

Die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) mit den meisten Zusatzprotokollen (mit Ausnahme von Protokoll Nr. 6 über die Abschaffung der Todesstrafe), der Europäischen Antifolterkonvention sowie der Europäischen Charta für lokale Selbstverwaltung konnte positiv vermerkt werden. Im Zusammenhang mit der Ratifizierung der EMRK liess Russland auch die Individualklage zu und verpflichtete sich zur Anerkennung der Urteile des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes. Im Rahmen der Antifolterkonvention kann jetzt das Antifolterkomitee jederzeit alle Orte in Russland inspizieren, wo Menschen unter Freiheitsentzug gehalten werden.

Im politischen Umfeld müsse man auch die korrekt durchgeführten nationalen Wahlen erwähnen. Auch werde die immer noch sehr starke Stellung des Präsidenten und seines Stabes in zunehmendem Masse durch eine starke und selbstbewusstere gewordene Duma relativiert. Auch habe man aus den Erfahrungen in Tschetschenien die Lehre gezogen, dass man solche Konflikte nicht mit militärischen Mitteln lösen könne.

Teilerfolge konnten beim geplanten Transfer des Strafvollzugssystems vom Innenministerium zum Justizministerium und bei der Demilitarisierung des Strafvollzugswesens, bei der Umwandlung des De-facto-Moratoriums zur Nichtvollstreckung der Todesstrafe in eine De-jure-Regelung sowie bei der Angleichung des Strafgesetzbuches und den Regelungen für den Strafvollzug an die europäischen Standards gemeldet werden.

Reformbedarf bestehe u. a. noch im Bereich des Strafrechts und der Strafverfolgungsbehörden und bei der Bekämpfung von Korruption und dem organisierten Verbrechen. Das Problem der Schaffung eines zivilen Ersatzdienstes müsse auch noch einer Lösung zugeführt werden. Auch die Reform der Geheimdienste müsse noch an die Hand genommen werden. Als unerträglich wurden die unmenschlichen Bedingungen in den Untersuchungsgefängnissen, beim Strafvollzug und beim Militär (Drangsalierung der Wehrpflichtigen) bezeichnet.

Ein grosses Problem, von dem nicht nur Russland, sondern auch die anderen Transformationsländer betroffen sind, ist die noch geringe Wirkung der Reformbemühungen im Alltag. Solange die Bürger und Bürgerinnen wegen der Nichtanwendung geltender Gesetze den Rechtsstaat im Alltag nicht erkennen können, wird sich auch die für die erfolgreiche Durchführung von Reformen so wichtige Verankerung einer verbindlichen Rechtsordnung entsprechend verzögern.

3.2.3 Ukraine (Wintersession 1998)

Die Ukraine hatte sich während des Aufnahmeverfahrens 1995 zur sofortigen Aussetzung von Hinrichtungen vom Zeitpunkt des Beitrittes an verpflichtet, hielt sich aber nach dem Beitritt vom 9. November 1995 nicht an dieses Versprechen. Das Land wurde in der Wintersession 1997 aufgefordert, entweder seinen Verpflichtungen nachzukommen oder zu riskieren, dass das Beglaubigungsschreiben seiner parlamentarischen Delegation anlässlich der nächsten Session nicht ratifiziert würde. Nach weiteren Hinrichtungen befasste sich die Versammlung ein Jahr später erneut mit diesem Problem. Alle Redner kritisierten die Ukraine wohl heftig, wandten sich aber gegen einen Ausschluss der ukrainischen parlamentarischen Delegation, weil es ungerecht sei, diese zu bestrafen, da letztlich die Verantwortung bei der Regierung liege. Hier sollte auch erwähnt werden, dass die Bemühungen der ukrainischen Delegation um die Aufhebung der Todesstrafe in der Bevölkerung auf grossen Widerstand gestossen ist. Die Parlamentarische Versammlung begnügte sich damit, zu verlangen, dass unter keinen Umständen weitere Hinrichtungen durchgeführt würden und dass die Ukraine bis zur endgültigen Abschaffung der Todesstrafe ein rechtskräftiges Moratorium für Hinrichtungen erlasse. Ein Antrag auf Ausschluss der ukrainischen Delegation wurde von der Reglementscommission mit dem Hinweis auf die Europaratsstatuten, welche die Abschaffung der Todesstrafe nicht als Voraussetzung für eine Mitgliedschaft vorschreiben, als unzulässig zurückgewiesen. Mit einer solchen Auslegung öffnet man die Türen für die Rechtfertigung von Versäumnissen ähnlicher Beitrittsauflagen durch andere Länder und setzt damit die Glaubwürdigkeit des Monitoring-Prozesses und damit des Europarates aufs Spiel.

3.3 Die Lage in Albanien (Herbstsession 1998)

Als der Europarat Albanien 1995 als Mitglied aufnahm, war er sich der Hindernisse bewusst, die dieses Land auf seinem Wege zur Demokratisierung noch überwinden muss. Er setzte sich deshalb im Rahmen seiner Möglichkeiten für die Stärkung der Institutionen dieses Landes beziehungsweise für die Schaffung neuer Institutionen ein. So unterstützte er die Verwaltung, die Gemeinde- und Regionalbehörden, die Schaffung neuer Justizeinrichtungen und einer Richterschule und führte verschiedene Seminare durch.

Diese Anstrengungen müssen sicher noch verstärkt werden, denn mit Ausnahme Russlands und vielleicht noch der Ukraine hatte der Übergang in keinem Land so verheerende Folgen wie in Albanien. Die abrupte Liberalisierung nach einem halben Jahrhundert Totalitarismus hätte mehr Vorsorge- und Unterstützungsmassnahmen von seiten der internationalen Staatengemeinschaft erfordert. Aus den begangenen Fehlern gilt es jetzt die Lehren zu ziehen. Diesem Bedürfnis sind die OSZE, die Europäische Union und der Europarat nun offenbar nachgekommen, indem sie die Gruppe «Freunde Albaniens» geschaffen haben, um ihre Aktionen auf bestmögliche Weise zu koordinieren. Angesichts der ständigen Konfrontationen zwischen den politischen Kräften des Landes gilt es auch, der jungen Generation klar zu machen, dass sie nicht auf diesem Wege fortschreiten kann, wenn sie nicht Gefahr laufen will, Albanien in ein ständiges Chaos zu stürzen.

Die Ermordung Azem Hajdaris im September und die darauf folgenden Ereignisse waren sehr tragisch und liessen einmal mehr die Schwächen der neu geschaffenen Institutionen zutage treten. Allerdings hat sich dabei auch gezeigt, dass die Behörden einem Staatsstreichversuch zu trotzen vermögen. Der Europarat hat in den letzten Jahren über seinen sogenannten Ausschuss von Venedig, der damit beauftragt ist, die Demokratie über das Recht zu fördern, die Anstrengungen der albanischen Behörden zur Ausarbeitung einer modernen Verfassung unterstützt, die im Herbst 1998 vom Parlament verabschiedet worden ist. Der Europarat war somit direkt von der Volksabstimmung vom 21. November betroffen. Diese verlief laut den Feststellungen der Wahlbeobachter unter normalen Bedingungen, auch wenn die demokratische Partei zu einem Abstimmungsboykott aufgerufen hatte. Diese Abstimmung stellte eine wichtige Etappe auf dem

Wege zur Demokratisierung dar und zeugte von der staatsbürgerlichen Reife des Volkes und dessen Willen, über eine Verfassung zu verfügen, die ihm die Grundrechte gewährleistet.

Ausserdem rief die Parlamentarische Versammlung des Europarates in der Septembersession 1998 Albanien auf, als Geste der Versöhnung die politischen Gefangenen freizulassen. Auch verlangte sie, dass eine internationale Untersuchungskommission die albanischen Behörden bei der Abklärung des Mordes an Azem Hajdaris unterstützt.

In der gleichen Debatte wurde eine vermehrte Präsenz des Europarates in Albanien gefordert, die als einziges Mittel zur Herbeiführung der Stabilität in diesem Lande betrachtet wird. Die Versammlung empfahl dem Ministerkomitee auch, weiterhin aktiv auf eine politische Krisenbewältigung hinzuwirken und dabei eng mit den zuständigen internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten.

3.4 Die Lage der kurdischen Flüchtlinge und Vertriebenen im Südosten der Türkei und im Nordirak (Sommer-session 1998)
«Der Europarat schont die Türkei», «Le Conseil de l'Europe trébuche sur le problème kurde», «Der Europarat mutlos gegenüber der Türkei», «Le dossier kurde enterré». Dies waren einige der Schlagzeilen der nationalen und internationalen Presse nach einer kontroversen Debatte über die kurdischen Flüchtlinge und Vertriebenen im Südosten der Türkei und im Nordirak. Der Parlamentarischen Versammlung lag ein Empfehlungsentwurf vor, der die Türkei scharf kritisierte. Nach einer äusserst intensiven Kampagne Ankaras gegen den Bericht und den Empfehlungsentwurf wurden diesem Text in der Detailberatung mit Unterstützung der bürgerlichen Fraktionen praktisch «alle Zähne gezogen». Es wurde unter anderem geltend gemacht, dass im Entwurf die Türkei zu einseitig kritisiert würde. In der von der Versammlung verabschiedeten Fassung wurde darauf verzichtet, beide Parteien zu einem sofortigen Waffenstillstand aufzufordern. Auch ist der Abschnitt nicht mehr enthalten, der die Türkei dazu aufruft, den Einsatz ihrer Streitkräfte gegen die kurdische Zivilbevölkerung einzustellen. An mehreren Stellen wurde das Wort «Kurden» ersetzt. Statt dessen ist nur von der Bevölkerung im Südosten des Landes die Rede. Man verzichtete auch auf die Forderung nach der Einberufung einer internationalen Parlamentarierkonferenz zur Kurdenfrage. Unverändert vom Entwurf übernommen wurde jedoch die Anweisung der Parlamentarischen Versammlung an die Monitoring-Kommission, das Thema der kurdischen Minderheit im Rahmen des Überwachungsverfahrens betreffend die Türkei zu untersuchen.

Auch in diesem Fall verzichtete der Europarat auf eine deutliche Kritik der Menschenrechtsverletzungen. Besonders kritisch äusserte sich der Korrespondent der NZZ: «Die Behandlung des Berichts macht auch deutlich, an welcher gefährlichen Klippe der Europarat steht, wenn er seinen in langen Jahren aufgebauten Ruf als der Demokratie und den Menschenrechten verpflichtete Organisation nicht allmählich verlieren will.» Er stellte auch die Frage, wie es der türkischen Delegation im Rahmen der obenerwähnten Kampagne gelungen sei, die Mehrheit der 286 Parlamentarier dazu zu bewegen, ihre Augen vor den seit Jahrzehnten andauernden schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen der Türkei zu verschliessen. Dies liege, nach Ansicht von ungenannt gebliebenen Beobachtern in Strassburg, auch daran, «dass den USA und einigen europäischen Ländern eine strikte Menschenrechtspolitik immer lästiger wird und Abgeordnete sich dementsprechend langsam umorientieren und strategische Überlegungen den Vorrang geben.»

3.5 Die Lage der französischsprachigen Bevölkerung in den Vororten Brüssels (Herbstsession 1998)

«Die Sprache ist nicht nur ein Mittel der zwischenmenschlichen Kommunikation. Sie ist nicht nur etwas Technisches, sondern sie bewegt auch die Seele. Sie ist gleichsam die Schnittstelle zwischen Körper und Seele. Dadurch wird es verständlich, dass Sprachprobleme den gesamten Menschen, die Gemüter und die Volksseele, sehr berühren und bewegen.» Dies waren die einleitenden Worte des Berichterstatters zur Debatte vom 24. September 1998 über «Die

Lage der französischsprachigen Bevölkerung in der Peripherie von Brüssel». Sie erklären auch, warum die Augen eines ganzen Landes – um es ein bisschen überspitzt auszudrücken – an diesem Tag auf die Parlamentarische Versammlung gerichtet waren. Schon im Vorfeld der Debatte gingen in Belgien die Wogen hoch. Ein Entschliessungsentwurf (1997) von zwei belgischen Versammlungsmitgliedern «sur la nécessité de donner un statut démocratique correct à la population francophone vivant dans la périphérie bruxelloise» war der Auslöser. Es geht dabei um eine Anzahl Gemeinden im flämischen Gebiet, die teilweise eine französischsprachige Mehrheit aufweisen. Es wurde behauptet, dass die dort lebenden französischsprachigen Einwohner seitens der politischen Behörden der Region und der flämischen Gemeinschaft diskriminiert würden. Der Vorstoss wurde der Kommission für Rechtsfragen und für Menschenrechte zur näheren Abklärung überwiesen. Dies geschah in Beachtung eines wichtigen Grundsatzes des Europarates, wonach für alle Mitgliedstaaten dieser Organisation – ob alte oder neue – die gleichen Kriterien gelten und so der Europarat auch befugt ist, sich mit dieser Frage zu befassen.

Die Sprachgesetze von 1962/63 haben klare Sprachgrenzen fixiert, die heute noch gelten. Die gleichen Gesetze regeln auch die Spracherleichterungen für die Einwohner der 27 Gemeinden «à facilités», die an ein anderes Sprachgebiet angrenzen. Diese Erleichterungen beinhalten das Recht der Einwohnerschaft, sich im Umgang mit den kommunalen Behörden einer anderen Sprache zu bedienen als derjenigen des Sprachgebietes, in dem ihre Gemeinde liegt. Sechs dieser 27 Gemeinden befinden sich in flämischem Territorium in der Peripherie von Brüssel und verfügen bisweilen über eine Mehrheit französischsprachiger Einwohner. Diese hätten das Recht, mit den Behörden in der französischen Sprache zu verkehren, was offenbar nicht gewährleistet sei, weil sie bei jedem Kontakt erneut ihren Wunsch nach einem französischen Formular anmelden müssten. Die Fazilitäten seien im Prinzip nur für Zuzüger gedacht, die nach einer gewissen Zeit in der Lage sein sollten, mit den Behörden in der lokalen Sprache zu verkehren, lautete die Begründung auf flämischer Seite.

In ihrem Entschliessungstext richtete die Parlamentarische Versammlung die Aufforderung an die flämische Regierung, anderssprachige Personen in Flandern zu integrieren, aber nicht zu assimilieren, sowie das Recht der französischsprachigen Minderheit in Flandern zur Erhaltung ihrer Identität und zur Entwicklung ihrer Kultur zu anerkennen. An die französischsprachigen Einwohner der Peripherie Brüssels erging die Aufforderung, sich zu integrieren, Niederländisch zu lernen und sich am kulturellen Leben Flanderns zu beteiligen. Sie sollten auch die Tatsache anerkennen, dass sie in Gemeinden mit sprachlicher Erleichterung in einer einsprachigen Region lebten und dass die Rechte der niederländisch sprechenden Bevölkerung geachtet werden müssten. Sie wurden auch aufgefordert, die Bemühungen um eine Ausweitung der sprachlichen Erleichterung in eine De-facto-Zweisprachigkeit einzustellen. Die belgische Regierung wurde aufgefordert, die Kommunikation und die kulturelle Zusammenarbeit über die Sprachgrenzen hinweg zu fördern, die Einrichtung zweisprachiger Schulen in den drei Sprachregionen ins Auge zu fassen, sowie die Ratifizierung des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in Erwägung zu ziehen. Weitergehende Vorschläge im Entschliessungsentwurf, wie zum Beispiel die Frage nach einer Neuverhandlung des Sprachenkompromisses und der schrittweisen Einführung der Zweisprachigkeit in Belgien, wurden in der Detailberatung abgelehnt. Ebenfalls keine Gnade fand die Idee eines Referendums zu diesen Fragen.

3.6 Der Zugang von Minderheiten zur Hochschulbildung (Wintersession 1998)

Die Parlamentarische Versammlung betrachtet Bildung als ein grundlegendes Menschenrecht. Deshalb sollte allen Personen, die ihren ständigen Wohnsitz in einem Unterzeichnerstaat des Europäischen Kulturabkommens haben, der Zugang zu allen Bildungsebenen, einschliesslich der Hoch-

schulbildung, gleichermaßen offenstehen. Man habe jedoch feststellen müssen, dass nationale Minderheiten im Hochschulbildungsbereich oft unterrepräsentiert seien. Verantwortlich dafür seien einmal das sozioökonomische Umfeld im allgemeinen, dann aber auch Probleme bei der Anerkennung von Qualifikationen, der Mangel an geeignetem Grund- und Sekundarschulunterricht und, in gewissen Fällen, politische Faktoren. Vor allem die Anwendung folgender Grundsätze in den Mitgliedstaaten könne hier Abhilfe schaffen: Vermeidung von Vorschriften betreffend den ausschliesslichen Gebrauch von Amtssprachen und der Verzicht auf die Assimilierung nationaler Minderheiten in die Mehrheitskultur. Eine entsprechende Empfehlung wurde an das Ministerkomitee zur Weiterleitung an die Mitgliedstaaten gerichtet. Weitere wichtige Punkte betrafen die Möglichkeit aller Bürger, ihre eigene Sprache und Kultur auf allen Schulebenen zu studieren, und die Ermöglichung des Zuganges zu angemessenen Formen und Ebenen des Schulunterrichts in ihrer Muttersprache für die Mitglieder sprachlicher Minderheiten, damit diese sich auf die Hochschule vorbereiten können.

3.7 Das Recht auf Privatsphäre (Sommeression 1998)

Die Exzesse bestimmter Medien im Zusammenhang mit dem Unfalltod der Prinzessin von Wales führten zu einer Entschliessung der Parlamentarischen Versammlung betreffend das Recht auf Privatsphäre. Das Recht auf Wahrung der Privatsphäre wird von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützt. Die EMRK schützt ebenfalls das Recht der freien Meinungsäusserung. Diese Rechte sind von grundlegender Bedeutung für eine demokratische Gesellschaft und besitzen den gleichen Stellenwert. Wie kann die Ausübung dieser beiden Rechte miteinander in Einklang gebracht werden? Es gab verschiedene Empfehlungen, wie der Schutz der Privatsphäre verstärkt werden könnte. Im Vordergrund stand dabei die Möglichkeit, Verleger und Journalisten bei Veröffentlichungen, die einen Eingriff in die Privatsphäre darstellen, ebenso haftbar zu machen wie bei Verleumdungen. Die Medien wurden aufgefordert, eigene Richtlinien für Veröffentlichungen einzuführen und eine Stelle zu schaffen, wo man sich wegen Beeinträchtigung der Privatsphäre beschweren und Richtigstellungen beantragen kann. An die Berufsverbände der Medien ging die Aufforderung, spezielle Kriterien für die Berufszulassung, Normen der Selbstkontrolle und einen journalistischen Verhaltenskodex auszuarbeiten.

3.8 Die Rechte der Wehrpflichtigen (Herbstsession 1998)

In den meisten Mitgliedstaaten des Europarates stützt sich die Verteidigung auf einen nationalen Wehrdienst und die Verpflichtung der jungen Menschen, ihrem Land über einen gesetzlich festgelegten Zeitraum zu dienen. Diese Soldaten sind somit Wehrpflichtige, keine regulären Militärangehörigen, und sie müssen als «Zivilpersonen oder Bürger in Uniform» angesehen werden. Diese jungen Menschen sollten daher dieselben Rechte und Grundfreiheiten geniessen wie normale Bürger. Dies schliesst die Möglichkeit nicht aus, dass Staaten Einschränkungen in bezug auf die Ausübung dieser Freiheiten vorsehen, wenn dies durch besondere Umstände oder zur Aufrechterhaltung von militärischer Disziplin gerechtfertigt ist, wobei aber die Europäische Menschenrechtskonvention strengstens eingehalten werden muss. Dies waren die Hauptpunkte in der Begründung der von der Parlamentarischen Versammlung verabschiedeten Entschliessung über die Wahrung der Rechte der Wehrpflichtigen.

Die Versammlung lädt die Mitgliedstaaten ein, eine zivile Kontrolle für die Belange der Wehrpflichtigen in der Form eines Organs mit Untersuchungs- und Informationskompetenzen einzurichten. Aufgrund von Vorkommnissen in der russischen Armee enthält die Entschliessung auch die Aufforderung, Folter, Misshandlung, Schikane und andere Praktiken zu verhüten, die gemäss Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention als unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe angesehen werden können.

3.9 Das Funktionieren der Demokratie in nationalen Parlamenten (Frühjahrssession 1998)

Die Zukunft des europäischen Einigungsprozesses ist untrennbar mit dem Aufbau einer gemeinsamen politischen Kul-

tur verbunden. Der Aufbau dieser gemeinsamen politischen Kultur soll wegen ihrer wichtigen Scharnierrolle zwischen der nationalen und der internationalen bzw. supranationalen Ebene über die nationalen Parlamente erfolgen. Voraussetzung für die Erfüllung dieser Scharnierrolle ist ein effizientes System der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, um eine bessere Umsetzung der Versammlungsent-scheide auf nationaler Ebene sicherzustellen. Eine kritische Beurteilung des Funktionierens der nationalen Parlamente in Europa kann dazu beitragen, deren Effizienz und damit auch die Wirksamkeit ihrer Scharnierrolle zu verbessern. Erwähnt wurde vor allem die Notwendigkeit einer ausgewogeneren Vertretung von Männern und Frauen und einer vermehrten Mitwirkung der Bürger und Bürgerinnen am politischen Entscheidungsfindungsprozess, um die Legitimität der politischen Repräsentation zu verstärken. Eine solche Verstärkung der Legitimität könnte dazu beitragen, das gestörte Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative zu korrigieren. Die Parlamentarische Versammlung erliess eine Reihe von konkreten Empfehlungen für die Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente.

3.10 Europäischer Verhaltenskodex betreffend den Waffenhandel (Herbstsession 1998)

Der globale Wert der Verkäufe schwerer konventionelle Waffen lag gemäss dem Stockholmer Institut für internationale Friedensforschung (SIPRI) 1997 mit etwas mehr als 25 Milliarden Dollar etwa 12 Prozent höher als 1996. Bekanntlich sind eine Reihe von Mitgliedstaaten grosse Produzenten und Exporteure von Waffen. Wirtschaftliche Schwierigkeiten und unwirksame staatliche Kontrollen haben in manchen Ländern zur Zunahme des unerlaubten Waffenhandels beigetragen. Hier soll die Ausarbeitung eines gesamteuropäischen Verhaltenskodex nach dem Vorbild des in diesem Jahr bereits angenommenen Verhaltenskodex der EU Abhilfe schaffen. Der EU-Kodex definiert acht Kriterien, nach welchen die EU-Staaten Gesuche um Waffenausfuhrerlizenzen beurteilen sollen. Ein wichtiges Kriterium ist dabei die Achtung der Menschenrechte im Zielland. Da dem Europarat bei der Bewertung der Achtung der Menschenrechte eine besondere Rolle zugewiesen wird, sollen nun die nötigen Konsultationsmechanismen zwischen dem Europarat und der EU geschaffen werden.

4. Sozialer Zusammenhalt

Das Kapitel «Sozialer Zusammenhalt» fasst die wichtigsten Ergebnisse der Verhandlungen und Tätigkeiten der Versammlung in folgenden Teilbereichen zusammen:

- Die Zukunft der Europäischen Sozialcharta;
- die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Stärkung des sozialen Zusammenhaltes in Europa;
- Sozialentwicklungsfonds des Europarates: Aktivitäten und Perspektiven.

4.1 Die Zukunft der Europäischen Sozialcharta (Wintersession 1998)

Demokratische Sicherheit ist unmöglich, wenn immer grössere Bevölkerungsschichten sozial ausgegrenzt werden. Besonders dramatisch ist die Lage in Osteuropa. Westeuropa ist von diesem Phänomen ebenfalls betroffen, wenn auch in einem kleineren Ausmass. Die Parlamentarische Versammlung will nun die Wirkung der Sozialcharta von 1961, mit welcher Mindeststandards hinsichtlich der sozialen Grundbedürfnisse der Menschen gewährleistet werden sollen, durch die Errichtung eines Europäischen Sozialgerichtshofes mit Individualklagerecht verstärken. Dadurch soll jeder Bürger das Recht erhalten, sein Land zu verklagen, wenn dieses gegen die sozialen Grundrechte verstösst, wie sie in der Europäischen Sozialcharta von 1961 verankert wurden. Als Alternative schlug die Versammlung die Aufnahme der grundlegenden sozialen Grundrechte in die Europäische Menschenrechtskonvention vor.

Diese Initiative muss vor dem Hintergrund der uneinheitlichen Übernahme und Anwendung der 1961 in Kraft getretenen Europäischen Sozialcharta (die Schweiz hat die Charta 1976 unterzeichnet, sie aber nicht ratifiziert), gesehen werden. Die später erarbeiteten Zusatzprotokolle wurden auch

nur teilweise übernommen. Diese Entwicklung hat zur Bildung eines uneinheitlichen sozialen Rechtsraumes in Europa geführt. Das europäische Sozialmodell soll mit Hilfe einer griffigeren Sozialcharta gesichert werden.

Die Parlamentarische Versammlung beauftragte ihre zuständige Kommission, zu kontrollieren, ob die Mitgliedstaaten, welche die Sozialcharta und ihre Zusatzprotokolle ratifiziert haben, deren Bestimmungen einhalten, und der Versammlung in regelmässigen Abständen darüber Bericht zu erstatten.

4.2 Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Stärkung des sozialen Zusammenhaltes in Europa (Wintersession 1998)

Armut und soziale Ausgrenzung stellen heute in Europa für Millionen von Menschen eine schmerzliche und dramatische Realität dar. Die soziale Ausgrenzung verstösst gegen die Menschenwürde und führt – zusammen mit sozialer und wirtschaftlicher Instabilität – schlussendlich zur Aushöhlung der demokratischen Grundlagen unserer Gesellschaften. Sozialer Zusammenhalt bedeutet insbesondere die Förderung eines Europas der sozialen Rechte, wobei letztere als Grundrechte gleichberechtigt neben den bürgerlichen und politischen Rechten stehen müssen. So lauten die Kernaussagen in der Begründung zur Empfehlung betreffend die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Stärkung des sozialen Zusammenhaltes in Europa, welche in der Wintersession 1998 von der Parlamentarischen Versammlung angenommen wurde. Neben zahlreichen Vorschlägen zur punktuellen Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung verdient die Aufforderung der Versammlung an das Ministerkomitee zur Errichtung einer Überwachungsstelle für den sozialen Zusammenhalt in Europa besondere Beachtung. Die Überwachungsstelle würde Informationen und Statistiken über Armut und Ausgrenzung in den Mitgliedländern zusammentragen und auswerten und diesen mit Rat und Tat beistehen.

Das Ministerkomitee hat in der Zwischenzeit ein Europäisches Komitee für den sozialen Zusammenhalt als einen ersten Schritt in Richtung einer Strategie in diesem Bereich geschaffen. Das Komitee wird die Zusammenarbeit zwischen den Staaten koordinieren und stimulieren und eng mit anderen, in diesem Bereich tätigen internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten.

4.3 Der Fonds für soziale Entwicklung des Europarates: Tätigkeiten und Perspektiven (Sommer-session 1998)

1956 wurde der Fonds für soziale Entwicklung des Europarates geschaffen, um den Mitgliedstaaten bei der Lösung sozialer Probleme im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen oder Vertriebenen sowie Opfern von Natur- oder Umweltkatastrophen zu helfen. Diese prioritären Aufgaben wurden in den 1997 in Kraft getretenen neuen Fondsstatuten bestätigt. In ihrer Debatte über den Fonds für soziale Entwicklung schloss sich die Versammlung dieser Sicht der Dinge an. Sie begrüsst aber auch den Appell des zweiten Europaratstgipfels, sich aktiv an den Arbeiten des Europarates zur Förderung des sozialen Zusammenhalts zu beteiligen und seine Investitionstätigkeit im sozialen Bereich und zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu verstärken.

5. Sicherheit der Bürger

Das Kapitel «Sicherheit der Bürger» fasst die wichtigsten Ergebnisse der Verhandlungen und Tätigkeiten der Parlamentarischen Versammlung in folgenden Teilbereichen zusammen:

- Missbrauch und Vernachlässigung von Kindern;
- Wirtschaftskriminalität;
- europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung der Korruption.

5.1 Missbrauch und Vernachlässigung von Kindern (Frühjahrssession 1998)

Die Aufdeckung schwerer Verbrechen gegen Kinder und die Existenz pädophiler Netze in Europa führten im Herbst 1996 zu einer Dringlichkeitsdebatte und zur Verabschiedung einer Entschliessung betreffend die sexuelle Ausbeutung von Kindern. Die dramatischen Vorkommnisse neueren Datums in Belgien führten zu weiteren Vorschlägen der Parlamentari-

schen Versammlung zur Verbesserung des Schutzes von Kindern. Von besonderer Bedeutung ist der Vorschlag, dass in Europa verurteilte Kinderschänder künftig in einem zentralen Strafregister erfasst werden sollen. Mit einer solchen Datei, welche auch Verurteilungen wegen Kindesmisshandlungen umfassen soll, will man eine wirksame Strafverfolgung von Wiederholungstätern sicherstellen. Gegenwärtig werden diese im Wiederholungsfall nur dann vor Gericht zur Verantwortung gezogen, wenn sie im selben Land rückfällig werden. Die Modalitäten sollen in einer neuen europäischen Konvention geregelt werden, die von Belgien angeregt wurde. In seiner Rede vor der Versammlung in der Sommersession 1998 erinnerte König Albert II von Belgien an diese Initiative. Er bedauerte das Ethikdefizit unserer Gesellschaften und rief zum Kampf gegen den Missbrauch der Kinder auf. Der Europarat könne hier über die Erarbeitung dieser Konvention eine konkrete Rolle spielen.

5.2 Wirtschaftskriminalität (Wintersession 1998)

Die Wirtschaftskriminalität (inklusive Geldwäscherei) hat in den letzten Jahren derart zugenommen, dass sie nicht nur die wirtschaftliche und soziale Stabilität vieler Länder ernsthaft bedroht, sondern auch die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie selbst. Diese Situation erfordert eine engere Zusammenarbeit aller betroffenen Länder und insbesondere der Mitgliedsländer des Europarates. Es gäbe schon verschiedene einschlägige Konventionen des Europarates – so jene betreffend die Auslieferung, die gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen, die Überstellung verurteilter Personen, jene betreffend den Insider-Handel und die Geldwäscherei sowie jene betreffend die Ermittlung, Beschlagnahmung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten – die von allen Mitgliedsländern ratifizieren werden sollten. Die Parlamentarische Versammlung forderte auch eine Koordination der Ermittlungen im Zusammenhang mit Erträgen von kriminellen wirtschaftlichen Tätigkeiten, was schnellgreifende gesetzliche Mechanismen zur Aufhebung des Bankgeheimnisses sowie andere Bestimmungen erfordern könnte, um Bankiers, Magistratspersonen, Buchhalter und Anwälte gerichtlich zur Brechung ihrer Schweigepflicht zwingen zu können.

5.3 Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung der Korruption (Sommersession 1998)

Korruption untergräbt die Prinzipien der Gleichheit, der sozialen Gerechtigkeit und der guten Verwaltung und bedroht damit die Stabilität der demokratischen Institutionen und das moralische Fundament der Gesellschaft. Die Parlamentarische Versammlung begrüßte daher die Ausarbeitung einer Konvention zur Bekämpfung der Korruption nur sechs Monate nach einem entsprechenden Beschluss der 2. Gipfelkonferenz vom Oktober 1997 in Strassburg. In ihrer Stellungnahme zum Konventionsentwurf zuhanden des Ministerkomitees musste sie aber die Zulassung einer zu grossen Zahl von Vorbehalten – ausgenommen davon sind nur die Besteuerung von inländischen öffentlichen Bediensteten – bemängeln. Damit würde die Konvention ihrer Substanz beraubt. Sie forderte deshalb das Ministerkomitee dazu auf, die Zahl der möglichen Vorbehalte zu begrenzen und deren automatisches Erlöschen nach fünf Jahren (anstatt der vorgesehenen unbegrenzten Dauer) vorzusehen sowie die Anzahl der Ratifizierungen (12), die für ein Inkrafttreten der Konvention erforderlich wäre, zu reduzieren. Am 4. November 1998 nahm das Ministerkomitee die Konvention an und legte sie im Januar 1999 zur Unterschrift und Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten auf.

6. Demokratische Werte und kulturelle Vielfalt

Das Kapitel «Demokratische Werte und kulturelle Vielfalt» fasst die wichtigsten Ergebnisse der Verhandlungen und Tätigkeiten der Parlamentarischen Versammlung in folgenden Teilbereichen zusammen:

- Sprachliche Vielfalt und
- die bedrohten Kulturen der uralischen Minderheiten.

6.1 Sprachliche Vielfalt (Herbstsession 1998)

Die sprachliche Vielfalt in Europa ist ein wertvolles Kulturgut, das erhalten und geschützt werden muss. Heute lernt aber eine überwiegende Mehrheit der Schüler in Europa Englisch, während andere grosse europäische Sprachen vernachlässigt werden.

Im Zeitalter der Globalisierung hat das Englische als Lingua franca noch an Bedeutung gewonnen. Es gelte nun diese beiden wichtigen Anliegen, nämlich sprachliche Vielfalt und internationale Sprache, miteinander in Einklang zu bringen, damit Europa wirtschaftlich wettbewerbsfähig bleibt und gleichzeitig seine kulturelle Vielfalt erhalten kann. Die Parlamentarische Versammlung forderte das Ministerkomitee zur Ergreifung der notwendigen Massnahmen auf.

6.2 Die bedrohten Kulturen der uralischen Minderheiten (Herbstsession 1998)

Wie oben vermerkt ist die sprachliche Vielfalt ein wertvolles europäisches Kulturgut, das erhalten und geschützt werden muss. Der Europarat betrachtet es deshalb als ein besonderes Anliegen, das Weiterbestehen der sprachlichen Minderheiten zu garantieren. Weltweit sprechen über 23 Millionen Menschen uralische Sprachen. 3,3 Millionen von ihnen leben als Minderheiten in Russland, teilweise in autonomen Republiken. Andere leben in Norwegen, Schweden, Finnland und in Lettland. Die Parlamentarische Versammlung ist besorgt über die Bedrohung der uralischen Sprachen. Die Bedrohung der Minderheitensprachen muss vor allem vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwälzungen gesehen werden, welche die Menschen oft zwingen, sich auf Alltagsprobleme und die Bestreitung des Lebensunterhaltes zu konzentrieren. Die Versammlung erinnerte an frühere Empfehlungen zur Förderung verstreuter Minderheitenkulturen und insbesondere an die Aufforderung zur Einrichtung eines einschlägigen Forschungszentrums. Dieses Zentrum hätte die wichtige Aufgabe, die verstreuten Minderheiten bei der Erhaltung ihrer kulturellen Traditionen zu unterstützen, um das Verschwinden europäischer Sprachen und Kulturen zu verhindern. Es sollte deshalb auch eine Überwachungsfunktion erhalten. Darüber hinaus forderte die Versammlung die betroffenen Länder auf, die nötigen Massnahmen für die Erhaltung dieser Minderheiten zu ergreifen.

7. Die Beziehungen zu den europäischen Nichtmitgliedsländern

Im Kapitel «Beziehungen zu den europäischen Nichtmitgliedsländern» stehen Bosnien-Herzegowina im Zusammenhang mit der Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen und Jugoslawien im Zusammenhang mit der Kosovo-Krise im Vordergrund.

7.1 Bosnien-Herzegowina: Die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen (Wintersession 1998)

Der Konflikt in Bosnien-Herzegowina entwurzelte ungefähr 2,2 Millionen Menschen, wovon die Hälfte Binnenvertriebene sind. Ungefähr 580 000 Flüchtlinge befinden sich in den Ländern des ehemaligen Jugoslawien und 635 000 in anderen europäischen Ländern. In den letzten zwei Jahren haben wohl grössere Rückführungen stattgefunden, aber fast ausschliesslich in Gebiete, in denen die Rückkehrer zu den grössten ethnischen Gruppen gehören. Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierung von Minderheiten, Unsicherheit, hohe Arbeitslosigkeit, niedriger Lebensstandard, Wohnungsnotstand, fehlende öffentliche Infrastrukturen sowie administrative, gesetzliche und politische Hürden sind die Haupthindernisse.

Die Parlamentarische Versammlung bekräftigte ihre Unterstützung für die uneingeschränkte Umsetzung des Übereinkommens von Dayton, in dessen Anhang Nr. 7 das Recht der Flüchtlinge und Vertriebenen auf Rückkehr in ihre ursprünglichen Wohnorte, auf Wiedererlangung von Eigentum und auf Ersatz auf Eigentum, das ihnen nicht wiedergegeben werden kann, anerkannt wird. Sie forderte die Parteien in Bosnien-Herzegowina auf, Massnahmen und Schikanen, die eine integrale Umsetzung des Dayton-Übereinkommens verhindern oder verzögern, zu unterlassen, und richtete einen Appell an die Mitgliedstaaten, eng mit dem Hochkommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, um eine zeitlich gestaffelte und geordnete Rückkehr in Würde und Sicherheit zu gewährleisten, sowie ihre Beiträge an den Wiederaufbau zu erhöhen.

Das Parlament von Bosnien-Herzegowina ist in der Parlamentarischen Versammlung im Rahmen des Sondergäste-

status vertreten und kann an den Arbeiten der Versammlung und ihrer Kommissionen ohne Stimmrecht teilnehmen. Das Beitritts-gesuch von Bosnien-Herzegowina ist seit 1995 hängig. Im Dezember 1998 wurde der von der Versammlung in Auftrag gegebene Bericht der «juristes éminents» dem Versammlungsbüro zugeleitet, womit wieder Bewegung in die Beitrittsdiskussion gekommen ist. Als nächstes muss das Ministerkomitee der Versammlung das Beitritts-gesuch zur Stellungnahme überweisen. Diese Stellungnahmen sind gemäss bisheriger Praxis in der Regel ausschlaggebend. Da über eine beschleunigte Aufnahme Bosnien-Herzegowinas Meinungsverschiedenheiten im Ministerkomitee bestehen, ist der Zeitpunkt der Übermittlung des Beitritts-gesuches an die Parlamentarische Versammlung zur Stellungnahme noch offen.

7.2 Entwicklungen in der Bundesrepublik Jugoslawien und die Lage in Kosovo (Winter-, Frühjahrs-, Sommer- und Herbstsession 1998)

«Jugoslawien und die Lage in Kosovo» waren Gegenstand von mehreren Debatten. Die erste Debatte fand im Januar 1998 noch vor der Verschärfung der Lage in Kosovo statt und beendete eine lange Phase der Suspendierung der Zusammenarbeit, die auf den Entzug des Sondergästestatus des jugoslawischen Parlaments nach dem Ausbruch des Krieges folgte. Mit dieser Debatte, an der auch eine jugoslawische Delegation teilnahm, wollte man den Grundstein zu einem neuen Dialog legen. Die Einladung zum Dialog basiert auf der Erkenntnis, dass ein dauerhafter Friede auf dem Balkan nur möglich ist, wenn sich alle Länder am Friedensprozess beteiligen und im Europarat integriert sind. Der ungarische Berichterstatter erinnerte die jugoslawischen Gäste daran, dass die Tür des Europarates auch ihrem Land offen stehe, wenn es bereit sei, die unumgänglichen demokratischen Reformen durchzuführen und die Unverletzlichkeit der Grenzen anzuerkennen. Leider benutzte die jugoslawische Delegation die von der Parlamentarischen Versammlung offerierte Plattform nur zu scharfen Äusserungen gegenüber der albanischen Bevölkerung in Kosovo und war überhaupt nicht zu einem konstruktiven Dialog bereit. Unmittelbar vor der dramatischen Verschärfung der Lage in Kosovo im März 1998 stellte Jugoslawien ein Gesuch um Beitritt zum Europarat. Das Ministerkomitee sah damals darin – im Rückblick wohl etwas verfrüht – ein Signal, das den Willen Jugoslawiens be-kunde, die Werte der Organisation – Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit – auf seinem ganzen Staatsgebiet zu respektieren. Die Ereignisse in Kosovo führten erneut zu einer Abkühlung der Beziehungen. In den darauffolgenden Dringlichkeitsdebatten empfahl die Parlamentarische Versammlung eine grössere Autonomie für Kosovo und machte Präsident Milosevic persönlich für die Eskalation der Gewalt verantwortlich. Aber auch die Führung der Kosovo-Albaner müsse ihr möglichstes tun, um eine weitere Eskalation der Gewalt zu verhindern. Sie forderte die jugoslawischen Behörden auf, ihre militärischen Operationen in Kosovo zu beenden, die Sicherheitskräfte auf ein Minimum zu reduzieren und zur bedingungslosen Wiederaufnahme der Verhandlungen mit den Vertretern der Kosovo-Albaner Hand zu bieten. Schliesslich beschloss die Versammlung die Durchführung einer internationalen Konferenz über die Lage der Flüchtlinge und Vertriebenen im Kosovo.

Zwei hochkarätige Delegationen der Parlamentarischen Versammlung begaben sich im März und im Juni 1998 nach Belgrad und Pristina, um eine politische Lösung für den Konflikt zu suchen. Die zweite Delegation machte auch einen Abstecher nach Montenegro, um der Unterstützung der Versammlung für die dortigen demokratischen Reformen Ausdruck zu geben.

Die Verschärfung der Lage in Kosovo führte zu einer weiteren Dringlichkeitsdebatte in der Herbstsession 1998. Für die Versammlung ist es klar, dass eine dauerhafte Lösung des Konfliktes nur unter folgenden Bedingungen möglich ist:

- Rückzug der serbischen Sicherheitskräfte, Entwaffnung der ethnischen albanischen Gruppen, Stationierung einer internationalen Friedenstruppe;
- grösstmögliche Autonomie für Kosovo im Rahmen der Bundesrepublik Jugoslawien;

- demokratische Reformen in der Bundesrepublik Jugoslawien;
- internationale Garantien.

Die Parlamentarische Versammlung forderte das Ministerkomitee auf, eine internationale Konferenz über den künftigen Status Kosovos zu organisieren. Ob eine solche Konferenz etwas bringe, wurde in der Debatte bezweifelt. Milosevic habe bisher die Appelle des Europarates, der OSZE und der Vereinten Nationen ignoriert, und vermutlich könne man die jugoslawische Regierung nur mit einer militärischen Aktion an den Verhandlungstisch bringen. Im Zusammenhang mit der durch den Kosovo-Konflikt entstandenen prekären Flüchtlingssituation forderte die Versammlung das Ministerkomitee auf, bei der jugoslawischen Regierung zu intervenieren, um eine Rückkehr der Flüchtlinge vor dem Winter zu erwirken und den humanitären Hilfsorganisationen eine ungehinderte Tätigkeit zu ermöglichen.

Die Kommission für Rechtsfragen und Menschenrechte hatte verschiedene Anträge eingereicht mit dem Ziel, die schweren Menschenrechtsverletzungen in Kosovo detailliert im Empfehlungstext der Versammlung aufzuführen. Die Versammlung, als demokratisches Gewissen des Europarates sollte sich nicht davor scheuen «d'appeler un chat un chat, c'est-à-dire d'appeler un meurtre un meurtre», meinte der Berichterstatter. Nach Absprache mit der Politischen Kommission wurden diese Anträge dann leider ohne eine explizite Begründung zurückgezogen.

8. Beziehungen zu internationalen Organisationen

Die Parlamentarische Versammlung pflegt regelmässige Beziehungen mit folgenden internationalen bzw. supranationalen Organisationen:

- Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD);
- Europäische Union (EU);
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE);
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD);
- Vereinte Nationen (Uno).

Für zwei dieser Organisationen (EBRD und OECD) dient die Parlamentarische Versammlung als parlamentarisches Forum, wobei im Falle der OECD jeweils Parlamentarier aus den nichteuropäischen OECD-Mitgliedsländern an den Debatten teilnehmen können.

8.1 Beziehungen zur Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Sommer-session 1998)

Die Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) wurde 1991 mit dem Ziel gegründet, den Mittel- und Osteuropäischen Ländern sowie den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) den Übergang zu offenen Marktwirtschaften zu erleichtern. Die Tätigkeiten dieser Institution sind für den wirtschaftlichen – und eng damit verbunden auch für den demokratischen – Transformationsprozess in diesen Ländern ausserordentlich wichtig. Die Bank ist sich der Bedeutung der Verbindung zwischen Wirtschaft und Demokratie wohl bewusst, werden doch in Artikel 1 des Gründungsvertrages die Prinzipien der pluralistischen Demokratie als eines der Operationskriterien der Institution bezeichnet. Damit wird auch die Verbindung der Tätigkeit der EBRD mit den Tätigkeiten und Zielen des Europarates offensichtlich, was die Bedeutung der Rolle der Versammlung als Parlamentarisches Forum für diese Institution unterstreicht. Die Parlamentarische Versammlung nimmt diese Aufgabe im Rahmen von jährlichen Debatten über den EBRD-Tätigkeitsbericht wahr.

Die Versammlung bewertete die Arbeit der Bank als gut, stellte jedoch fest, dass sie auch eine wichtige Aufgabe im öffentlichen Sektor, insbesondere in den Bereichen Umwelt, Energie, nukleare Sicherheit, Abfallbeseitigung, Transport und Kommunikation, zu erfüllen habe, wo Investitionen entscheidend für eine dauerhafte Entwicklung sein können.

Der Präsident der EBRD begrüsst die Rolle des Europarates im Zusammenhang mit der Ausarbeitung einer Konvention zur Bekämpfung der Korruption (siehe Ziffer 5.3 oben) und der Bildung der «Groupe d'Etats contre la corruption

(GRECO)», da auch seine Institution in ihrer täglichen Arbeit mit dem Korruptionsproblem konfrontiert sei.

8.2 Beziehungen zur Europäischen Union (Frühjahrssession 1998)

Der Vertrag von Amsterdam wies der EU erweiterte Kompetenzen in Bereichen zu, in denen der Europarat seit vielen Jahren tätig ist und über eine beträchtliche Erfahrung verfügt. Besonders gravierende Kompetenzüberschneidungen drohen im Menschenrechtsbereich, nachdem die Staats- und Regierungschefs in Amsterdam einen eigenen Grundrechtskatalog in den EU-Vertrag aufgenommen hatten, obwohl mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) des Europarates schon vor über vierzig Jahren eine Grundrechtsbasis für den ganzen Kontinent geschaffen wurde. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg wird künftig auf diesbezügliche Klagen von EU-Bürgern einzutreten haben, wodurch die Gefahr abweichender Rechtsprechung entsteht. Auch wenn sich der EU-Gerichtshof an entsprechenden Urteilen des Strassburger Gerichtshofes orientieren würde, sind für Luxemburg letzten Endes die EU-Verträge massgeblich. Um hier Probleme zu vermeiden schlug die Versammlung der EU einmal mehr vor, der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten. Offenbar besitzt die EU die für diesen Schritt notwendige völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit noch nicht.

Im Rahmen des Europarates wurden bisher 170 Europäische Konventionen erarbeitet, welche die Grundlage für die Harmonisierung der Gesetze in den Mitgliedstaaten bilden. Um zu verhindern, dass die EU in gewissen Bereichen wieder bei null anfängt, forderte die Parlamentarische Versammlung die EU auf, den Konventionen des Europarates beizutreten. Ebenfalls als prüfenswert erwähnte sie die Möglichkeit eines Beitritts der EU zum Europarat. Damit könnten Doppelspurigkeiten am effizientesten vermieden werden. Notwendig sei auch eine bessere Koordination zwischen dem Europarat und der EU im aussen- und sicherheitspolitischen Bereich. Hans van den Broek, Verantwortlicher für die Aussenbeziehungen der EU-Kommission, würdigte in der Wintersession 1998 die wichtige und unersetzbare Rolle des Europarates bei der Verstärkung der Demokratie und beim Schutz der Menschenrechte in den Transformationsländern, was den komplementären und konsolidierenden Charakter der Tätigkeiten der beiden Organisationen bestätigte. Der Europarat trage damit auch dazu bei, die Gesetzgebungen der EU-Beitrittskandidaten in diesen wichtigen Bereichen EU-kompatibel zu machen.

8.3 Beziehungen zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Sommer- und Herbstsession 1998)

Die Frage der Beziehungen zwischen dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist ein Dauerbrenner. In der letzten Zeit war viel die Rede von einer Verschmelzung der beiden Organisationen oder einer Allianz zwischen ihnen. Auf den ersten Blick spricht vieles für eine solche Lösung, verfolgen doch beide Organisationen das gleiche Ziel der Stabilität und Sicherheit in Europa auf der Grundlage von Demokratie und der Achtung der Menschenrechte. Wesentliche Unterschiede zwischen den beiden Organisationen sprechen aber gegen die Verwirklichung solcher Pläne. Die OSZE ist eine auf politischen Verpflichtungen beruhende transatlantische Organisation. Ihre Tätigkeitsbereiche umfassen vor allem präventive Diplomatie und Krisenbewältigung. Der Europarat verfügt, basierend auf der Grundlage demokratischer Mindestnormen und der Vorherrschaft des Rechts, über ein in der Welt einzigartiges, verbindliches Menschenrechts-Schutzsystem. Der Europarat setzt, wie es ein Mitglied der Parlamentarischen Versammlung ausdrückte, die Stärke des Rechts gegen das Recht des Stärkeren und trägt damit auch zur strukturellen Konfliktverhütung und zur Wiederherstellung politischer Strukturen nach einem Konflikt bei. Anhand der Beispiele der Todesstrafe und der Art und Weise des Vorgehens gegen den amerikanischen Präsidenten wurde auch darauf hingewiesen, dass das europäische Verständnis der Menschenwürde und des Persönlichkeitsschutzes nicht unbedingt mit jenem der USA übereinstimme. Noch deutlicher

drückte sich die Stellungnahme der Kommission für juristische Fragen und Menschenrechte über die unterschiedlichen Menschenrechtstraditionen in Europa und in den USA aus: Die Vereinigten Staaten hätten bisher nie einem internationalen Rechtsschutzmechanismus unterworfen und möchten die Menschenrechte im Bereich, der «politiquement influençable» ist, behalten. Sie gehen auch davon aus, dass die Demokratie allein die Menschenwürde garantiere. Die Europäer müssten jedoch die Erfahrung machen, dass Demokratie hier allein nicht immer genügt.

Die Parlamentarische Versammlung sprach sich aus allen diesen Gründen klar gegen eine Verschmelzung mit der OSZE oder eine Allianz zwischen Europarat und OSZE aus. Die beiden Organisationen sollten jedoch ihre Feldeinsätze künftig besser koordinieren und die entsprechenden Massnahmen ergreifen.

Es ist zu bedauern, dass es der OSZE und dem Europarat in einem vom niederländischen Aussenminister einberufenen Seminar in den Haag im Juni 1998 nicht gelungen ist, die jeweiligen Aufträge und Kompetenzen der beiden Organisationen bei gemeinsamen Missionen zu präzisieren, wie das von der Schweizer Delegation an diesem Seminar vorgeschlagen worden war.

8.4 Beziehungen zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Herbstsession 1998)

Die Debatte über den Tätigkeitsbericht der Beziehungen zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) fand vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrisen in Südostasien und in Russland statt. Die Parlamentarische Versammlung forderte rasche politische, wirtschaftliche und soziale Reformen in den betroffenen Ländern. Auch Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Transparenz seien für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung, mahnte die Versammlung. Einen prominenten Platz in der Debatte nahm auch das sich im Rahmen der OECD in Ausarbeitung befindliche Multilaterale Investitionsabkommen ein. Ein grosser Teil der Äusserungen waren kritisch. Es wurde mehr Transparenz, Demokratie und parlamentarische Kontrolle verlangt. Insbesondere betont wurden auch die Gefahren für die Erhaltung der kulturellen Identität der europäischen Länder, wenn die Kultur einen Teil des Abkommens bleiben sollte. Die Kommission für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen wird eine öffentliche Anhörung zum Thema Multilaterales Investitionsabkommen durchführen. An der Debatte nahmen ebenfalls parlamentarische Delegationen aus Kanada, Mexiko und Japan sowie der Generalsekretär der OECD teil.

8.5 Beziehungen zu den Vereinten Nationen (Frühjahrssession 1998)

Die Parlamentarische Versammlung nahm eine Debatte über die Reform der Uno zum Anlass, sich für eine umfassendere Beteiligung der nationalen Parlamente der Mitgliedländer an der Uno-Arbeit einzusetzen. Eine vermehrte parlamentarische Beteiligung würde der Organisation grössere demokratische Legitimität verleihen. Die Reform der Vereinten Nationen biete auch die Gelegenheit, die Zusammenarbeit mit dem Europarat zu überprüfen. Dies sei wegen der vermehrten Beteiligung der Vereinten Nationen an friedenserhaltenden, humanitären und anderen Missionen in einer Reihe von Mitgliedstaaten des Europarates notwendig. Die Vereinten Nationen könnten hier von den Erfahrungen des Europarates im Bereich der Konfliktverhütung profitieren. Der Europarat müsste sich eigentlich auch aufgrund seiner einzigartigen Erfahrung bei der Förderung demokratischer Sicherheit für die Anerkennung als regionale Organisation für Konfliktverhütung nach Kapitel VIII der Uno-Charta qualifizieren. Die Uno-Generalversammlung hat dem Europarat vor zehn Jahren den Beobachterstatus gewährt.

9. Beziehungen zum Kongress der Gemeinden und Regionen Europas

Der 1994 geschaffene Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) ersetzte die Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas. Nach dem Modell der Parlamentarischen Versammlung setzt sich der Kongress aus 286 Mitgliedern und ebenso vielen Stellvertretern zu-

sammen, die alle gewählte Vertreter der Gemeinden und Regionen oder Beamte sind, die diesen Institutionen gegenüber direkt verantwortlich sind. Der Kongress besteht aus der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen. Ähnlich wie die Parlamentarische Versammlung kennt der Kongress auch das Institut des besonderen Gästestatus für kommunale und regionale Delegationen aus Nichtmitgliedländern. Der KGRE garantiert die Teilnahme der Gemeinden und Regionen am europäischen Einigungsprozess und fördert die Dezentralisierung. Zu seinen vorrangigen Aufgaben gehört die Förderung der lokalen und regionalen Demokratie und der grenzüberschreitenden und überregionalen Zusammenarbeit in Europa. Seit der Wende von 1989 ist die Stärkung der lokalen und regionalen Demokratie ein Schwerpunktthema des KGRE geworden. So befasste sich der Kongress in seiner letzten Session vom Mai 1998 mit den diesbezüglichen Entwicklungen in Bulgarien, Kroatien, Lettland und in der Ukraine. Aber auch die westlichen Mitgliedländer sind nicht ausgenommen, was sich in Reformempfehlungen des Kongresses an die Adresse der englischen Behörden niederschlug.

1993 wurden im Zusammenhang mit dem Friedensprozess in Ex-Jugoslawien sogenannte «Ambassades de la démocratie locale» eingerichtet. Diese fördern Respekt der Menschenrechte und der Demokratie, helfen beim Aufbau der zivilen Gesellschaft mit und führen vertrauensbildende Massnahmen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen durch.

Prominente Beispiele der Zusammenarbeit zwischen der Parlamentarischen Versammlung und dem KGRE sind der vom KGRE ausgearbeitete Entwurf für eine Europäische Landschaftskonvention und die von der Versammlung angeregte Ausarbeitung eines umfassenden europäischen Raumordnungsschemas. Die Parlamentarische Versammlung äusserte sich in ihrer, auf Ersuchen der KGRE erfolgten Stellungnahme positiv zum Entwurf der Europäischen Landschaftskonvention und später auch zur endgültigen Fassung. Am 28. Mai 1998 richtete der KGRE eine Empfehlung an die Europäische Raumplanungsministerkonferenz zur Unterstützung der oben erwähnten Initiative der Parlamentarischen Versammlung betreffend ein europäisches Raumordnungsschema.

10. Beziehungen zu Randregionen

Es kann Europa nicht gleichgültig sein, was in den Randregionen und insbesondere im Mittelmeerraum geschieht. Aus diesem Grund befasst sich die Parlamentarische Versammlung auch periodisch mit den dortigen Entwicklungen. So setzte sie sich im Berichtsjahr mit der Lage in Algerien und mit der Frage der nachhaltigen Entwicklung im Mittelmeer- und im Schwarzmeerraum auseinander.

10.1 Die Lage in Algerien (Wintersession 1998)

Die Parlamentarische Versammlung erinnerte in ihrem Empfehlungstext daran, dass Millionen Männer und Frauen moslemischen Glaubens in den Mitgliedstaaten des Europarates leben und dass sich der Islam – wie andere grossen Religionen – für Toleranz, Frieden und Verständigung einsetzt. Leider werde der Islam von Extremisten und Terroristen für ihre kriminellen Zwecke missbraucht. Die Versammlung verurteilte die barbarischen Terrorakte in Algerien, welche nicht nur den Frieden und die Stabilität im Mittelmeerraum direkt bedrohten, sondern darüber hinaus auch das Zusammenleben von moslemischen und nichtmoslemischen Bürgern in Europa gefährdeten. Sie forderte die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, den Asylbewerbern aus Algerien den Status von Gewaltopfern zu gewähren und ihre Rückführung solange wie nötig auszusetzen. Die Parlamentarische Versammlung forderte die algerische Regierung auf, in einen echten politischen Dialog mit allen Kräften des Landes einzutreten. Die Versammlung werde versuchen, direkt mit dem algerischen Parlament Kontakt aufzunehmen, um auszuloten, wie die Erfahrungen des Europarates in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in Algerien angewendet werden könnten.

10.2 Die nachhaltige Entwicklung im Mittelmeer- und Schwarzmeerraum (Wintersession 1998)

Mehrere Mitgliedländer des Europarates sind Anrainer des Mittelmeerraumes. Auch alle Länder des Schwarzmeerraumes sind entweder Mitglieder des Europarates oder sie besitzen mindestens den Sondergästestatus bei der Parlamentarischen Versammlung. Aus diesem Grund betrachtet sich der Europarat als besonders gut geeignet, sich mit den Problemen dieser Räume zu befassen. Möglichkeiten der Zusammenarbeit bestehen z. B. in den Bereichen Umwelt, Raumplanung, Kultur und Wanderbewegungen. Die Versammlung würde es daher als sinnvoll betrachten, bestimmte Sitzungen der zuständigen Fachkommissionen für eine Teilnahme der Parlamente von Nichtmitgliedstaaten des Mittelmeerraumes zu öffnen. Im selben Geiste wünscht die Versammlung auch ihre Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der Schwarzmeerkoooperation auszuweiten. Die Versammlung hat auch stets das Ziel der Interparlamentarischen Union, Konferenzen über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum (KSZM-Prozess) zu veranstalten, unterstützt und gefördert und ist der Auffassung, dass hier potentielle Synergien zwischen den beiden Gremien besser genutzt werden könnten.

Vom 25. bis 27. Februar 1999 wird in der Türkei die 5. Konferenz der Mittelmeer- und Schwarzmeerregionen stattfinden, die von der Parlamentarischen Versammlung zusammen mit dem Kongress der Gemeinden und Regionen Europas organisiert wird.

Bloetzer Peter (C, VS) présente au nom de la Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe le rapport écrit suivant:

Le présent rapport de la Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe se distingue sensiblement des précédents, tant sur le fond, avec une place privilégiée accordée au politique, que sur la forme, avec une structure non plus chronologique, mais thématique. Il reprend d'abord les quatre grands domaines définis dans le Plan d'action qui, en vue de renforcer la stabilité démocratique dans les pays membres, avait été adopté au cours de l'automne 1997 à Strasbourg à l'issue du 2e Sommet du Conseil de l'Europe, à savoir: «Démocratie et droits de l'homme», «Cohésion sociale», «Sécurité des citoyens», «Valeurs démocratiques et diversité culturelle». Cette identité dans la présentation permet en effet d'apprécier plus précisément le rôle joué par l'Assemblée parlementaire dans la mise en oeuvre de ce Plan d'action.

Par ailleurs, le présent rapport traitera des relations de l'Assemblée parlementaire (l'Assemblée):

- avec les pays européens non-membres;
- avec des organisations internationales;
- avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe;
- avec les régions périphériques.

Le rapport annuel de la délégation ne contiendra plus à l'avenir le résumé des interventions effectuées par ses membres au cours des débats de l'Assemblée.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport.

1. Composition de la délégation

Lors de l'année sous revue, la délégation se composait comme suit:

- Conseil national: Ruffy (président), Columberg, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Gross Andreas, Lachat, Mühlemann, Vermot;
- Conseil des Etats: Bloetzer (vice-président), Marty Dick, Plattner, Seiler Bernhard.

Fonctions spéciales exercées par les membres de la délégation au cours de l'année sous revue:

- M. Ruffy, conseiller national, 1er vice-président de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux;
- Mme Fehr Lisbeth, conseillère nationale, vice-présidente de la sous-commission «Réfugiés» de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie;
- M. Frey Claude, conseiller national, vice-président de la sous-commission «Nord-Sud: le rôle de l'Europe» de la Commission des questions économiques et du développement;

– M. Gross Andreas, conseiller national, 3e vice-président de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille, président de la sous-commission «Démocratie participative» de la Commission des relations parlementaires et publiques;

– M. Mühlemann, conseiller national, vice-président de l'Assemblée parlementaire;

– M. Bloetzer, député au Conseil des Etats, 2e vice-président de la Commission des questions économiques et du développement;

– M. Plattner, député au Conseil des Etats, vice-président de la sous-commission de la politique scientifique et de l'éthique de la Commission de la science et de la technologie, représentant de l'Assemblée parlementaire au sein du CDBI et membre du groupe de travail «Human Genetics»;

– M. Seiler Bernhard, député au Conseil des Etats, 1er vice-président de la Commission de l'agriculture et du développement rural.

2. Le Conseil de l'Europe a 50 ans – Rétrospective et perspective

Le 19 septembre 1946, Winston Churchill prononçait à Zurich le fameux discours intitulé «The United States of Europe – France and Germany must lead the way», qui a donné l'impulsion pour la création du Conseil de l'Europe à Londres, le 5 mai 1949. Dans son discours, après avoir rappelé les ravages causés par cinq ans de conflit, Churchill appelle de ses vœux «un remède qui, comme par miracle, transformerait toute la scène et parviendrait, en quelques années, à rendre toute l'Europe ou la plus grande partie de ce continent aussi libre et heureuse que peut l'être la Suisse aujourd'hui». «Nous devons construire, conclut-il, une sorte d'Etats-Unis d'Europe», en ajoutant que la première mesure concrète à prendre pour y parvenir serait de «créer un Conseil de l'Europe».

A la même époque, plusieurs mouvements d'obédiences diverses, mais tendant tous à l'unité européenne, s'unissent pour organiser en 1948 le Congrès de La Haye. A l'issue de celui-ci sont adoptées une série de résolutions réclamant une coopération dans les domaines non seulement politique et économique, mais également culturel et scientifique. Au mois de janvier 1949, les cinq ministres des affaires étrangères des pays du Traité de Bruxelles décident la création d'un Conseil de l'Europe composé d'un Comité des ministres, qui devra prendre ses décisions à l'unanimité afin de sauvegarder la souveraineté nationale, et d'une Assemblée parlementaire consultative dont les réunions seront publiques. Le traité portant Statut du Conseil de l'Europe est signé à Londres le 5 mai 1949 par dix pays: la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Première organisation intergouvernementale à voir le jour dès la fin de la guerre, le Conseil de l'Europe a pour but premier «de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser le progrès économique et social». Pour y parvenir, le Conseil de l'Europe a notamment conclu 170 conventions, dont la plus fameuse est la Convention européenne des droits de l'homme, entrée en vigueur en 1953 et qui est considérée aujourd'hui comme un catalogue commun et contraignant des droits fondamentaux de l'homme à l'échelle européenne. Si le Conseil a toujours défendu l'idée d'une Europe unie, il n'en a pas moins posé le principe qu'il n'accueillerait que les pays respectueux des règles de la démocratie: c'est la raison pour laquelle les pays d'Europe centrale et orientale n'ont pu en faire partie avant les bouleversements géopolitiques de 1989.

Le Conseil de l'Europe fête le 5 mai 1999 ses cinquante ans d'existence: cet anniversaire revêtira une signification d'autant plus symbolique qu'il coïncidera avec l'aboutissement de sa vocation d'institution paneuropéenne. Grâce au Conseil de l'Europe, en effet, et pour la première fois, tous les pays ou presque du continent travaillent ensemble, sur la base de valeurs communes (respect des droits de l'homme, prééminence du droit, démocratie pluraliste). On oublie trop souvent ce que le processus d'intégration politique du conti-

nent européen doit au Conseil de l'Europe qui, après l'avoir impulsé, a travaillé sans relâche à l'intensifier, en faisant notamment oeuvre de pionnier par la mise sur pied de normes, de procédures et d'institutions. Si, pendant quarante ans, la partie occidentale de l'Europe a été la seule à retirer les bénéfices de ces réalisations, depuis 1989, celles-ci profitent également à la partie orientale du continent, contribuant notablement à la mise en place et consolidation d'un espace de sécurité démocratique comme fondement de l'architecture européenne.

Organisé à Vienne à l'automne 1993, le 1er Sommet du Conseil de l'Europe a débouché sur plusieurs résolutions visant à améliorer l'efficacité des mécanismes institués pour défendre les droits de l'homme, pour protéger les minorités nationales et pour lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, qui ont permis de se rapprocher sensiblement de cet objectif. Lors de ce sommet a également été décidée, sur une proposition suisse de 1985, la création d'une nouvelle Cour européenne des droits de l'homme, destinée à remplacer le mécanisme à deux niveaux – Commission des droits de l'homme et Cour de Justice – qui prévalait alors. Cette cour permanente a entamé ses travaux le 1er novembre 1998 et comptera deux juges suisses: d'une part, le professeur Luzius Wildhaber (de Bâle), qui a été élu à sa présidence le 24 juillet 1998, par 34 voix sur 39, et d'autre part, le professeur Lucius Cafilisch, anciennement conseiller juridique au Département fédéral des affaires étrangères, qui a été désigné par la Principauté de Liechtenstein. De cette nouvelle cour, on attend un traitement plus rapide des cas (actuellement 5600 cas sont encore en suspens) et une diminution de la durée de la procédure (qui est actuellement de cinq ans en moyenne). Il est de la responsabilité des Etats membres de fournir les moyens suffisants à la cour pour que celle-ci puisse accomplir ses tâches et répondre aux attentes des citoyennes et citoyens.

Depuis la création du Conseil de l'Europe, beaucoup d'autres organisations à vocation européenne ont vu le jour: inévitablement, il en est résulté une situation de concurrence et des chevauchements qui expliquent que l'on entend régulièrement réclamer une répartition claire des compétences et, plus particulièrement, demander au Conseil de l'Europe de se consacrer prioritairement à la défense et au développement des droits de l'homme. Or, une telle spécialisation, si elle devait avoir lieu, risquerait de dévaluer le Conseil de l'Europe en en faisant une simple «agence des droits de l'homme» sans plus aucun poids politique. Aussi la délégation suisse considère-t-elle qu'il convient de contrecarrer par tous les moyens une telle évolution. De fait, outre la défense et le développement des droits de l'homme, les valeurs qu'incarne le Conseil de l'Europe supposent également de sa part une action de renforcement de la démocratie et de la prééminence du droit, ce qu'a d'ailleurs confirmé l'adoption, à l'issue de son 2e Sommet (Strasbourg, automne 1997), d'un Plan d'action définissant quatre domaines d'intervention, à savoir: «Démocratie et droits de l'homme», «Cohésion sociale», «Sécurité des citoyens», «Valeurs démocratiques et diversité culturelle». Aux termes de son préambule, ce Plan d'action, qui complète les mesures décidées à Vienne en 1993 et dont la plupart ont été mises en oeuvre depuis, devra permettre de renforcer la stabilité démocratique dans les Etats membres. Le Conseil de l'Europe continuera donc de jouer un rôle primordial. C'est d'ailleurs ce qu'a souligné M. Arnold Koller, président de la Confédération, dans la déclaration qu'il a faite à l'occasion du 2e Sommet, rappelant que si les idéaux démocratiques poursuivis par les pères fondateurs du Conseil de l'Europe étaient bel et bien en train de devenir réalité, sa mission était encore loin d'être achevée, puisqu'il s'agissait en effet désormais non seulement de préserver les progrès accomplis depuis un demi-siècle, mais de les amplifier, notamment par l'intégration accrue des nouveaux pays membres dans la communauté des démocraties européennes – ce qui suppose un effort de volonté et de compréhension de la part de tous les gouvernements – et par le respect constant de la part des pays membres des engagements qu'ils ont pris – ce qui suppose un fonctionnement efficace du système

de surveillance (« monitoring »), dont la mise en place est prévue pour s'en assurer.

Il apparaît finalement que l'avenir du Conseil de l'Europe et son poids politique dépendent en grande partie de sa capacité à mettre en oeuvre rapidement le Plan d'action et à garantir le respect par les pays membres des engagements qu'ils ont pris lors de leur adhésion. Ce second point est d'autant plus important qu'il met directement en jeu la crédibilité de l'institution.

3. Démocratie et droits de l'homme

Le présent chapitre présente les principaux résultats des débats et des activités de l'Assemblée dans les domaines suivants:

- premier bilan de l'action de la nouvelle Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres;
- respect des obligations et engagements de la Bulgarie, de la Russie et de l'Ukraine;
- derniers développements en Albanie;
- situation humanitaire des réfugiés et des personnes déplacées kurdes dans le Sud-Est de la Turquie et le Nord de l'Irak;
- situation de la population francophone vivant dans la périphérie bruxelloise;
- accès des minorités à l'enseignement supérieur;
- droit au respect de la vie privée;
- droits de l'homme des appelés;
- fonctionnement démocratique des parlements nationaux;
- élaboration d'un code de conduite européen sur les ventes d'armes.

3.1 Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres: un premier bilan (session de printemps 1998)

La crédibilité du Conseil de l'Europe dépend très largement du respect par ses Etats membres des obligations et engagements qu'ils ont pris lors de leur adhésion: c'est dire l'importance d'un système de contrôle efficace.

Ce souci d'efficacité a conduit à remplacer en 1997 le mécanisme de contrôle initial (qui prévoyait une répartition de la surveillance entre la Commission des questions politiques, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme ainsi que la Commission pour les Etats européens non-membres) par une Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres (dite « Commission de suivi »). Le suivi est néanmoins conçu comme un processus devant permettre de rechercher des solutions par le dialogue, et non comme un processus de confrontation, les sanctions étant réservées aux seuls cas d'infraction grave et caractérisée et pouvant aller de la non-ratification des pouvoirs de la délégation du pays concerné à une proposition de suspension ou d'exclusion adressée au Comité des ministres.

Ce nouvel outil s'est-il montré à la hauteur des espérances qui avaient été placées en lui? Si neuf pays d'Europe centrale et orientale ainsi que la Turquie font actuellement l'objet d'une procédure de suivi, le premier rapport d'activité présenté par la commission a soulevé de nombreuses critiques lors du débat qui a été consacré à son examen. Il a ainsi été regretté que le rapport ne mentionne que les rencontres et les entretiens qui ont eu lieu avec les pays concernés, sans présenter dans le détail les thèmes abordés, ni les problèmes rencontrés, ni même encore le fait que la procédure préalable est si lourde. (S'agissant de la Lettonie et du problème de la minorité russe, il n'a fallu pas moins de six mois pour ouvrir une procédure de suivi). Il a également été demandé que les procédures fassent l'objet de rapports intermédiaires soumis à l'Assemblée et que celle-ci puisse en débattre. Le Comité des ministres a été invité à remettre aux rapporteurs de la commission les conclusions de ses propres procédures de suivi. Enfin, il a été demandé aux pays concernés par les procédures de se montrer plus coopératifs, compte tenu de ce que l'efficacité de ces dernières conditionne finalement l'existence même du Conseil de l'Europe.

A la session d'hiver 1998, le ministre allemand Werner Hoyer a indiqué devant l'Assemblée que l'Allemagne ferait du renforcement des procédures de suivi une priorité du premier se-

meistre de sa présidence du Comité des ministres, indiquant qu'il s'agirait notamment de mettre en oeuvre une synergie maximale entre les différentes procédures du Comité des ministres et de l'Assemblée parlementaire. Il a ajouté que les ministres avaient l'intention d'accorder une importance accrue aux conclusions des procédures de suivi. Enfin, il n'a pas exclu que le Comité puisse être amené à prendre des sanctions pouvant aller jusqu'à l'exclusion, notamment s'il devait apparaître clairement qu'une violation des engagements ou des obligations est due à la mauvaise volonté plus qu'à des difficultés pratiques, non sans rappeler toutefois qu'une telle mesure ne saurait évidemment être prise qu'en dernier recours.

3.2 Respect des obligations et engagements de la Bulgarie, de la Russie et de l'Ukraine

3.2.1 Bulgarie (session d'automne 1998)

C'est la première fois que la Bulgarie a fait l'objet d'une procédure de suivi depuis son adhésion le 7 mai 1992. Cette procédure n'étant pas encore achevée, il a été remis à l'Assemblée un premier rapport d'information (voir également ci-après le cas de la Russie). Ce rapport a suscité des prises de position des partis politiques du pays; celles-ci ont permis plus de clarté dans les débats politiques relatifs aux domaines évoqués par le rapport.

S'agissant des aspects positifs, il a été relevé que la situation des droits de l'homme était en voie d'amélioration, de même que le fonctionnement du système judiciaire; la mise en place d'un Conseil des questions ethniques et démographiques et la signature par la Bulgarie de la Convention-cadre pour la protection des minorités ethniques ont été saluées; enfin, des progrès sont signalés dans les domaines de la liberté de culte et de la réforme de l'administration. S'agissant des aspects négatifs, les rapporteurs se disent préoccupés par la détérioration des relations entre la majorité au pouvoir et l'opposition, qui pourrait engendrer un profond clivage au sein de la société bulgare; ils déplorent d'autre part l'indépendance insuffisante de l'autorité de surveillance des médias et l'augmentation des violences policières; enfin, ils dénoncent les conditions inacceptables régnant dans les deux prisons pour enfants. Les députés ont généralement salué l'objectivité du rapport. Il a notamment été demandé que les rapports à venir mettent clairement en regard les obligations et engagements pris avec les manquements constatés, de façon qu'il ne subsiste plus pour les pays concernés d'ambiguïté sur les mesures à prendre.

3.2.2 Russie (session d'été 1998)

C'est la première fois que la Russie a fait l'objet d'une procédure de suivi depuis son adhésion le 28 février 1996. Cette procédure n'étant pas encore achevée, il a été remis à l'Assemblée un simple rapport d'information. L'un des deux rapporteurs a rappelé en introduction qu'un pays asservi pendant plusieurs dizaines d'années ne pouvait devenir une démocratie du jour au lendemain, ce qui, comme l'indique le rapport, est en l'occurrence tout aussi vrai du passage d'une économie planifiée à une économie de marché.

S'agissant des aspects positifs, la commission s'est félicitée de la ratification par la Russie de la Convention européenne des droits de l'homme et de tous ses protocoles (à l'exception du protocole no 6 sur l'abolition de la peine de mort), de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et de la Charte européenne de l'autonomie locale. Les citoyens de la Russie peuvent ainsi exercer un droit de recours individuel auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, et la Russie s'est engagée à reconnaître la jurisprudence de celle-ci. D'autre part, le Comité contre la torture peut désormais se rendre dans tous les lieux de détention.

Concernant toujours les aspects positifs, les rapporteurs ont constaté que les élections nationales se sont tenues de façon correcte et que la Douma, devenue plus forte et plus active, fait aujourd'hui davantage contrepoids à la position prééminente du président et de son état-major; de même, il semble que les autorités aient tiré les leçons des événements de Tchétchénie, comprenant que le recours à la force ne pouvait constituer une solution pour résoudre un conflit de ce genre.

D'autres réformes enfin sont en bonne voie, tels le transfert au ministère de la justice de la responsabilité de l'administration des prisons (qui incombe actuellement au ministère de l'intérieur), la démilitarisation du système pénitentiaire, la transformation du moratoire de fait sur les exécutions en moratoire de droit, et la mise aux normes européennes du Code pénal et du Code de procédure pénale.

Pour ce qui est des aspects négatifs, les rapporteurs constatent la nécessité d'engager des réformes dans les domaines du droit pénal et de la répression des infractions ainsi que de la lutte contre la corruption et le crime organisé. De même, la Russie n'a pas encore introduit le service militaire de substitution prévu, ni engagé la réforme promise des services secrets. Par ailleurs, les rapporteurs ont souligné le caractère inhumain des conditions de détention dans les prisons et les centres de détention provisoire, ainsi que la cruauté des mauvais traitements infligés dans l'armée aux nouvelles recrues.

Enfin, un problème important – qui concerne d'ailleurs l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale – réside dans le faible écho que les réformes engagées rencontrent au quotidien, en raison de la non-application des lois: tant que les citoyens ne percevront pas qu'un nouvel Etat de droit est en train de se mettre en place, l'ordre juridique indispensable à la bonne mise en oeuvre des réformes continuera de faire défaut.

3.2.3 Ukraine (session d'hiver 1998)

Dans le cadre de la demande d'adhésion qu'elle avait déposée en 1995, l'Ukraine s'était engagée à mettre en place immédiatement après son adhésion un moratoire sur les exécutions capitales. L'Ukraine n'ayant pas respecté cet engagement une fois devenue membre du Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995, l'Assemblée l'a avertie durant la session d'hiver 1997 qu'elle prendrait toutes les mesures nécessaires pour veiller au respect des engagements contractés, y compris, si nécessaire, la non-ratification des pouvoirs de la délégation ukrainienne à la prochaine session. Les exécutions capitales n'ayant toujours pas cessé, l'Assemblée s'est à nouveau saisie du problème un an plus tard. Si tous les orateurs ont sévèrement critiqué l'Ukraine, ils ne s'en sont pas moins opposés à l'exclusion de la délégation ukrainienne en invoquant l'injustice que constituerait une telle mesure, le gouvernement étant à leurs yeux le seul responsable. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que la campagne menée par les membres de la délégation parlementaire ukrainienne à l'intérieur du pays a rencontré de très fortes résistances de la part de la population. L'Assemblée s'est donc contentée d'exiger de la part de l'Ukraine qu'elle mette un terme immédiat aux exécutions capitales et qu'elle introduise pour celles-ci un moratoire de droit jusqu'à l'abolition définitive de la peine de mort. Une proposition visant à exclure la délégation ukrainienne ayant néanmoins été déposée, la Commission du règlement l'a rejetée au motif que le Statut du Conseil de l'Europe ne faisait pas de l'abolition de la peine de mort un préalable indispensable à l'adhésion. Une partie de l'Assemblée parlementaire a estimé qu'une telle interprétation crée un précédent sur lequel d'autres pays ne manqueraient pas de s'appuyer pour justifier leurs propres manquements futurs, ce qui compromet la crédibilité du système de suivi et par là celle du Conseil de l'Europe tout entier.

3.3 La situation en Albanie (session d'automne 1998)

En accueillant l'Albanie en 1995, le Conseil de l'Europe était conscient des obstacles que ce pays aurait à surmonter pour parvenir à un régime démocratique. Aussi n'a-t-il pas ménagé ses efforts dans la mesure de ses moyens pour renforcer les institutions de ce pays, voire en créer de nouvelles, telles que le soutien à l'administration, la mise en place de nouvelles institutions judiciaires, la création d'une école de la magistrature, l'assistance aux pouvoirs locaux et régionaux, l'organisation de nombreux séminaires.

Ces efforts doivent certainement être intensifiés car, excepté en Russie et peut-être en Ukraine, nulle part ailleurs qu'en Albanie, la transition n'a été aussi dévastatrice. Le brusque passage d'un demi-siècle de totalitarisme à un libéralisme absolu aurait mérité plus de précautions et plus de soutien de

la part de la communauté internationale. Plutôt que de refaire l'histoire même récente, il s'agit de tirer les leçons des erreurs commises. La constitution du groupe des «amis de l'Albanie» afin de coordonner au mieux les actions de l'OSCE, de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe est un premier pas dans cette direction. Par ailleurs, en raison des affrontements récurrents entre les principales forces politiques du pays, il s'agit de faire comprendre à la jeune génération qu'elle ne peut poursuivre dans cette voie sans faire courir le risque à la société albanaise d'être précipitée dans un chaos permanent.

L'assassinat de M. Azem Hajdari en septembre et les événements qui ont suivi ont été tragiques. Ils ont une fois de plus révélé la fragilité des institutions mises en place. Ils ont cependant démontré que les autorités étaient en mesure de résister à une tentative de coup d'Etat.

Le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire de la Commission de Venise, chargée de promouvoir la démocratie par le droit, a soutenu depuis des années les efforts des autorités albanaises en vue de l'élaboration d'une constitution moderne approuvée en automne 1998 par le Parlement. Le Conseil de l'Europe était par conséquent directement concerné par le référendum populaire. Son déroulement le 21 novembre 1998, dans des conditions jugées normales par les observateurs, malgré l'appel à l'abstentionnisme du Parti démocratique, a constitué une étape marquante sur la voie de la démocratie témoignant de la maturité civique du peuple et de sa volonté de disposer d'une loi fondamentale lui garantissant ses droits fondamentaux.

Par ailleurs, dans sa session de septembre 1998, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a lancé, dans un esprit de conciliation, un appel pour que soient relâchés les prisonniers politiques et a demandé qu'une commission d'enquête internationale puisse aider les autorités albanaises à faire toute la lumière sur l'assassinat de M. Azem Hajdari.

Dans le même débat, il a été demandé un renforcement de la présence du Conseil de l'Europe en Albanie, seul moyen d'accélérer la stabilisation du pays. L'Assemblée a recommandé aussi au Comité des ministres de continuer à participer activement à la recherche d'une solution politique de la crise, en étroite coopération avec les organisations internationales compétentes.

3.4 Situation humanitaire des réfugiés et des personnes déplacées kurdes dans le Sud-Est de la Turquie et le Nord de l'Irak (session d'été 1998)

«Le Conseil de l'Europe ménage la Turquie», «Le Conseil de l'Europe trébuche sur le problème kurde», «Le Conseil de l'Europe n'ose pas s'imposer face à la Turquie», «Le dossier kurde enterré»: tels étaient les titres que l'on pouvait lire dans la presse nationale et internationale le lendemain d'un débat agité qui avait eu lieu sur la situation des réfugiés et des personnes déplacées kurdes dans le Sud-Est de la Turquie et le Nord de l'Irak. Suite aux critiques virulentes dont le rapport et le projet de recommandation soumis à l'Assemblée avaient fait l'objet de la part de la Turquie, ce dernier a été quasiment émasculé lors de la discussion par article, grâce à l'appui des députés de droite, qui ont justifié leur attitude en arguant notamment d'une trop grande «partialité» des reproches adressés à Ankara. Ainsi, dans la version qu'elle a finalement adoptée, l'Assemblée a renoncé non seulement à inviter les deux parties à respecter un cessez-le-feu immédiat, mais également à inviter la Turquie à cesser l'utilisation des forces armées contre la population civile kurde; de même, le mot «kurde» a été remplacé en plusieurs endroits par l'expression «provinces du Sud-Est», et le projet d'une conférence internationale sur le problème kurde a disparu. Elle a toutefois adopté une directive dans laquelle elle charge la Commission de suivi de continuer d'examiner la question kurde dans le cadre de la procédure de suivi engagée vis-à-vis de la Turquie.

Là encore, le Conseil de l'Europe a préféré reculer plutôt que de dénoncer clairement les violations des droits de l'homme qui ont été commises. L'envoyé de la «NZZ» qui a rendu compte de l'affaire, n'a d'ailleurs pas mâché ses mots, en faisant d'abord remarquer que le Conseil de l'Europe risquait

fort, s'il suivait cette pente, de perdre la réputation de défenseur de la démocratie et des droits de l'homme qu'il a mis tant de temps à se forger, en se posant ensuite la question de savoir comment la délégation turque avait bien pu amener la majorité des 286 parlementaires à fermer les yeux devant les exactions commises depuis des décennies par la Turquie. Il a ajouté que, de l'avis de certains observateurs anonymes, cette attitude s'expliquerait notamment par le fait que l'application rigoureuse d'une politique de défense des droits de l'homme indispose de plus en plus les Etats-Unis et certains pays d'Europe, ce qui se reflète chez les députés par une modification de l'ordre des priorités, les considérations stratégiques prenant peu à peu le pas sur les préoccupations humanitaires.

3.5 Situation de la population francophone vivant dans la périphérie bruxelloise (session d'automne 1998)

Comme l'a rappelé le rapporteur en introduction au débat du 24 septembre 1998, la langue est plus qu'un simple moyen de communication, elle touche directement à l'âme humaine elle-même, ce qui explique les passions qu'elle soulève. De fait, le débat de l'Assemblée sur la «situation de la population francophone vivant dans la périphérie bruxelloise» a été suivi avec la plus grande attention en Belgique. Il est vrai qu'une proposition faite en 1997 par deux députés belges de l'Assemblée avait occasionné quelques remous: elle visait à «donner un statut démocratique correct» à cette population, c'est-à-dire aux francophones de certaines communes situées sur territoire flamand qui, affirmaient les auteurs du texte, faisaient l'objet de discriminations de la part des autorités politiques de la Région et de la communauté flamande. Ladite proposition avait été transmise pour examen à la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme en vertu du principe fondamental du Conseil de l'Europe selon lequel les mêmes critères s'appliquent à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, qu'ils fassent partie des signataires de la première heure ou que leur adhésion soit récente. Dès lors, le Conseil de l'Europe était également compétent pour être saisi de cette affaire.

Les lois linguistiques de 1962/63 ont défini des frontières linguistiques toujours valables de nos jours. Ces lois prévoient par ailleurs des «facilités linguistiques» pour les habitants de vingt-sept communes contiguës à une autre région linguistique, qui ont le droit de demander à ce que soit employée dans leurs rapports avec les autorités une langue différente de la région où la commune est située. Sur ces vingt-sept communes, six sont situées en territoire flamand dans la périphérie bruxelloise et disposent parfois d'une majorité francophone. Elles devraient donc avoir le droit d'employer le français dans leurs relations avec les pouvoirs publics. Or, ce droit n'est pas respecté puisque les francophones doivent à chaque fois adresser aux autorités une demande expresse pour recevoir les documents officiels en français – ce que les autorités flamandes justifient en alléguant que les facilités accordées ne seraient qu'une mesure transitoire destinée à aider les résidents francophones à s'adapter à leur environnement néerlandophone.

Dans la résolution qu'elle a finalement adoptée, l'Assemblée recommande au Gouvernement flamand d'essayer d'intégrer, mais non d'assimiler, les locuteurs d'autres langues, et de reconnaître que les membres de la minorité francophone en Flandre ont le droit de conserver leur identité et leur langue propres, et de développer la culture qui est la leur; aux habitants francophones de la périphérie bruxelloise, d'essayer de s'intégrer, par exemple en apprenant le néerlandais et en participant à la vie culturelle en Flandre, de reconnaître qu'ils habitent dans des communes situées dans une région unilingue et de respecter les droits des habitants néerlandophones, et de cesser d'essayer d'élargir les facilités linguistiques en un bilinguisme de fait; au Gouvernement belge, d'encourager la communication et la coopération culturelles au-delà des frontières linguistiques, au sein de l'Etat belge, en créant par exemple des écoles bilingues dans les trois communautés, et d'envisager de signer et de ratifier la Convention-cadre européenne relative à la protection des minorités nationales. L'Assemblée a ainsi rejeté au cours de la

discussion par article certaines propositions plus radicales, visant par exemple à renégocier le compromis linguistique ou à généraliser le bilinguisme, voire à organiser un référendum sur ces questions.

3.6 Accès des minorités à l'enseignement supérieur (session d'hiver 1998)

L'Assemblée considère que l'éducation est un droit fondamental de la personne et que, par conséquent, l'accès à tous les niveaux d'enseignement, y compris supérieur, devrait être ouvert dans les mêmes conditions à tous les résidents permanents des Etats signataires de la Convention culturelle européenne. Pourtant, les membres des minorités nationales sont souvent sous-représentés dans l'enseignement supérieur, pour des raisons socio-économiques, mais aussi en raison de problèmes de reconnaissance des diplômes et de l'absence d'enseignements primaire et secondaire adaptés, ainsi que, parfois, pour des motifs politiques. Aussi l'Assemblée recommande-t-elle au Comité des ministres d'inviter les pays membres à faire en sorte d'éviter d'imposer l'usage exclusif de la langue officielle et de s'abstenir de mettre en oeuvre des politiques tendant à l'assimilation des cultures minoritaires dans la culture majoritaire, à faire en sorte que les membres d'une minorité linguistique puissent étudier leur langue et leur culture à tous les niveaux d'enseignement, enfin à faire en sorte que les membres d'une minorité linguistique puissent accéder à des types et à des niveaux adaptés d'enseignement public, dans leur langue maternelle, les préparant à l'enseignement supérieur.

3.7 Droit au respect de la vie privée (session d'été 1998)

L'accident qui a coûté la vie à la princesse de Galles et les accusations portées dans ce contexte à l'encontre des paparazzi ont conduit l'Assemblée à prendre une résolution sur le droit au respect de la vie privée. Si la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) garantit le droit au respect de la vie privée, elle garantit également le droit à la liberté d'expression: il s'agit donc de rechercher le moyen de permettre l'exercice équilibré de ces deux droits d'égale valeur, qui constituent l'un et l'autre des fondements de la démocratie. Aussi l'Assemblée recommande-t-elle aux Etats membres de se doter d'une législation qui rende notamment les directeurs de publication et les journalistes responsables des atteintes au droit au respect de la vie privée, commises par leurs publications, au même titre qu'ils le sont pour la diffamation. L'Assemblée recommande que cette législation encourage également les médias à établir leurs propres directives en matière de publication et à créer un organe auquel tout citoyen pourrait adresser une plainte pour atteinte à la vie privée et demander la publication d'un rectificatif; elle invite par ailleurs les Etats membres à encourager les associations professionnelles de journalistes à élaborer certains critères qui conditionnent l'accès au journalisme, ainsi que des standards d'autorégulation et des codes déontologiques du journalisme.

3.8 Droits de l'homme des appelés (session d'automne 1998)

Dans la résolution sur les droits de l'homme des appelés, qu'elle a adoptée, l'Assemblée rappelle notamment que si la défense de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe repose sur un service militaire national et l'obligation pour les gens de servir leur pays pendant une période fixée par la loi, ces appelés doivent néanmoins être considérés comme des citoyens en uniforme. En conséquence, les appelés doivent bénéficier des mêmes droits et libertés fondamentaux que les citoyens ordinaires, ce qui, d'ailleurs, n'exclut pas la possibilité pour les Etats de prévoir des restrictions à l'exercice de ces libertés, si elles sont justifiées par des circonstances spécifiques ou par la nécessité d'assurer la discipline militaire, à condition toutefois qu'elles soient prises dans le strict respect de la CEDH.

L'Assemblée invite ainsi les Etats membres à établir un contrôle civil sur la situation des appelés, en proposant par exemple la création d'un organe ou service spécialisé dans les affaires militaires, doté de pouvoirs d'enquête et d'information. Par ailleurs, suite notamment à certains événements survenus dans l'armée russe, elle les invite à mettre fin aux tortures, mauvais traitements, brutalités et autres pratiques

qui peuvent être considérées comme des peines ou traitements inhumains ou dégradants, aux termes de l'article 3 de la CEDH.

3.9 Fonctionnement démocratique des parlements nationaux (session de printemps 1998)

Dans la directive qu'elle a adoptée, l'Assemblée rappelle qu'à ses yeux le devenir de la construction européenne est fondamentalement lié à la formation d'une culture politique commune, à travers un renforcement des parlements nationaux comme interlocuteurs entre les besoins locaux et les besoins internationaux ou supranationaux. Cela implique qu'il faut entreprendre des efforts pour créer un système efficace de coopération continue entre les parlements nationaux et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, pour une meilleure mise en oeuvre des projets présentés aux débats et aux décisions de l'Assemblée. L'examen critique du fonctionnement des systèmes parlementaires nationaux au niveau européen contribue à forger une évolution des mentalités orientée dans la même direction. L'Assemblée a pris par ailleurs une résolution dans laquelle elle constate notamment que la légitimité de la représentation politique ne peut être renforcée sans une présence plus équilibrée entre hommes et femmes et sans un accroissement de la participation des citoyens à la prise de décision politique; elle constate aussi que le renforcement de cette légitimité contribuera à réajuster les rapports entre l'exécutif et le législatif, sur la base d'un meilleur équilibre des pouvoirs. Le texte contient par ailleurs un certain nombre de recommandations visant à renforcer le rôle des parlements nationaux.

3.10 Elaboration d'un code de conduite européen sur les ventes d'armes (session d'automne 1998)

Avec quelque 25 milliards de dollars, la valeur globale des livraisons concernant les principales armes classiques en 1997 était d'environ 12 pour cent supérieure au niveau de 1996, selon l'Institut international de Stockholm pour la recherche en matière de paix (SIPRI). Or, non seulement un grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe sont de grands producteurs et exportateurs d'armes classiques, mais la rigueur des conditions économiques et l'inefficacité du contrôle de l'Etat dans certains pays ont contribué à accroître le commerce illicite de telles armes. Aussi le Conseil de l'Europe estime-t-il qu'il est temps d'élaborer un code de conduite européen sur la vente d'armes, sur le modèle du Code de conduite de l'Union européenne sur l'exportation d'armes. Ce code fixe huit critères pour l'octroi ou le refus des demandes de licence d'exportation d'armes pour les Etats membres de l'Union, parmi lesquels figure le respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale. Le Conseil de l'Europe se voyant attribuer un rôle spécifique dans ce contexte, l'Assemblée recommande notamment au Comité des ministres d'établir avec l'Union européenne un système de communication en vue de l'informer sur le respect des droits de l'homme dans les pays concernés.

4. Cohésion sociale

Ce chapitre présente les principaux résultats des débats et des activités de l'Assemblée dans les domaines suivants:

- avenir de la Charte sociale européenne;
- lutte contre l'exclusion sociale et renforcement de la cohésion sociale en Europe;
- Fonds de développement social du Conseil de l'Europe: activités et perspectives.

4.1 Avenir de la Charte sociale européenne (session d'hiver 1998)

La sécurité démocratique est impossible si de plus en plus de couches de la population souffrent de différences sociales. La situation dans les pays de l'Europe orientale est sur ce point particulièrement dramatique. L'Europe occidentale est également touchée par ce phénomène, mais dans une moindre mesure. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe entend dès lors renforcer l'application de la Charte sociale européenne de 1961, en instituant une Cour européenne des droits sociaux garantissant les normes minimales sociales ainsi que le droit de recours individuel. Chaque citoyen devrait en conséquence bénéficier du droit d'intenter une action contre son pays, si celui-ci enfreint des droits so-

ciaux fondamentaux, tels qu'ils sont ancrés dans la Charte sociale européenne de 1961. L'autre alternative serait d'insérer ces droits sociaux fondamentaux dans la CEDH.

La raison d'être d'une telle initiative de l'Assemblée parlementaire se trouve dans le fait que la Charte sociale européenne – déjà entrée en vigueur – est appliquée de manière diverse par les pays européens (la Suisse a signé la charte en 1976, mais ne l'a pas encore ratifiée). Près de la moitié des Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont ratifié ni la Charte sociale de 1961, ni ses protocoles, ni la charte révisée de 1996. De ce fait, l'objectif d'un traitement identique des droits sociaux partout en Europe n'a pas été atteint, et un espace juridique social européen fait défaut. Un modèle social européen ne pourra réellement exister que dans la mesure où une charte sociale sera plus contraignante.

Par ailleurs, l'Assemblée a chargé la commission compétente de veiller à ce que les Etats membres parties à la Charte sociale et à ses protocoles en respectent effectivement les dispositions, et de lui faire rapport à intervalles réguliers.

4.2 Lutte contre l'exclusion sociale et renforcement de la cohésion sociale en Europe (session d'hiver 1998)

Dans le développement de la recommandation qu'elle a adoptée, durant la session d'hiver 1998, sur la lutte contre l'exclusion sociale et le renforcement de la cohésion sociale en Europe, l'Assemblée rappelle notamment que le chômage persistant, la pauvreté et d'autres manifestations de l'exclusion sociale touchent un nombre croissant de personnes en Europe. Or, cette exclusion ne porte pas seulement atteinte à la dignité humaine: liée à l'instabilité sociale et économique, elle crée les conditions d'une fragilisation des fondements démocratiques de nos sociétés. Il est donc urgent de relever le défi du renforcement de la cohésion sociale, ce qui implique notamment de promouvoir l'Europe des droits sociaux, lesquels sont, au même titre que les droits civils et politiques, des droits fondamentaux de l'homme. Parmi les nombreuses mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dont l'Assemblée recommande la mise en oeuvre au Comité des ministres, on peut notamment relever la création d'un «observatoire de la cohésion sociale en Europe», qui aurait pour fonction de collecter des informations et des statistiques sur l'état de la pauvreté et de l'exclusion dans les Etats parties, et d'élaborer à leur demande des expertises sur ces questions.

Depuis, le Comité des ministres a créé un Comité européen pour la cohésion sociale, ce qui constitue un premier pas vers la mise en place d'une stratégie européenne dans ce domaine. Ce comité, qui sera notamment chargé de coordonner et de stimuler la coopération entre les Etats membres, travaillera en coopération avec les organisations internationales compétentes, gouvernementales ou non.

4.3 Fonds de développement social du Conseil de l'Europe: activités et perspectives (session d'été 1998)

Créé en 1956, le Fonds de développement social du Conseil de l'Europe a pour objectif prioritaire d'octroyer des prêts pour aider à résoudre les problèmes sociaux que peut poser aux pays européens la présence de réfugiés, de personnes déplacées ou de migrants, ainsi que la présence de victimes de catastrophes naturelles ou écologiques. Cette priorité a été confirmée dans le nouveau Statut entré en vigueur en 1997. L'Assemblée, si elle a approuvé cette orientation du Fonds, a également appuyé l'appel que les chefs d'Etat ou de gouvernement du Conseil de l'Europe ont lancé au Fonds lors de leur 2e Sommet à Strasbourg, par lequel ils lui demandaient de participer activement à l'action du Conseil de l'Europe en matière de cohésion sociale, et d'accroître son effort d'investissement dans le domaine social et la création d'emplois.

5. Sécurité des citoyens

Le présent chapitre présente les principaux résultats des débats et des activités de l'Assemblée dans les domaines suivants:

- mauvais traitements infligés aux enfants;
- criminalité des affaires;
- projet de convention pénale sur la corruption.

5.1 Mauvais traitements infligés aux enfants (session de printemps 1998)

La révélation de crimes graves commis contre des enfants et de l'existence de réseaux pédophiles en Europe avait conduit l'Assemblée à tenir un débat d'urgence en automne 1996 et à adopter une résolution relative à l'exploitation sexuelle des enfants. Les événements dramatiques survenus depuis lors en Belgique ont conduit l'Assemblée à recommander différentes mesures visant à renforcer la protection des enfants, parmi lesquelles l'élaboration – proposée à l'instigation de la Belgique – d'une convention du Conseil de l'Europe instituant un registre des condamnations définitives au titre d'un délit ou d'un crime contre un mineur, et la possibilité de prise en compte par les juridictions nationales des condamnations antérieures intervenues dans un autre Etat membre: à ce jour, en effet, la récidive n'est juridiquement constituée que si les délits ou les crimes ont été commis sur le territoire d'un seul et même Etat, de sorte qu'une personne condamnée dans un Etat n'encourt pas les peines aggravées prévues pour récidive si elle commet les mêmes faits sur le territoire d'un autre Etat. S'exprimant devant l'Assemblée à la session d'été 1998, S.M. Albert II, roi des Belges, après avoir déploré le «déficit éthique» dont souffre notre société et plaidé en faveur de la lutte contre les abus dont sont victimes les enfants, est revenu sur cette proposition, en indiquant que le Conseil de l'Europe avait un rôle à jouer dans l'élaboration de normes juridiques internationales contraignantes et pénales.

5.2 Criminalité des affaires (session d'hiver 1998)

La menace que fait planer sur l'Europe la criminalité des affaires avec, entre autres, les phénomènes du blanchiment des capitaux et de la corruption, a pris une telle ampleur ces dernières années qu'elle représente maintenant un risque grave non seulement pour la stabilité économique et sociale de beaucoup de pays, mais aussi pour la prééminence du droit et la démocratie elle-même. Cette situation exige une coopération beaucoup plus étroite entre tous les pays du monde, et notamment entre les Etats membres du Conseil de l'Europe. Invitant les Etats membres qui ne l'auraient pas encore fait à signer ou ratifier sans délai les accords déjà existants dans ce domaine (comme sur l'extradition, l'entraide judiciaire en matière pénale, le transfèrement des personnes condamnées, le délit d'initié, le blanchiment d'argent, le pistage, la saisie et la confiscation des produits du crime), l'Assemblée préconise également la coordination des différentes investigations financières visant les capitaux de la criminalité organisée en matière économique. Pour ce faire, il peut être nécessaire de disposer de mécanismes juridiques d'urgence permettant de lever le secret bancaire et de diverses dispositions aux termes desquelles les banquiers, magistrats, comptables et hommes de loi peuvent être contraints, par décision des tribunaux, de lever le secret professionnel.

5.3 Projet de convention pénale sur la corruption (session d'été 1998)

La corruption met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondements moraux de la société en sapant les principes d'équité, de justice sociale et de bonne administration. Aussi l'Assemblée a-t-elle accueilli très favorablement le projet de convention pénale sur la corruption, mis sur pied six mois seulement après que le 2e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, tenu en octobre 1997 à Strasbourg, eut adopté un plan d'action contre la corruption. Dans l'avis destiné au Comité des ministres, elle déplore cependant que la portée de la convention soit très amoindrie en raison du nombre exceptionnellement élevé de réserves qu'elle permet, qui peuvent concerner tous les cas de corruption visés, hormis ceux qui sont le fait d'agents publics nationaux. Aussi recommande-t-elle notamment au Comité des ministres de limiter le nombre des réserves possibles à la convention, de fixer à cinq ans au maximum (au lieu d'une période illimitée) le délai de validité des réserves, enfin de réduire le nombre des ratifications exigées (actuellement douze) pour l'entrée en vigueur du texte. Le Comité des ministres a adopté cette convention le 4 novembre 1998 et l'a soumise à la signature et à la ratification des Etats membres en janvier 1999.

6. Valeurs démocratiques et diversité culturelle

Le présent chapitre présente les principaux résultats des débats et des activités de l'Assemblée dans les domaines suivants:

- diversification linguistique;
- cultures minoritaires ouraliennes en danger.

6.1 Diversification linguistique (session d'automne 1998)

La diversité linguistique de l'Europe constitue un riche patrimoine culturel qu'il faut sauvegarder et protéger. Or, les statistiques démontrent que la majorité écrasante des élèves en Europe apprennent l'anglais, alors que d'autres grandes langues européennes arrivent loin derrière. Si l'importance que l'anglais a acquise de nos jours en tant que lingua franca est incontestable, il y a lieu cependant de concilier deux exigences, à savoir la diversité culturelle et une langue internationale, afin de permettre à l'Europe d'être compétitive sur le plan économique et de sauvegarder sa diversité culturelle. Aussi l'Assemblée a-t-elle recommandé au Comité des ministres de prendre un certain nombre de mesures propres à assurer une véritable diversification linguistique.

6.2 Cultures minoritaires ouraliennes en danger (session d'automne 1998)

Soucieuse de préserver ce riche patrimoine culturel que constitue la diversité linguistique de l'Europe, le Conseil de l'Europe considère qu'il est primordial de défendre les langues et cultures minoritaires. Parmi ces langues figurent les langues ouraliennes, parlées par plus de 23 millions de personnes dans le monde, dont près de 3,3 millions vivent en tant que minorités en Russie, parfois constituées en républiques ou districts autonomes, et les autres en Norvège, en Suède, en Finlande et en Lettonie. L'Assemblée se déclare préoccupée par les menaces qui pèsent sur les langues et cultures ouraliennes de Russie, en raison notamment des bouleversements intervenus dans la société et dans l'économie, qui contraignent la population à concentrer son attention sur les problèmes de la vie quotidienne et sur ses moyens de subsistance. Elle rappelle dans ce contexte qu'elle a précédemment adopté plusieurs recommandations relatives à certaines langues et cultures minoritaires, qui mentionnent en particulier la création d'un centre de recherche pour les cultures minoritaires dispersées. Ce centre serait chargé de préserver la mémoire de ces cultures et de promouvoir leur survie, et plus généralement de faire tout ce qui est en son pouvoir pour empêcher les langues et cultures d'Europe de disparaître; il assumerait également un rôle de surveillance. L'Assemblée a par ailleurs invité les pays où vivent les minorités linguistiques du groupe ouralien, et notamment la Fédération de Russie, à prendre les mesures propres à garantir que ces minorités restent présentes et vivantes.

7. Relations avec les pays européens non membres

Le présent chapitre traite, d'une part, de la Bosnie-Herzégovine ainsi que du problème du retour des réfugiés et des personnes déplacées; d'autre part, de la République fédérale de Yougoslavie et de la situation au Kosovo.

7.1 Bosnie-Herzégovine: retour des réfugiés et des personnes déplacées (session d'hiver 1998)

Quelque 2,2 millions de personnes ont été contraintes d'abandonner leur foyer en raison du conflit de Bosnie-Herzégovine. La moitié de ces personnes ont été déplacées à l'intérieur de cette région, tandis que les autres se sont réfugiées dans les pays issus de l'ancienne Yougoslavie (580 000) ou ailleurs en Europe (635 000). Si en 1996 et 1997 une partie importante de ces personnes sont retournées dans leurs foyers ou ont été rapatriées, les retours se sont effectués presque exclusivement dans les zones où les personnes rapatriées appartiennent au groupe ethnique majoritaire. L'Assemblée déplore dans ce contexte les obstacles qui ralentissent les retours, notamment les procédés politiques, législatifs et administratifs utilisés à cette fin, les violations des droits de l'homme et la discrimination à l'encontre des minorités, l'insécurité, un taux de chômage élevé, un faible niveau de vie, la pénurie de logements et l'absence d'infrastructures et de services.

L'Assemblée a confirmé son soutien à l'application intégrale des accords de Dayton, dont les dispositions de l'annexe 7

prévoient que tous les réfugiés et personnes déplacées ont le droit de rentrer librement dans leurs foyers d'origine, de recouvrer les biens dont ils ont été spoliés et d'être dédommages pour les biens ne pouvant être restitués. Elle a par ailleurs invité notamment les autorités de Bosnie-Herzégovine à mettre fin aux mesures et obstacles qui empêchent ou retardent l'application des dispositions précitées, et elle a appelé les Etats membres à travailler en étroite collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour assurer le retour des personnes dans la sécurité, dans la dignité, et de manière ordonnée et échelonnée.

Le Parlement de Bosnie-Herzégovine est représenté à l'Assemblée parlementaire au titre d'invité spécial. Ce statut lui permet de participer aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions, sans lui conférer le droit de vote. La demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine est pendante depuis 1995. En décembre 1998, l'Assemblée a reçu le rapport des «éminents juristes» qu'elle avait mandatés pour avis, et qui a donné lieu à une réactivation de la demande d'adhésion. La prochaine étape consiste à la sollicitation par le Comité des ministres de l'avis de l'Assemblée parlementaire, la pratique voulant que le Comité des ministres suive l'avis de l'Assemblée en matière d'adhésion des Etats au Conseil de l'Europe. Il existe des opinions divergentes au sein du Comité des ministres sur la question d'une adhésion accélérée de ce pays. Pour cette raison, la date de la transmission de la demande d'adhésion à l'Assemblée parlementaire reste encore ouverte.

7.2 Développements récents en République fédérale de Yougoslavie, et situation au Kosovo (sessions d'hiver, de printemps, d'été et d'automne 1998)

L'Assemblée a consacré plusieurs débats à la Yougoslavie et à la situation au Kosovo. Le premier d'entre eux a eu lieu en janvier 1998, avant l'aggravation de la crise au Kosovo, mais après une longue période durant laquelle le Conseil de l'Europe, ayant retiré au Parlement yougoslave son statut d'invité spécial suite au déclenchement de la guerre en Bosnie-Herzégovine, avait suspendu ses relations avec la nouvelle République. Si l'Assemblée a voulu renouer un dialogue long-temps interrompu en organisant ce débat auquel une délégation yougoslave avait été invitée à participer, c'est qu'elle a estimé qu'il n'y aurait de paix durable dans les Balkans que si tous les pays concernés sont associés au processus de paix et intégrés à terme dans le Conseil de l'Europe. Le rapporteur (hongrois) a rappelé aux membres de la délégation yougoslave que la porte du Conseil de l'Europe restait ouverte à leur pays, à condition qu'il engage les réformes démocratiques indispensables. Malheureusement, la délégation yougoslave devait utiliser la plateforme offerte par l'Assemblée parlementaire pour tenir des propos envenimés à l'égard du peuple albanais du Kosovo. Elle ne se montra pas du tout disposée à entamer un dialogue constructif et apaisant. La Yougoslavie a peu après déposé une demande d'adhésion au Conseil de l'Europe, ce que le Comité des ministres a alors interprété, un peu prématurément, comme le gage qu'elle était disposée à assurer sur son territoire le respect des valeurs fondamentales de l'organisation, soit la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit. Peu après, en mars 1998, la situation au Kosovo se détériorait brutalement, entraînant un nouveau refroidissement des relations. Au terme du débat d'urgence que l'Assemblée a consacré ensuite à ces événements, elle a notamment recommandé une plus grande autonomie pour le Kosovo. Si elle a d'autre part mis en cause la responsabilité du président Milosevic dans la crise, elle a également invité les chefs de file des Albanais du Kosovo à faire de leur côté tout ce qui était en leur pouvoir pour éviter l'escalade de la violence. Elle a par ailleurs invité les autorités yougoslaves à mettre fin immédiatement aux opérations armées au Kosovo, à réduire leurs forces de sécurité au Kosovo au strict minimum et à reprendre sans condition les négociations avec les représentants de la communauté albanaise du Kosovo. Enfin, l'Assemblée a décidé d'organiser une conférence internationale sur la situation des réfugiés et des personnes déplacées au Kosovo.

Deux délégations de haut niveau de l'Assemblée parlementaire se sont rendues à Belgrade et à Pristina en mars et en juin 1998, afin de rechercher une solution politique au conflit. La seconde délégation s'est également rendue au Monténégro, afin d'exprimer le soutien de l'Assemblée aux réformes démocratiques engagées.

L'aggravation de la crise a conduit à l'organisation d'un nouveau débat d'urgence en automne 1998, au terme duquel l'Assemblée a indiqué qu'une solution durable au conflit exigeait que soient remplies les conditions suivantes:

- sécurité: retrait des forces serbes, désarmement des groupes ethniques armés d'Albanais et déploiement d'une force de paix internationale;
- nouveau statut politique pour le Kosovo, fondé sur un degré élevé d'autonomie dans le cadre de la République fédérale de Yougoslavie;
- réformes démocratiques en République fédérale de Yougoslavie;
- garanties internationales assurant le respect de l'accord futur.

L'Assemblée a par ailleurs recommandé au Comité des ministres d'organiser une conférence internationale sur le statut futur du Kosovo, même si l'on peut s'interroger sur l'utilité d'une telle conférence. Le président Milosevic a ignoré à ce jour les appels adressés à lui non seulement par le Conseil de l'Europe, mais aussi par l'OSCE et les Nations Unies, de sorte que tout porte à croire qu'une intervention militaire constitue le seul moyen d'amener le Gouvernement yougoslave à participer aux négociations. Elle a également recommandé au Comité des ministres de prier notamment le gouvernement de la République de Yougoslavie de prendre des mesures concrètes pour faciliter le retour des réfugiés et personnes déplacées dans leurs foyers avant l'hiver, et de faire en sorte qu'aucun obstacle n'empêche les organisations humanitaires d'effectuer leur travail.

Il est à rappeler d'autre part que la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme avait fait plusieurs propositions visant à faire figurer clairement dans le texte de la recommandation les violations des droits de l'homme qui étaient commises. Selon le rapporteur, en effet, «l'Assemblée, qui est la conscience démocratique du Conseil de l'Europe, ne doit pas craindre d'appeler un chat un chat, c'est-à-dire d'appeler un meurtre un meurtre.» Après concertation avec la Commission des questions politiques, la commission a cependant décidé ultérieurement de retirer ses propositions, sans s'en expliquer clairement.

8. Relations avec des organisations internationales

L'Assemblée parlementaire entretient des relations régulières avec les organisations internationales ou supranationales suivantes:

- Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD);
- Union européenne (UE);
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE);
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE);
- Organisation des Nations Unies (ONU).

L'Assemblée sert de «forum parlementaire» pour deux de ces organisations (la BERD et l'OCDE). D'autre part, s'agissant de l'OCDE, les parlementaires des pays membres non européens de cette organisation peuvent eux aussi participer aux débats.

8.1 Relations avec la BERD (session d'été 1998)

Créée en 1991, la BERD a pour objectif premier de faciliter le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché en Europe centrale et orientale, et dans la Communauté des Etats indépendants. Cette institution joue un rôle central dans les efforts de réforme économique et, corollairement, de réforme démocratique, engagés par ces pays. La conviction de la BERD que le politique et l'économique sont intrinsèquement liés se reflète dans le libellé de l'article 1er de l'accord portant sa création, qui précise que l'application des «principes de démocratie pluraliste» est l'un des critères auxquels obéissent ses opérations. On voit là le lien qui unit les

activités de la BERD et les activités et objectifs du Conseil de l'Europe, et l'importance du rôle de «forum parlementaire» que joue ici l'Assemblée, en consacrant chaque année un débat au rapport d'activité de la BERD.

L'Assemblée a félicité la BERD pour le travail qu'elle a accompli, en notant cependant qu'elle a également une importante mission à remplir dans le secteur public, où les investissements dans l'environnement, l'énergie, la sûreté et le traitement des déchets nucléaires, le transport et les télécommunications sont essentiels pour un développement économique durable.

Revenant sur les problèmes de corruption rencontrés par la BERD, son président a déclaré que celle-ci appréciait au plus haut point les efforts que le Conseil de l'Europe mène dans ce domaine, notamment son projet de convention pénale sur la corruption (cf. chiffre 4.3) et la création du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), chargé de suivre cette question, puisque la BERD est confrontée quotidiennement à ce problème.

8.2 Relations avec l'UE (session de printemps 1998)

Le Traité d'Amsterdam a attribué une compétence accrue à l'UE dans des domaines où le Conseil de l'Europe travaille depuis de nombreuses années et où il possède un acquis considérable, notamment en matière de droits de l'homme. Un tel chevauchement de compétences s'est encore particulièrement aggravé du fait que les chefs d'Etat et de gouvernement ont inséré dans le traité de l'Union à Amsterdam leur propre catalogue de droits fondamentaux, quand bien même la CEDH du Conseil de l'Europe constitue depuis plus de quarante ans la base juridique fondamentale des droits de l'homme pour tout le continent européen. Le traité prévoit ainsi un renforcement des droits fondamentaux dans l'Union européenne, avec notamment la possibilité donnée aux citoyens de l'Union de saisir la Cour européenne de justice (CJCE) en cas de violation, ce qui crée le risque d'une jurisprudence divergente entre la CJCE (Luxembourg) et la CEDH (Strasbourg): en effet, même si la cour de Luxembourg se réfère aux arrêts de la cour de Strasbourg, il n'en demeure pas moins qu'elle se prononce en définitive sur la conformité avec les accords de l'Union et non avec CEDH. C'est pourquoi l'Assemblée a proposé à nouveau à l'Union européenne d'adhérer à la CEDH – un pas que celle-ci ne peut franchir à l'heure actuelle, faute d'avoir la personnalité juridique internationale.

En outre, pour éviter que l'UE ne légifère de son côté sans tenir compte de l'acquis du Conseil de l'Europe, l'Assemblée a proposé d'ouvrir à l'adhésion de l'Union européenne l'ensemble des quelque 170 conventions conclues sous l'égide du Conseil de l'Europe. Elle a également estimé qu'il conviendrait d'envisager la possibilité pour l'UE elle-même d'adhérer au Statut du Conseil de l'Europe, ce qui constituerait le meilleur moyen d'éviter les doubles emplois avec les activités du Conseil de l'Europe. Enfin, l'Assemblée a considéré qu'il serait bon de renforcer la coordination entre le Conseil de l'Europe et l'UE dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité.

Par ailleurs, à la session d'hiver 1998, Hans van den Broek, membre de la Commission européenne, chargé des relations extérieures, a souligné le rôle essentiel du Conseil de l'Europe dans le processus de transition en Europe centrale et orientale, notamment dans le renforcement de la démocratie et la protection des droits de l'homme, ce qui confirme le caractère complémentaire et consolidateur des activités de l'une et l'autre institutions. En particulier, le Conseil de l'Europe apporte un soutien irremplaçable aux pays candidats à l'UE en les aidant à mettre leur législation en conformité avec les principes de la démocratie et de la protection des droits de l'homme.

8.3 Relations avec l'OSCE (sessions d'été et d'automne 1998)

L'OSCE et le Conseil de l'Europe ont des principes et des objectifs communs, à savoir la stabilité et la sécurité en Europe, fondées sur la démocratie et le respect des droits de l'homme. Cette similitude explique que revienne régulièrement sur le tapis la question des compétences respectives de

ces deux organisations, et que l'on ait pu entendre récemment certains aller jusqu'à avancer l'hypothèse d'une alliance, voire d'une fusion. Pourtant, il existe des différences considérables entre l'une et l'autre organisations, découlant de la mission confiée aux deux organisations et de leur composition. L'OSCE est une organisation politique transatlantique spécialisée dans la diplomatie préventive et la gestion des crises. Ayant pour fondement les normes minimales de la démocratie et la primauté du droit, le Conseil de l'Europe dispose d'un système de protection des droits de l'homme contraignant unique au monde. Le Conseil qui, comme l'a rappelé un membre de l'Assemblée, «oppose la force du droit au droit du plus fort», contribue aussi à la prévention structurelle des conflits et à la réhabilitation institutionnelle et politique à long terme après conflit. A cela s'ajoute le fait que la conception européenne de la dignité humaine et de la protection de la personnalité diffère sensiblement de la conception qu'en ont les Etats-Unis, comme l'illustrent les exemples de la peine de mort et de la procédure engagée contre le président Clinton. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, dans son avis, a également rappelé de manière très claire les traditions très différentes qu'ont l'Europe et les Etats-Unis en matière de droits de l'homme. Elle indique ainsi que pour les Etats-Unis, qui veulent garder les droits de l'homme dans le domaine du «politiquement influençable», il est hors de question de subordonner l'action politique dans le domaine des droits de l'homme à une juridiction internationale. D'autre part, par expérience, les Européens ne sauraient partager cette idée américaine selon laquelle la démocratie à elle seule suffirait à garantir le respect de la dignité de l'homme.

Pour ces différentes raisons, l'Assemblée a clairement rejeté l'idée d'une fusion ou d'une alliance entre les deux organisations, indiquant cependant qu'elles devraient veiller à l'avenir à coordonner davantage leurs activités respectives.

On peut regretter que la réunion de La Haye de juin 1998, organisée par le ministère des affaires extérieures des Pays-Bas, n'ait pas permis de mieux préciser les compétences et les tâches respectives de chacune des organisations dans des missions conjointes, comme l'avait proposé la délégation suisse à cette réunion.

8.4 Relations avec l'OCDE (session d'automne 1998)

Examinant les récentes activités de l'OCDE, l'Assemblée s'est dite profondément préoccupée par la crise économique qui frappe l'Asie et la Russie. Elle a invité les pays concernés à entreprendre sans tarder les nécessaires réformes politiques, économiques et sociales, en rappelant dans ce contexte que la démocratie, les droits de l'homme, la prééminence du droit et la transparence sont des facteurs essentiels pour un développement durable. Au cours du débat, une place prépondérante a été faite à une discussion approfondie sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) en cours d'élaboration à l'OCDE. Une grande partie des interventions ont fait part de critiques à l'égard de ce projet d'accord. On a demandé plus de transparence, de démocratie et un contrôle parlementaire. On a mis particulièrement en évidence les dangers pesant sur la sauvegarde de l'identité des Etats européens si l'identité culturelle devait rester une partie de l'accord. La Commission des questions économiques et du développement fera une audition publique au sujet de l'AMI. Il est à noter qu'ont également été associées au débat des délégations parlementaires du Canada, du Mexique et du Japon, ainsi que le secrétaire général de l'OCDE.

8.5 Relations avec l'ONU (session de printemps 1998)

Débatant de la réforme de l'ONU, l'Assemblée a notamment appelé à une plus grande participation des représentants des parlements aux travaux de l'ONU afin d'en faire une organisation plus démocratique, plus légitime et plus efficace. Elle a également indiqué que la réforme de l'ONU offrait l'occasion de revoir et de consolider la coopération avec le Conseil de l'Europe, ce qui est particulièrement important à la lumière de la participation grandissante des Nations Unies aux missions de maintien de la paix, humanitaires et autres, dans un certain nombre d'Etats qui sont membres du Conseil de l'Europe. L'ONU pourrait d'ailleurs tirer profit de l'expérience

acquise par le Conseil de l'Europe en matière de prévention des conflits. L'Assemblée a estimé d'autre part que l'expérience unique du Conseil de l'Europe en matière de promotion de la sécurité démocratique lui donne les qualités nécessaires pour être considéré comme une organisation régionale pour la prévention des conflits au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Rappelons dans ce contexte que l'Assemblée générale de l'ONU a accordé il y a dix ans le statut d'observateur au Conseil de l'Europe.

9. Relations avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Créé en 1994, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) a remplacé la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Le CPLRE, comme l'Assemblée parlementaire, compte 286 représentants et 286 suppléants. Il est composé de deux chambres, l'une représentant les pouvoirs locaux, l'autre les régions. Les représentants doivent être choisis parmi les personnes disposant d'un mandat électif au sein des collectivités locales ou régionales, ou d'un mandat de responsable direct devant un organe local ou régional élu. Le CPLRE a institué lui aussi un statut d'invité spécial, qu'il peut accorder aux délégations communales ou régionales de pays non-membres. Il garantit la participation des communes et des régions au processus d'intégration européenne et encourage la décentralisation. Sa vocation première est de promouvoir la démocratie locale et régionale et la coopération transfrontalière et suprarégionale en Europe. Le renforcement de la démocratie locale et régionale a connu un regain d'actualité après les bouleversements intervenus en 1989: c'est ainsi qu'à sa dernière session (mai 1998), il s'est notamment penché sur l'état de la démocratie locale en Bulgarie, en Croatie, en Lettonie et en Ukraine. Cela ne l'empêche pas d'examiner également la situation qui prévaut dans les pays occidentaux, comme en témoigne la recommandation qu'il a adressée au Royaume-Uni concernant la mise en place de réformes en matière de démocratie locale et régionale.

Les «ambassades de la démocratie locale» (ADL), créées en 1993 dans le cadre du processus de paix en ex-Yougoslavie, visent à promouvoir le respect des droits de l'homme et de la démocratie, ainsi que la mise en place de la société civile et les mesures de confiance entre différents groupes de la population.

Parmi les exemples qui illustrent la coopération entre le CPLRE et l'Assemblée, on peut notamment citer le projet de convention européenne du paysage et le projet de schéma européen global d'aménagement du territoire proposé par l'Assemblée. Suite à la demande du CPLRE à l'Assemblée de donner son avis sur le projet de convention européenne sur le paysage, celle-ci s'est exprimée positivement; elle a ensuite fait de même sur le projet définitif. Le 28 mai 1998, le CPLRE a invité la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire à soutenir l'initiative de l'Assemblée, relative au schéma européen global d'aménagement du territoire.

10. Relations avec les régions périphériques

L'Europe ne pouvant se montrer indifférente à la situation des régions qui l'entourent, notamment à celle du bassin méditerranéen, l'Assemblée procède périodiquement à un tour d'horizon des développements qui y sont intervenus. Elle s'est penchée cette année sur la situation en Algérie et sur la question du développement durable des bassins de la mer Méditerranée et de la mer Noire.

10.1 Situation en Algérie (session d'hiver 1998)

L'Assemblée a rappelé dans sa recommandation que des millions d'hommes et de femmes de confession musulmane habitent dans des Etats membres du Conseil de l'Europe. Reconnaissant que l'islam, comme d'autres grandes religions, prône la tolérance, la paix et la compréhension, elle a indiqué que ce sont les extrémistes et les terroristes qui, par l'utilisation abusive de l'islam à des fins criminelles, sont responsables des événements terribles qui ont eu lieu en Algérie. L'Assemblée a condamné ces actes de terrorisme barbares qui non seulement font peser une menace directe sur la paix et la stabilité dans la région méditerranéenne, mais con-

tribuent en outre à créer une dangereuse confusion qui met en danger la coexistence entre les musulmans et les autres citoyens en Europe et ailleurs; elle a demandé expressément aux gouvernements des pays membres de mettre les demandeurs d'asile en provenance de l'Algérie au bénéfice du statut de victime de violence et de suspendre leur renvoi jusqu'à ce qu'une solution ait été apportée au conflit qui déchire ce pays. L'Assemblée a également appelé le Gouvernement algérien à nouer un authentique dialogue politique avec toutes les forces politiques prêtes à accepter la règle démocratique. Enfin, l'Assemblée s'efforcera d'établir un dialogue avec le Parlement algérien, afin d'étudier la manière dont l'expérience considérable du Conseil de l'Europe dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit pourrait être mise à la disposition de l'Algérie.

10.2 Développement durable des bassins de la mer Méditerranée et de la mer Noire (session d'hiver 1998)

Non seulement plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe sont riverains du bassin méditerranéen, mais tous les pays riverains de la mer Noire sont soit membres du Conseil, soit invités spéciaux de l'Assemblée: aussi le Conseil de l'Europe estime-t-il constituer un forum privilégié pour traiter des problèmes qui affectent ces deux bassins. Compte tenu des possibilités de coopération qui s'offrent dans les domaines notamment de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la culture et des migrations, l'Assemblée considère qu'il serait utile que l'on ouvre certaines réunions de commission à la participation des commissions homologues des parlements des Etats non-membres, du bassin méditerranéen. Elle souhaite également, dans le même esprit, renforcer sa coopération avec l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique en mer Noire. Enfin, l'Assemblée, qui a toujours appuyé le processus CSCM (organisation de Conférences sur la sécurité et la coopération en Méditerranée) engagé par l'Union interparlementaire, considère qu'il serait possible de créer dans ce domaine des synergies entre les deux organisations.

Du 25 au 27 février 1999 aura lieu en Turquie la 5e Conférence des régions méditerranéennes et de la Mer Noire, organisée conjointement par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Antrag der Kommission

Vom Bericht Kenntnis nehmen

Proposition de la commission

Prendre acte du rapport

99.004

Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Bericht

Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Rapport

Bloetzer Peter (C, VS) unterbreitet im Namen der Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE den folgenden schriftlichen Bericht:

Im Berichtsjahr 1998 nahm die von alt Nationalratspräsident Jean-François Leuba präsierte Delegation an folgenden Versammlungen teil:

A. An der Versammlung des Ständigen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vom 19. und 20. Februar in Wien.

B. an der 7. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vom 6. bis 10. Juli in Kopenhagen.

C. am Seminar über die Konfliktregelung und die Demokratieentwicklung im Kaukasus vom 5. und 6. Oktober in Tbilisi, Georgien.

D. an der Vorbereitungssitzung zur Konferenz von Nantes über die subregionale Wirtschaftszusammenarbeit in Europa angesichts der neuen Herausforderungen (am 13. November in Genf).

A. *Versammlung des Ständigen Ausschusses in Wien*

Auf dem Programm des ersten Tages standen eine Rede des polnischen Aussenministers und amtierenden Präsidenten der OSZE, Bronislaw Geremek, ein Referat des Generalsekretärs Giancarlo Aragona, ein Referat von Gérard Stoudmann, dem Direktor des BDIMR, eine Ansprache von Freimut Duve, dem neu gewählten OSZE-Vertreter für die Medien, sowie eine Erklärung von Franz Timmermanns, dem Stellvertreter des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, Max van der Stoep, der im Rahmen einer Mission in Albanien weilte.

Präsident Geremek wurde vor allem zur Situation in Weissrussland befragt. Verschiedene Redner brachten die Verabschiedung der neuen Sicherheitscharta zur Sprache. Der amtierende Präsident nannte seine Prioritäten: die Koordination zwischen den europäischen Organisationen, ein wirksames Frühwarnsystem, eine periodische Überprüfung der in Lissabon und Kopenhagen eingegangenen Verpflichtungen, ein System zur Konsultierung der Mitgliedstaaten und die Ernennung hoher OSZE-Vertreter (wie die Herren Gonzalez und Vranitzky). Präsident Geremek gab überdies einen Überblick über alle Konflikte, mit denen sich die OSZE befasste.

Am zweiten Tag berichtete der Präsident der Parlamentarischen Versammlung, Javier Ruperez, über seine Tätigkeit. Darauf sprachen der Präsident des österreichischen Nationalrates, Heinz Fischer, und der österreichische Kanzler Viktor Klima. Herr Fischer berichtete über seinen Besuch in Albanien und zeigte sich besorgt über die Lage in Kosovo. Herr Klima unterstrich die positive Rolle, welche der Parlamentarischen Versammlung innerhalb der neuen Sicherheitsarchitektur Europas zukommt. Österreich unterstütze die Erarbeitung einer europäischen Sicherheitscharta vollauf. Die Erfolge in Albanien, Bosnien und in Tschetschenien hätten gezeigt, dass mit einer Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern viel erreicht werden kann. Österreich kandidiert für den OSZE-Vorsitz im Jahre 2000.

Im weiteren wurde das Thema für die 7. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE bestimmt («Strukturen, Institutionen und Aussichten der OSZE»).

An der Geschäftsordnung der Versammlung wurden verschiedene Änderungen vorgenommen. Jean-François Leuba meldete sich dabei mehrmals zu Wort. Verschiedene Anträge scheiterten am Einstimmigkeit-minus-eins-Prinzip. Zur Frage der Nachkontrolle der von der Versammlung angenommenen Entschliessungen konnte keine befriedigende Lösung gefunden werden. Der Vorsitz und das Sekretariat hielten fest, dass unmöglich in Erfahrung gebracht werden könne, wie die verschiedenen Instanzen, an die sich die Parlamentarische Versammlung der OSZE wendet, den Entschliessungen Folge leisten. Es sei unmöglich oder zu aufwendig, die entsprechenden Informationen zu beschaffen. Es stellt sich die Frage, ob nicht zwischen zwei Arten von Entschliessungen unterschieden werden sollte: solchen, die an den OSZE-Ministerrat gerichtet sind – bei denen eine Antwort erwartet werden kann – und solchen an andere Organe. Eine Schwierigkeit, die sich an den letzten Konferenzen gestellt hatte, konnte behoben werden: So kann nun ein Präsident eines Ausschusses einen Änderungsantrag, der seiner Ansicht nach nicht in die Zuständigkeit seines Ausschusses fällt, an einen anderen Ausschuss weiterleiten. Im übrigen wurden hauptsächlich redaktionelle und formelle Änderungen angebracht. Die für die Einreichung eines Änderungsantrages erforderliche Unterzeichnerzahl wurde unverändert belassen (5 Unterzeichner aus 2 Ländern). Verschiedene Anträge wurden verworfen, weil sie als unangebracht galten: Der eine forderte mehr Flexibilität bei der Terminfestlegung der Jahrestagung, ein anderer verlangte, dass die Zu-

gehörigkeit zum Büro auf die Vizepräsidenten und Berichterstatter der Ausschüsse ausgedehnt wird; ein anderer betraf die Fraktionen und in einem weiteren schliesslich wurde gefordert, dass die Protokolle «nur in Englisch» aufbewahrt werden sollen.

Frank Swaelen, der Präsident des belgischen Senats, stellte einen Bericht über das Seminar über regionale Sicherheit und über politische, wirtschaftliche, soziale und humanitäre Fragen in Zentralasien und im Kaukasus vor. Der französische Abgeordnete Jacques Floch sprach zum Bericht der Parlamentarierkonferenz in Monaco über die subregionale Wirtschaftszusammenarbeit.

Der Bericht des Schatzmeisters Sir Peter Emery zeigte, dass die Beiträge zum grössten Teil einbezahlt worden waren. Der Beitrag der Schweiz beläuft sich auf rund 45 000 Franken (225 642 dänische Kronen = 2,3 Prozent).

Frau Tana de Zulueta (Italien) stellte den Bericht über eine Mission in Albanien vor. Sie wies darauf hin, dass es aufgrund der Haltung der demokratischen Partei des ehemaligen Präsidenten Berisha schwierig sei, eine neue Verfassung auszuarbeiten.

Am Schluss der Tagung wurde Herr Weisskirchen als Präsident des 3. Ausschusses bis zur nächsten Versammlung (Nachfolger von Freimut Duve) vorgestellt und von der US-Delegation eine Entschliessung betreffend Kosovo vorgeschlagen, die allerdings von Russland und zwei weiteren Ländern der ehemaligen Sowjetunion abgelehnt wurde.

B. 7. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung in Kopenhagen

Die Schweizer Delegation setzte sich zusammen aus den Nationalräten Jean-François Leuba (Präsident) und Otto Hess, den Nationalrätinnen Barbara Haering Binder und Ruth Grossenbacher sowie den Ständeräten Peter Bloetzer, Willy Loretan, Thomas Onken und René Rhinow.

An dieser Tagung sprachen verschiedene Persönlichkeiten:

a. Erklärung des dänischen Premierministers

Der Regierungschef Dänemarks betonte, dass die Schaffung freier und offener Gesellschaften im ganzen OSZE-Raum eine historische Chance sei, dass aber die gemeinsame Sicherheit durch verschiedene Hindernisse, Risiken und Herausforderungen gefährdet werde. Er verwies auf die Bedeutung der Parlamentarischen Versammlung, in der alle Länder Europas, des Kaukasus, Zentralasiens und Nordamerikas vertreten sind. Sie sei eine treibende Kraft für die Entwicklung der Demokratie in Europa und trage zur Tätigkeit der OSZE auf dem Gebiet der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und des Wiederaufbaus nach Konflikten bei. Zudem trügen der Parlamentarier und Parlamentarierinnen der OSZE-Länder mit ihren Wahlbeobachtungen wesentlich zur Förderung demokratischer Werte bei.

b. Erklärung des polnischen Aussenministers und amtierenden Vorsitzenden der OSZE

Der polnische Aussenminister Bronislaw Geremek, der die OSZE im Jahre 1998 präsierte, sprach über die Entscheidungsprozesse innerhalb der OSZE. Er wies darauf hin, dass die Versammlung wiederholt verlangt hatte, vom Konsens-Prinzip abzurücken und das Prinzip des «annähernden Konsenses» einzuführen. Er unterstrich die Bedeutung des Konsenses, ohne dabei aber die Idee des annähernden Konsenses zu verwerfen. Der amtierende Vorsitzende war der Auffassung, dass die subregionale Zusammenarbeit merklich zur europäischen Integration beiträgt.

c. Anschliessende Diskussion

Auf die Frage von Herrn Kyprianou (CY), weshalb nicht öfters vom «Moskauer Mechanismus» Gebrauch gemacht werde, antwortete Herr Geremek, dass dieser zur Verfügung stehe und wir eines Tages für unsere Untätigkeit werden bezahlen müssten.

Ein Redner machte sich Gedanken über die Wirksamkeit der Entschliessungen der Parlamentarischen Versammlung. Als Beispiel nannte er den Bericht von Herrn Lamentowicz über die Flüchtlinge in Abchasien. Herr Geremek erwiderte, dass die Zusammenarbeit mit der Uno gut sei. Er habe den Eindruck, dass die Minister die Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung vermehrt berücksichtigten. Er sei froh,

dass innerhalb der OSZE auch das Parlament zu Wort komme.

Auf die Frage von Frau Furubjelke (S), welche Rolle die Nato beziehungsweise die OSZE bei der Kosovo-Krise spielten, antwortete Herr Geremek, dass die OSZE als erste Organisation auf den Konflikt in Kosovo reagiert habe. Sie stehe im Kontakt mit den beiden Konfliktparteien (Rugova und Milosevic). Er hoffe, dass die Verhandlungen wieder aufgenommen werden. Die Führungstroika der OSZE unterhalte Beziehungen zur Kontaktgruppe und hoffe immer noch, dass die Mission Gonzalez endlich akzeptiert werde. Die OSZE erhoffe sich viel vom Treffen zwischen Jelzin und Milosevic. Die OSZE ist in Kosovo, im Sandzak und in der Vojvodina im Einsatz.

Wichtig sei also, dass nach einer friedlichen Lösung gesucht und der Untätigkeit der internationalen Staatengemeinschaft entgegengewirkt werde. Aber der Friede müsse nicht unbedingt auf friedlichem Wege herbeigeführt werden.

Herr Beaufays (B) fragte nach dem Verhältnis zwischen humanitären, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Aspekten. Seiner Meinung nach sollte ein Frühwarnsystem geschaffen werden. Herr Geremek ist der Auffassung, dass die Sicherheit unteilbar ist. Die OSZE müsse eine wirtschaftliche Dimension erhalten (Seminar in Prag). Armut und Elend zerstören die Grundlagen der Sicherheit und bilden einen günstigen Boden für populistische Strömungen.

Herr Gabor (NL) wollte wissen, wann in Kosovo ein Militäreinsatz erfolge, falls dort die Menschenrechte weiter verletzt würden. Der amtierende Vorsitzende erwiderte darauf, dass seiner Ansicht nach der Friede nicht mit Gewalt herbeigeführt werden kann. Die Situation in Kosovo sei ein Teufelskreis. Die Unabhängigkeitsbestrebungen Kosovos stünden im Widerspruch zur territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien. Kosovo müsse deshalb über einen Sonderstatus eine starke Autonomie innerhalb der Bundesrepublik verliehen werden. Die Sprache und Ausbildung der albanischstämmigen Bevölkerung gewahrt werden. Die OSZE habe in vielen Bereichen Erfolge verzeichnet. Aber Gewalt könne nicht mit dem gewohnten Instrumentarium gestoppt werden.

Frau Clwyd (GB) fragte noch einmal nach der Bedeutung der Entschliessungen der Parlamentarische Versammlung. Herr Geremek antwortete darauf, dass die Parlamentarische Versammlung versuche, die Stimme des Parlaments in die OSZE einzubringen; dies sei ein «Mehrwert», den er sehr schätze. Allerdings sei klar, dass das Verhältnis zwischen Ministerrat und Parlamentarischer Versammlung nicht gleich sei wie jenes zwischen einer Regierung und einem nationalen Parlament. Er selbst sei immer bereit, auf Fragen einzugehen, die ihm von den Mitgliedern nationaler Parlamente gestellt werden.

Auf die Frage eines Delegierten aus Weissrussland, wie die OSZE die Lage in Weissrussland beurteile, sagte Herr Geremek, dass in Weissrussland keine Fortschritte erzielt worden seien. Er wünscht sich, dass die Menschenrechte beachtet werden und sich zwischen Regierung und Zivilgesellschaft ein normaler Dialog entwickelt. Die OSZE-Mission versuche, zu diesem Dialog beizutragen, aber die Regierung Weissrusslands zeige schlechten Willen; ein Beispiel dafür sei ihr Umgang mit den Diplomaten.

Herr Igityan (Armenien) wünschte die Schaffung eines Instrumentariums, das ermöglicht, die Konfliktparteien unter der Leitung der OSZE an den Verhandlungstisch zu bringen. Herr Geremek erinnerte an die Mittel der Präventivdiplomatie. Notwendig sei allerdings ein Mindestmass an Bereitschaft oder politischem Willen. Er beabsichtige, in nächster Zeit nach Berg-Karabach zu gehen. Aber auch die Parlamentarier seien zum Handeln aufgerufen. Vielleicht sei es möglich, die Konferenz von Minsk mit einer Parlamentarierpräsenz zu verbinden. Das wäre neu und vielleicht ganz gut.

Herr Abdildin (Kasachstan) erinnerte daran, dass Dänemark die Heimat des Physikers Niels Bohr sei und wünschte, dass auch in der Politik nach neuen Ansätzen gesucht wird. Herr Geremek sagte, dass versucht werden müsse, das Umfeld zu verändern. Schon Jean Monnet habe gesagt: «Wo es

keine Lösung gibt, muss das Umfeld geändert werden.» Herr Geremek zählt in diesem Zusammenhang auf die Sicherheitscharta für das 21. Jahrhundert.

Auf die Frage von Herrn Duva (I), was der Präsident von der Nato-Erweiterung halte, antwortete Herr Geremek, dass die Parlamentarische Versammlung seiner Meinung nach eine Rolle bei der Gestaltung der Sicherheit Europas im 21. Jahrhundert spielen werde. Der kalte Krieg sei vorbei und die Charta von 1990 äussere sich nicht zu den neuen Bedrohungen und Konflikten.

Herr Lilikas (CY) wies darauf hin, dass die Türkei Zypern mit einer neuen Aggression gedroht habe, falls Zypern sein Militärpotential verstärke. Herr Geremek erklärte, dass die OSZE sich mit zahlreichen Konflikten auseinandersetze. Im Falle von Zypern, wo sich zwei Nato-Mitglieder gegenüberstünden, müsse die Nato nach einer Lösung suchen. Die OSZE sei bereit, nötigenfalls den Rahmen für einen Dialog zu schaffen. Die Drohung der Türkei sei nicht haltbar. Er habe diesbezüglich Kofi Annan kontaktiert. Zurzeit habe die OSZE keine Möglichkeit, in Zypern zu intervenieren. Er wünscht, dass die Anstrengungen von Herrn Holbrooke wieder aufgenommen werden.

Im Zusammenhang mit der von Herrn Heistermann (D) angesprochenen Minderheitenfrage sagte Herr Geremek, dass die OSZE dieses Problem als vorrangig einschätze, weshalb sie mit Herrn van der Stoel einen Hohen Kommissar für Minderheiten ernannt habe. Dieser sei in Lettland eingesetzt worden, wo die Lage äusserst kompliziert sei. Die Minderheitenfrage müsse aufgrund der unterschiedlichen geschichtlichen und politischen Kontexte immer wieder ganz verschieden angegangen werden. Er rief die Parlamentarische Versammlung auf, das Hohe Kommissariat für nationale Minderheiten zu unterstützen.

Frau de Zulueta (I) wies auf das Ausmass hin, das die Flüchtlingsproblematik angenommen hat. Herr Geremek hielt fest, dass hier die Sicherheit im allgemeinen betroffen sei. Die OSZE stehe in engem Kontakt mit dem Flüchtlingshochkommissariat. Leider werde das Flüchtlingsproblem bei jedem Konflikt neu entfacht.

d. Tätigkeit der Ausschüsse

Die Schweizer Delegation war in folgenden Ausschüssen vertreten:

– Ausschuss für politische Angelegenheiten und Sicherheit (Peter Bloetzer, Otto Hess und Willy Loretan);

Ständerat Bloetzer erreichte, dass die meisten Änderungsanträge der Schweizer Delegation angenommen wurden (Paragraphen 43, 51.8, 51.16, 51.22).

– Ausschuss für wirtschaftliche Angelegenheiten (Jean-François Leuba und Thomas Onken);

Ständerat Onken wurde durch Zuruf zum Berichterstatter des 2. Ausschusses gewählt. Damit gehört erstmals ein Schweizer einem Ausschussorgan an. Er wirkte im Komitee mit, das die «Wirtschaftscharta für die OSZE» ausarbeitete. Im Wirtschaftsausschuss vertrat er die meisten Änderungsanträge der Schweizer Delegation mit Erfolg (Paragraphen 54, 55, 63, 65, 80, 82, 83, 104, 105, 106).

– Ausschuss für Menschenrechte (Barbara Haering Binder, Ruth Grossenbacher, René Rhinow);

Frau Haering Binder und Frau Grossenbacher setzten sich erfolgreich für die Annahme der Paragraphen 119 und 120 ein, welche frauenrechtliche Fragen betreffen.

e. Wortmeldungen der Schweizer Delegation

Nachdem der amerikanische Berichterstatter Alcee Hastings des 1. Ausschusses die Aufhebung der Schlichtungsstelle der OSZE vorgeschlagen hatte, richtete Nationalrat Jean-François Leuba folgende Worte an die Versammlung:

«Mit der Konvention von Stockholm von 1992 über die Schaffung eines Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes innerhalb der OSZE wurde eine Einrichtung geschaffen, die jeden Unterzeichnerstaat verpflichtet, das von einer anderen Partei angestrebte Schlichtungsverfahren zu akzeptieren, wobei die Empfehlungen der Schlichtungskommission für die Parteien nicht bindend sind. Wir wissen sehr wohl, dass die Hauptschwierigkeit bei internationalen Konflikten darin besteht, die betroffenen Parteien an den Verhandlungstisch

zu bringen. Das zwingende Schlichtungsverfahren schafft hier Abhilfe. Die Stockholmer Konvention sieht aber auch die Möglichkeit vor, dass die Parteien, die dies wünschen, einem Schiedsverfahren unterstellt werden, dessen Schiedssprüche bindende Wirkung haben. Die Annahme ist falsch, dass alles, was nicht der Schlichtungsstelle der OSZE übertragen wird, vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag behandelt wird. Bevor ein Streitfall vom Haager Gericht behandelt wird, ist jedesmal das Einverständnis der betroffenen Parteien nötig, während für das Verfahren vor dem Gerichtshof der OSZE das Einverständnis pauschal gegeben wird.»

Herr Leuba wies im weiteren darauf hin, dass alle neuen internationalen Gerichte eine gewisse Zeit gebraucht hätten, bevor sie zum ersten Mal angerufen wurden. Der OSZE-Gerichtshof sei deshalb nicht aufzuheben; vielmehr müsse sein Wirkungskreis erweitert werden. Bis jetzt haben 33 OSZE-Länder die Konvention unterzeichnet, 25 haben sie ratifiziert. 22 Staaten haben dem Schiedsgerichtsprinzip zugestimmt.

Berichterstatler Hastings schloss sich schliesslich dem Schweizer Antrag (Paragraph 43) an und erklärte, dass der besagte Vorschlag im Bericht bloss gemacht worden sei, um die Debatte anzuregen

Nationalrätin Barbara Haering Binder wies darauf hin, dass die Versammlung ihr Augenmerk vor drei Jahren auf die Situation in der Türkei, vor zwei Jahren auf Bosnien-Herzegowina und vor einem Jahr auf Albanien gerichtet habe. Dieses Jahr sei die Gewalt angeprangert worden, welche die jugoslawische Bundesregierung an der Bevölkerung in Kosovo verübe. Die Parlamentarische Versammlung gehe von einem Thema zum andern, ohne sich um die Folgen ihrer früheren Entscheide zu kümmern. Dies zeige sich am Beispiel der Türkei: Letztes Jahr sei die Versammlung optimistisch gewesen und habe, nachdem sie den Bericht der Türkei-Mission diskutiert hatte, der neuen türkischen Regierung eine Chance gegeben, ihre Politik zu ändern. Doch die türkische Regierung habe diese Chance nicht wahrgenommen. Auf gesetzgeberischer Ebene seien zugegebenermassen gewisse Fortschritte erzielt worden; die politische Situation der Kurden sei aber nach wie vor kritisch. Auf der einen Seite würden nach wie vor die Menschenrechte verletzt, auf der andern Seite Terrorakte verübt, die wir zutiefst verurteilten.

Frau Haering Binder ersuchte das Büro und die neue Präsidentin der Versammlung, dieses Problem nicht aus den Augen zu verlieren, den Kontakt mit dem türkischen Parlament und seiner Delegation in der Parlamentarische Versammlung der OSZE aufrechtzuerhalten, um der Einhaltung der Menschenrechte Nachdruck zu verschaffen und Mittel und Wege zur friedlichen Konfliktregelung zu finden.

Weiter verlangte sie, dass die Türkeifrage in die Tagesordnung der nächsten Session der Parlamentarische Versammlung der OSZE aufgenommen werde. Die Türkei sei Mitglied unserer Organisation, und wir trügen eine gemeinsame Verantwortung für die politische Zukunft dieses Landes.

An der Versammlung der Parlamentarierinnen verlangte Nationalrätin Ruth Grossebacher:

- eine stärkere Vertretung und Mitwirkung der Frauen in den verschiedenen Organen der OSZE, besonders auf dem Gebiet der friedlichen Konfliktregelung und der Friedenserhaltung;

- eine Wahrnehmung und angemessene Behandlung der Probleme von Frauen während und nach bewaffneten Konflikten (Gewalt, Verfolgungen aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit, systematische Vergewaltigungen, Zwangschwangerschaften, Abtreibungen im Rahmen ethnischer Säuberungen);

- den Einbezug der Frauen in die politischen Prozesse und Demokratisierungsprozesse aller Stufen.

Im weiteren wünschte sie, dass die Empfehlungen des BDIMR-Seminars 1998 von Warschau umgesetzt werden.

f. Annahme der Erklärung von Kopenhagen

Die Erklärung wurde in ihrer Gesamtheit mit 116 zu 3 Stimmen bei 12 Enthaltungen, die hauptsächlich von der russischen Delegation stammten, angenommen.

g. Wahl des Büros

Helle Degn, die Präsidentin der aussenpolitischen Kommission des dänischen Folketing und ehemalige Ministerin (Sozialdemokratische Partei) wurde anstelle des Spaniers Javier Ruperez zur Präsidentin gewählt. Als Vizepräsidenten wurden gewählt: Steny Hoyer (Demokratische Partei, USA), Tana de Zulueta (PDS, Italien), Tekin Enerem (Türkei). Die weiteren Mitglieder des Büros sind: Willy Wimmer (CDU, Deutschland), Gennadi Seleznev (Kommunist, Präsident der russischen Staatsduma), Kazys Bobelis (Christlichdemokratische Partei, Litauen), Irena Lipowicz (Zentrumsallianz, Polen), Bill Graham (Liberale Partei, Kanada) sowie Claude Estier (Sozialistische Partei, Frankreich). Peter Emery (Konservative Partei, GB) wurde als Schatzmeister bestätigt.

C. Seminar in Tbilisi, Georgien, über die Konfliktregelung und die Demokratieentwicklung im Kaukasus

Ständerat Thomas Onken, Berichterstatter des 2. Ausschusses, stellte den Bericht zum Thema «Verstärkung der Wirtschaftsbeziehungen im Kaukasus» vor. Er wies darauf hin, dass die Zusammenarbeit innerhalb der EU zu Beginn des Integrationsprozesses vom Willen geprägt war, die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu stärken. Er unterstrich die Notwendigkeit eines gut funktionierenden, möglichst uneingeschränkten Binnenmarktes. Dies sei die Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum, für soziale Sicherheit und Wohlstand. Die Haupthindernisse eines freien Binnenmarktes seien ungelöste Probleme, regionaler Protektionismus sowie die Vernachlässigung des Handels mit gewissen Regionen. Weiter betonte er die Bedeutung der OSZE-Mission in Georgien. Auch wies er darauf hin, dass die Nachbarländer immer die wichtigsten Handelspartner eines Landes seien. Deshalb müsse die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region gewährleistet werden, bevor mit ausserregionalen Ländern Handelsbeziehungen aufgenommen würden. Eine gute Wirtschaftszusammenarbeit sei ein Friedenspfad.

D. Vorbereitung der Konferenz von Nantes über die subregionale Wirtschaftszusammenarbeit in Europa angesichts der neuen Herausforderungen (13.–15. 10. 1999)

Ständerat Onken nahm an der Vorbereitungssitzung teil, welche unter dem Vorsitz des französischen Abgeordneten und Präsidenten der Wirtschaftskommission, Jacques Floch, in Genf stattfand.

Neuer Präsident der Schweizer Delegation

Die Delegation trat am 15. Dezember zusammen und wählte Ständeratspräsident René Rhinow anstelle des zurückgetretenen Jean-François Leuba zum Delegationspräsidenten. Jean-François Leuba wird als Mitglied ersetzt von Nationalrat Jacques-Simon Eggly, der ebenfalls der Aussenpolitischen Kommission angehört, womit die Verbindung zu dieser Kommission wieder hergestellt ist.

Bloetzer Peter (C, VS) présente au nom de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE le rapport écrit suivant:

Pendant l'année sous revue, la présidence de la délégation a été assumée par M. Jean-François Leuba, ancien président du Conseil national. Elle a été marquée par les réunions suivantes auxquelles la Suisse a participé:

A. Réunion de la Commission permanente de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, les 19 et 20 février, à Vienne.

B. Réunion de la 7e session de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE à Copenhague, du 6 au 10 juillet.

C. Séminaire de Tbilissi (Géorgie) sur le règlement des différends et le développement de la démocratie dans le Caucase, les 5 et 6 octobre.

D. Séance du groupe de travail préparatoire de la Conférence de Nantes sur les coopérations économiques sous-régionales en Europe face aux nouveaux enjeux, à Genève, le 13 novembre.

A. Réunion de la Commission permanente à Vienne

Le premier jour a été consacré à un discours du président en exercice, M. Bronislaw Geremek, ministre polonais des affaires étrangères, à un exposé du secrétaire général, M. Giancarlo Aragona, à une présentation de M. Gérard Stoudmann,

directeur du BIDDH, à une allocution de M. Freimut Duve, nouvellement élu, représentant de l'OSCE pour les médias, et à une déclaration de M. Franz Timmermans, adjoint du haut-commissaire pour les minorités, qui remplaçait M. van der Stoep, en mission en Albanie.

Le président Geremek a surtout été interrogé sur la situation au Bélarus. L'adoption de la nouvelle charte de sécurité a été fréquemment évoquée par plusieurs orateurs. Le président en exercice a évoqué ses priorités qui sont la coordination entre les organisations européennes, une plus grande efficacité du système d'alerte préventive, une revue périodique des engagements pris à Lisbonne et à Copenhague, un système de consultation par la présidence des Etats membres et la nomination de hauts représentants (comme MM. Gonzalez et Vranitzky). M. Geremek a également évoqué tous les conflits dont s'occupe l'OSCE.

Le lendemain, les participants ont pu entendre le président de l'Assemblée parlementaire, M. Javier Ruperez, rendre compte de ses activités, puis le président du Conseil national autrichien, M. Heinz Fischer, s'est exprimé, suivi du chancelier Viktor Klima. Le président du Parlement a évoqué une récente visite en Albanie et a fait part de ses préoccupations sur la situation au Kosovo. Le chef du gouvernement de Vienne a relevé le rôle positif de l'Assemblée parlementaire dans la nouvelle architecture européenne. L'Autriche appuie pleinement l'élaboration d'une charte européenne de sécurité. Les résultats obtenus en Albanie, en Bosnie et en Tchétchénie montrent que l'on peut obtenir beaucoup en coopérant avec le pays intéressé. L'Autriche est candidate à la présidence de l'OSCE pour l'an 2000.

Le thème retenu pour la 7e session est «Structures, institutions et perspectives de l'OSCE».

Diverses modifications ont été apportées au règlement de l'Assemblée. M. Jean-François Leuba s'est exprimé à plusieurs reprises. L'exigence de l'unanimité moins un a conduit à l'échec d'un certain nombre de propositions. La question du suivi des résolutions de l'Assemblée n'a pas trouvé de solution satisfaisante. La présidence et le secrétariat ont affirmé qu'il était impossible de savoir comment les différentes instances auxquelles s'adresse l'Assemblée parlementaire donnent suite aux résolutions. La collecte des données serait impossible ou trop volumineuse. On peut se demander s'il ne conviendrait pas de distinguer entre les demandes adressées au Conseil ministériel de l'OSCE, pour lesquelles des réponses devraient pouvoir être obtenues et les demandes adressées à d'autres organisations. Une difficulté rencontrée lors de précédentes conférences a trouvé une solution. C'est ainsi qu'un président de commission pourra renvoyer à une autre commission un amendement qu'il n'estime pas du ressort de sa commission. Pour le reste, ce sont essentiellement des précisions rédactionnelles et formelles qui ont été apportées. Le nombre de signataires pour le dépôt d'amendements demeure inchangé (cinq signatures provenant de deux pays). Diverses propositions malvenues telles que celle qui donnait une plus grande flexibilité dans la fixation de la date de la session annuelle ou celle consistant en un élargissement du Bureau aux vice-présidents et rapporteurs des commissions ont été rejetées, de même que celles sur les groupes politiques ou l'exigence de conservation des procès-verbaux «en anglais uniquement».

Des rapports ont été présentés par M. Frank Swaelen, président du Sénat belge, sur le séminaire sur la sécurité régionale et les questions politiques, économiques, sociales et humanitaire en Asie centrale et dans le Caucase, et par M. Jacques Floch, député français, au sujet du rapport sur la conférence parlementaire de Monaco sur les coopérations économiques sous-régionales.

Le rapport du trésorier, Sir Peter Emery, a permis de constater que la presque totalité des contributions avait été versée. La contribution suisse s'élève à environ 45 000 francs. (225 642 couronnes danoises = 2,3 pour cent).

Un rapport sur une mission en Albanie a été présenté par Mme Tana de Zulueta (Italie). Il conclut à la difficulté de rédiger une nouvelle constitution en raison de l'attitude du parti démocratique de l'ancien président Berisha.

En fin de séance, M. Weisskirchen a été présenté comme successeur de M. Duve à la présidence de la 3e commission jusqu'à la prochaine assemblée, et une résolution sur le Kosovo a été proposée par les USA, mais rejetée par la Russie et deux autres pays de l'ex-URSS.

B. Réunion de la 7e session de l'Assemblée parlementaire à Copenhague

La délégation était composée de MM. Jean-François Leuba, conseiller national, président, Peter Bloetzer, Willy Loretan, Thomas Onken, René Rhinow pour le Conseil des Etats, Otto Hess et Mmes Barbara Haering Binder et Ruth Grossenbacher pour le Conseil national.

La session a été marquée par des allocutions de différentes personnalités:

a. Déclaration du premier ministre danois

Le chef du Gouvernement danois a relevé qu'il y avait une chance historique de créer des sociétés libres et ouvertes dans toute la zone OSCE, mais que des obstacles, des risques et des défis ont surgi, qui menacent notre sécurité commune. Il a relevé l'importance de l'Assemblée parlementaire qui groupe des représentants de tous les Etats européens, du Caucase, de l'Asie centrale et de l'Amérique du Nord. L'Assemblée est un moteur pour le développement démocratique en Europe; le travail de l'Assemblée contribue au travail de l'OSCE en faveur de la prévention des conflits, de la gestion des crises et de la reconstruction postérieure aux conflits. Enfin, les parlementaires de l'OSCE jouent un rôle important dans la promotion des valeurs démocratiques, par l'observation du processus électoral.

b. Déclaration du ministre polonais, président en exercice de l'OSCE

Le ministre polonais des affaires étrangères, M. Bronislaw Geremek, qui présidait l'OSCE en 1998, s'est exprimé sur le processus de décision au sein de l'OSCE et a constaté que l'Assemblée avait, à répétitions reprises, demandé l'abandon du consensus et son remplacement par le consensus approximatif. Tout en soulignant la valeur du consensus, il n'a pas voulu écarter l'idée du consensus approximatif. Le président en exercice a estimé que la coopération sous-régionale apporte une contribution tangible à l'intégration européenne.

c. Discussion consécutive au discours de M. Geremek

M. Kyprianou (CY) demande pourquoi le «mécanisme de Moscou» n'est pas utilisé plus souvent. M. Geremek répond qu'il est à notre disposition. Un jour, il faudra payer notre inaction.

Un orateur non identifié s'interroge sur l'efficacité des résolutions de l'Assemblée parlementaire et donne l'exemple du rapport de M. Lamentowicz sur les réfugiés en Abkhazie. M. Geremek indique que la coopération est bonne avec l'ONU. Il a le sentiment que les ministres prennent davantage en compte les observations de l'Assemblée. En temps que parlementaire polonais, il est heureux d'entendre la voix parlementaire s'exprimer à l'OSCE.

Mme Furubjelke (S) aborde le problème du Kosovo. Quels sont les rôles respectifs de l'OTAN et de l'OSCE? M. Geremek dit que l'OSCE a été la première à réagir face au conflit du Kosovo. Elle est en contact avec les deux parties (Rugova et Milosevic). Il espère que les négociations vont reprendre. Le langage de la diplomatie ne peut être un aboutissement en cas de recours à la violence. La présidence et la troïka de l'OSCE sont en rapport avec le groupe de contact. Il a encore l'espoir que la mission Gonzalez sera finalement acceptée. L'OSCE espère beaucoup dans la rencontre Eltsine-Milosevic. L'OSCE a des missions au Kosovo, au Sandjak et en Voïvodine.

Il s'agit donc de rechercher une solution pacifique et de ne pas accepter l'inactivité de la communauté internationale. Mais l'objectif de la paix n'implique pas nécessairement que la paix soit établie par la voie pacifique.

M. Beaufays (B) demande quel est le lien entre la dimension humaine, l'économie et la sécurité. Il pense que des cellules d'alerte devraient être mises sur pied. M. Geremek estime que la sécurité est indivisible. Il faut introduire la dimension économique dans l'OSCE (séminaire de Prague). La pau-

vreté et la misère détruisent les bases de la sécurité et créent le terrain sur lequel se développe le populisme.

M. Gabor (NL) demande à quel moment une intervention militaire aura lieu si les violations des droits de l'homme continuent au Kosovo. M. Geremek est d'avis que le recours à la violence ne peut conduire à la paix. Au Kosovo, on est en présence d'un cercle vicieux. Le non-respect du droit à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie est en contradiction avec l'aspiration à l'indépendance du Kosovo. Le débat doit donc porter sur un statut spécial de large autonomie pour le Kosovo dans le cadre de la République fédérale de Yougoslavie. La langue et l'éducation de la population d'origine albanaise doivent être sauvegardées. L'OSCE a obtenu des succès dans bien des domaines. Mais on ne peut arrêter la violence par des instruments normaux. Mme Clwyd (GB) demande encore une fois quelle est la portée des résolutions de l'Assemblée parlementaire. M. Geremek est d'avis que l'Assemblée parlementaire essaie d'introduire la voix parlementaire dans l'OSCE. C'est une «valeur ajoutée» qu'il apprécie. Il est cependant clair que les relations entre Conseil des ministres et Assemblée parlementaire ne sont pas du même type que celles entre un gouvernement et un parlement national. Lui-même sera toujours prêt à répondre à des questions que des parlementaires nationaux lui soumettraient.

Un député du Bélarus demande quelle est la situation de son pays dans l'OSCE. M. Geremek constate qu'il n'y a pas de progrès réalisés au Bélarus. Il souhaite le respect des droits de l'homme et un dialogue normal entre gouvernement et société civile. La mission OSCE essaie de contribuer au dialogue. Mais le Gouvernement du Bélarus montre des signes de mauvaise volonté, comme le traitement réservé aux diplomates. M. Igityan (Arménie) souhaite la création de mécanismes amenant les parties en conflit à la table des négociations sous les auspices de l'OSCE. M. Geremek rappelle les ressources de la diplomatie préventive. Il faut un minimum de bonne volonté ou de volonté politique. Il espère aller au Nagorny-Karabakh prochainement. Il invite les deux pays à dialoguer. Les parlementaires doivent aussi agir. Serait-il possible d'associer une présence parlementaire à la conférence de Minsk? Ce serait nouveau et peut-être heureux.

M. Abdildin (Kazakhstan) rappelle que le Danemark est la patrie du physicien Niels Bohr: il souhaiterait que l'on cherche aussi en politique une approche nouvelle. M. Geremek indique qu'il faut essayer de modifier le contexte. Jean Monnet disait: «Quand il n'y a pas de solution, il faut changer le contexte.» Il compte à cet effet sur la Charte de sécurité pour le XXI^e siècle.

M. Duva (I) demande au président son sentiment sur l'élargissement de l'OTAN. M. Geremek pense que l'Assemblée parlementaire jouera un rôle dans la définition de la sécurité européenne au XXI^e siècle. La guerre froide est terminée. La charte de 1990 ne s'est pas exprimée sur les menaces et conflits nouveaux.

M. Lilikas (CY) souligne que la Turquie menace Chypre d'une nouvelle agression au cas où son pays renforcerait son potentiel militaire. M. Geremek indique que l'OSCE est face à de nombreux conflits. Pour Chypre qui oppose deux membres de l'OTAN, c'est l'OTAN qui doit chercher une solution. L'OSCE est prête à créer un cadre au dialogue s'il le faut. La menace est inacceptable. M. Geremek est en contact avec M. Kofi Annan. Pour l'instant, l'OSCE n'a pas la possibilité d'intervenir à Chypre. M. Geremek souhaite la relance des efforts de M. Holbrooke.

M. Heistermann (D) aborde la question des minorités. M. Geremek dit que l'OSCE a estimé importante la question des minorités, au point qu'un haut-commissaire aux minorités a été désigné en la personne de M. van der Stoep qui est intervenu en Lettonie où la situation était extrêmement compliquée. Les droits des minorités se posent toujours en termes très différents en raison des contextes historiques et politiques différents. Il appelle l'Assemblée parlementaire à soutenir le haut-commissariat aux minorités nationales.

Mme de Zulueta (I) constate l'ampleur prise par le problème des réfugiés. M. Geremek constate que ce problème touche

la sécurité en général. L'OSCE est en étroite contact avec le HCR. Malheureusement, le problème des réfugiés est inhérent à chaque conflit.

d. Travaux des commissions

La délégation était représentée comme suit dans les commissions:

– Commission des affaires politiques et de sécurité (MM. Peter Bloetzer, Otto Hess et Willy Loretan);

M. Bloetzer a fait accepter la plupart des amendements suisses (paragraphe 43, 51.8, 51.16, 51.22).

– Commission des affaires économiques (MM. Jean-François Leuba et Thomas Onken);

M. Thomas Onken a été nommé par acclamations rapporteur de la 2^e commission. C'est le premier Suisse à faire partie d'un organe d'une commission. Il a oeuvré au sein du comité qui a élaboré la «Charte économique pour l'OSCE». Au sein de la commission, il a fait aboutir la plupart des amendements préparés par la délégation (paragraphe 54, 55, 63, 65, 80, 82, 83, 104, 105, 106).

– Droits de l'homme (Mmes Barbara Haering Binder et Ruth Grossenbacher, M. René Rhinow);

nos deux représentantes ont fait accepter les paragraphes 119 et 120, qui avaient trait à des questions féminines.

e. Discours de la délégation suisse

Devant la proposition du rapporteur américain de la 1^{ère} commission d'envisager sa suppression, M. Jean-François Leuba a pris la parole au sujet de la Cour de conciliation et d'arbitrage en ces termes:

«La Convention de Stockholm de 1992 portant création de la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OSCE a institué un mécanisme selon lequel tout Etat partie à la convention est tenu d'accepter la procédure de conciliation requise par une autre partie, les recommandations de la commission de conciliation n'étant toutefois par contraignantes pour les parties. Nous savons bien que dans les conflits internationaux, la première difficulté consiste à amener les parties à s'asseoir autour de la même table. La procédure de conciliation obligatoire répond à ce besoin. Mais la convention de Stockholm prévoit aussi la faculté pour les parties qui le souhaitent de se soumettre à une procédure d'arbitrage dont les sentences sont, elles, obligatoires. C'est à tort que l'on pourrait penser que ce qui n'est pas confié à la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OSCE serait transféré à la Cour internationale de justice de La Haye. Celle-ci nécessite, à propos de chaque litige, l'accord des parties de soumettre ce différend à cet arbitrage, tandis que pour la cour de l'OSCE, l'accord est donné de manière générale.»

M. Leuba a relevé que tous les nouveaux tribunaux internationaux ont mis du temps avant de connaître leurs premières affaires. Il ne faut donc pas supprimer la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OSCE, mais au contraire étendre sa zone d'influence. Trente-trois Etats de l'OSCE ont signé la convention et vingt-cinq l'ont ratifiée. Vingt-deux ont accepté le principe de l'arbitrage.

A noter que le rapporteur Alcee Hastings s'est finalement rallié à la proposition suisse au paragraphe 43 et a déclaré que la remarque qui figurait dans le rapport n'avait eu pour but que de susciter le débat

Mme Barbara Haering Binder a déclaré pour sa part: «Il y a trois ans, nous nous sommes concentrés sur la situation en Turquie; il y a deux ans, la Bosnie-Herzégovine était au centre des nos débats; l'an dernier, nous avons beaucoup parlé de l'Albanie, et cette année, nous dénonçons la violence du Gouvernement fédéral yougoslave contre la population du Kosovo. Nous passons donc d'un sujet à l'autre sans nous préoccuper du suivi de nos décisions.»

Mme Haering Binder a cité l'exemple turc: «L'an dernier, nous étions optimistes. Après avoir discuté le rapport de notre mission en Turquie, la session plénière a donné au nouveau Gouvernement turc la chance de changer sa politique. Mais il ne l'a pas saisie. Nous reconnaissons certains progrès au niveau législatif, mais la situation politique des Kurdes reste toujours critique. D'une part, des violations continues des droits de l'homme sont commises et, d'autre part, des actes terroristes que nous condamnons profondément sont accomplis.»

L'oratrice a demandé au Bureau et à la nouvelle présidente de l'Assemblée de ne pas perdre de vue le problème, de maintenir le contact avec le Parlement turc et sa délégation à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE afin de renforcer les droits de l'homme et de trouver des voies et moyens de résoudre le conflit pacifiquement.

Mme Haering Binder a demandé que la question turque figure à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Assemblée parlementaire. La Turquie est membre de notre organisation et nous avons une responsabilité commune pour son avenir politique.

Lors de la réunion des femmes parlementaires, Mme Ruth Grossenbacher a réclamé des progrès dans les domaines suivants:

– Représentation accrue et participation des femmes dans les différents organes de l'OSCE, particulièrement dans les domaines de la solution pacifique des conflits et de la sauvegarde de la paix.

– Prise de conscience et traitement approprié des problèmes auxquels les femmes sont confrontées pendant et après les conflits armés, tels que la violence, la persécution fondée sur le sexe, le viol systématique, la grossesse forcée et l'avortement imposé dans le cadre de la politique de purification ethnique.

– Incorporation de femmes dans la définition des politiques et la démocratisation à tous les niveaux.

L'oratrice a souhaité la mise en oeuvre des recommandations du séminaire du BIDDH, qui s'était tenu à Varsovie en 1998.

f. Adoption de la déclaration de Copenhague

L'ensemble de la déclaration a été adopté par 116 voix contre 3, et avec 12 abstentions provenant essentiellement de la délégation russe.

g. Elections au Bureau

Mme Helle Degn, présidente de la Commission des affaires étrangères du Folketing danois et ancienne ministre (Parti social-démocrate) a été élue à la présidence à la place de l'Espagnol Javier Ruperez. Ont été élus vice-présidents: M. Steny Hoyer (démocrate, USA), Mme Tana de Zulueta (PDS, Italie), M. Tekin Enerem (Turquie). Les autres membres du Bureau sont: le député allemand Willy Wimmer, membre de la CDU, le communiste Gennadi Seleznev, président de la Douma d'Etat de Russie, le démocrate-chrétien lituanien Kazys Bobelis, la parlementaire centriste polonaise Irena Lipowicz, le député libéral canadien Bill Graham et le sénateur socialiste français Claude Estier. Le conservateur britannique Peter Emery demeure trésorier.

C. Séminaire de Tbilissi, Géorgie, sur le règlement des différends et le développement de la démocratie dans le Caucase

M. Thomas Onken, rapporteur de la 2e commission, a été appelé à présenter un rapport sur le thème «Renforcement des relations économiques dans le Caucase». L'orateur a relevé que la coopération au sein de l'UE avait été marquée au début du processus d'intégration par une volonté de renforcer la coopération économique. Il a mis l'accent sur la nécessité du bon fonctionnement du marché intérieur comportant un nombre réduit d'obstacles. C'est la condition préalable pour obtenir la croissance économique, la sécurité sociale et la prospérité. Des problèmes non résolus et le protectionnisme régional, ainsi que le fait de négliger de commercer avec certaines régions géographiques sont des obstacles majeurs au fonctionnement libre d'un marché intérieur. Il a souligné l'importance du travail de la mission de l'OSCE en Géorgie. Le rapporteur a aussi relevé que les pays voisins sont les partenaires les plus importants de tout pays. Avant de chercher à établir de nouveaux liens commerciaux avec les pays situés hors de la région, il faut assurer les rapports économiques dans le cadre régional. Une bonne coopération économique est un gage de paix, a conclu M. Onken.

D. Préparation de la Conférence de Nantes sur les coopérations économiques sous-régionales en Europe face aux nouveaux enjeux (13–15 octobre 1999)

M. Thomas Onken a participé à la séance préparatoire qui s'est tenue à Genève sous la présidence de M. Jacques

Floch, député français et président de la Commission des affaires économiques.

Nouveau président de la délégation suisse

La délégation s'est réunie le 15 décembre et a désigné M. René Rhinow, président du Conseil des Etats, en tant que président de la délégation à la suite de la démission de M. Jean-François Leuba. Ce dernier est remplacé en tant que membre par M. Jacques-Simon Eggli qui fait aussi partie de la Commission de politique extérieure du Conseil national. Ainsi le lien avec cette commission est rétabli.

Antrag der Kommission

Vom Bericht Kenntnis nehmen

Proposition de la commission

Prendre acte du rapport

Seiler Bernhard (V, SH), Berichterstatter: Der Vizepräsident unserer Parlamentarierdelegation beim Europarat, Peter Bloetzer, hat mich gebeten, an seiner Stelle einige Bemerkungen zum Bericht der Parlamentarierdelegation beim Europarat 1998 anzubringen.

Eigentlich könnte man davon ausgehen, dass Sie alle den Europarat kennen, nachdem Sie letzte Woche dabei waren, als wir in diesem Hause 50 Jahre Europarat feierten. Im 50. Jahr des Bestehens dieses grössten rein europäischen Zusammenschlusses gehören dem Rat, wie Sie wissen, 41 Mitglieder an; 41 europäische Länder sind im Europarat zusammengeschlossen. Seit dem Fall der Berliner Mauer 1989 hat sich die Mitgliederzahl fast verdoppelt. Waren die Bedingungen, die ein Land für die Aufnahme zu erfüllen hatte, vor 1989 noch recht hoch, so hat man in den letzten Jahren die Latte, die ein aufnahmewilliges Land zu überspringen hat, laufend etwas tiefer gesetzt. Seit jeher musste ein Mitgliedland oder ein Land, das aufnahmewillig war, die Bedingungen des Europarates, d. h. die Europäische Menschenrechtskonvention, übernehmen und auf allen Ebenen gesetzlich durchsetzen. Ausnahmebedingungen waren aber schon immer, also schon in früheren Zeiten, möglich.

So konnte zum Beispiel 1963 auch die Schweiz verschiedene Ausnahmen von den Menschenrechten beanspruchen. Ich erwähne zwei davon: einerseits das Frauenstimmrecht und andererseits die Möglichkeit, anstelle des Militärdienstes einen Ersatzdienst zu leisten – beides Menschenrechte, die wir damals noch nicht hatten. Wir mussten warten, bis das Volk in einer Volksabstimmung diesen beiden Rechten zugestimmt hatte.

Was für unsere bestandene Demokratie Schweiz recht war, müsste deshalb für die mittel- und osteuropäischen Länder nur billig sein. Länder wie Russland und andere GUS-Staaten, die nie irgendeine Art von Demokratie kannten, können einfach nicht mit dem gleichen Massstab gemessen werden wie die Schweiz oder ein anderes westeuropäisches Land. Für die neuen Mitgliedländer wird bei der Aufnahme jeweils eine Liste erstellt, die beinhaltet, bis zu welchem Zeitpunkt sie welche Menschenrechte erfüllt haben müssen.

Im Europarat ist man sich voll bewusst, dass seine Glaubwürdigkeit in hohem Masse davon abhängt, wie sich die Mitgliedländer gegenüber den eingegangenen Verpflichtungen verhalten. Um der Überprüfungsarbeit mehr Wirksamkeit zu verleihen, bestellte der Europarat eine sogenannte Monitoring-Kommission. Man erwartet von dieser neuen Kommission nicht nur eine grosse Wirkung, sondern auch, dass sie bei auftauchenden Problemen im gegenseitigen Gespräch Lösungen vorschlägt. Es ist nicht nur eine Kontrollkommission, sondern auch eine Kommission, die helfen muss, damit die Probleme gelöst werden können. Erst in schwerwiegenden Fällen sollte die Möglichkeit von Sanktionen ins Auge gefasst werden. Momentan arbeitet die Monitoring-Kommission in neun mittel- und osteuropäischen Staaten sowie in der Türkei. Das bisher Erreichte entspricht noch nicht den Vorstellungen des Europarates. Dieser wünscht sich vor allem ein noch stärkeres Engagement des Ministerrates, unserer obersten Behörde in dieser Sache. Vor allem in Fällen, wo die Nichterfüllung eindeutig auf eine Verweigerung und nicht einfach auf Schwierigkeiten bei der Erfüllung zurückzuführen ist,

würde es der Europarat gerne sehen, wenn der Ministerrat noch stärker mithelfen und eingreifen würde.

Wie Sie dem Bericht unserer Parlamentarierdelegation entnehmen können, haben wir im Berichtsjahr über Probleme diskutiert und Empfehlungen verabschiedet, die auch in unserem Land aktuell sind. Ich erwähne als Stichworte die Sicherheit der Bürger, die Wirtschaftskriminalität, die Bekämpfung der Korruption usw. Einen wichtigen Platz im Europarat haben auch die Beziehungen zu internationalen Organisationen wie zur EU. Ich erwähne beispielsweise, dass gewisse Fachkommissionen des Europarates regelmässig mit den entsprechenden Fachkommissionen der EU zusammenkommen. Auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) spielt eine sehr grosse Rolle, auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und ebenfalls die Uno. Auch mit diesen Organisationen unterhält der Europarat ständige Beziehungen. Insbesondere die Beziehungen zwischen dem Europarat und der OSZE sind ein «Dauerbrenner». Es gab – und gibt sie immer noch – recht starke Strömungen, die eine Verschmelzung dieser beiden Organisationen anstrebten bzw. anstreben. Wir haben das hier mit Ihnen, Herr Bundesrat, schon einmal besprochen. Wir kennen Ihre Meinung; Sie haben auch meine Meinung gehört, die ein bisschen anders liegt. Aber in der Zwischenzeit habe ich feststellen können, dass eine Trennung dieser beiden Organisationen wahrscheinlich mindestens mittelfristig richtig ist. Der Europarat hat sich auch damit abgefunden, dass es in Europa mindestens diese beiden Organisationen gibt, die – das muss man betonen – ähnliche Ziele verfolgen.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen diesen Organisationen, Europarat einerseits, OSZE andererseits, ist, dass bei der OSZE die USA Mitglied sind – als vielleicht das wichtigste und kräftigste Mitglied. Übrigens lädt der Europarat heute auch die USA zu seinen Debatten ein, nur sind ihre Vertreter noch nie gekommen.

Bezüglich des Verständnisses gewisser Menschenrechte bestehen grosse Unterschiede zwischen Europa und den USA. Ich erwähne einmal mehr die Todesstrafe, die in den USA nach wie vor vollzogen wird. Die Europäer sagen ganz klar nein zur Todesstrafe – das gilt auch für die Türkei, ein Mitgliedland des Europarates; die Türkei musste sich nämlich bei der Aufnahme in den Europarat verpflichten, Todesurteile nicht mehr auszusprechen und schon gar nicht mehr zu vollstrecken –, während die Meinung in den USA dazu ganz anders ist.

Diese Unterschiede zwischen den beiden Organisationen, die zum Teil gleiche Ziele verfolgen, bestehen. Sie werden sich fragen, warum ich im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen den beiden Organisationen den Begriff «Dauerbrenner» verwendet habe. Nach wie vor werden die Felder einseitig leider zuwenig oder schlecht organisiert oder koordiniert. Wir haben im Europarat einmal mehr feststellen müssen, dass die beiden Organisationen bei Einsätzen in Krisengebieten oft unkoordiniert nebeneinander arbeiten. Da ist noch einiges an Handlungsbedarf vorhanden, und es müssen Verbesserungsmöglichkeiten gesucht werden.

Wir wissen, dass im Juli 1998 – sogar auf Wunsch der Schweizer Delegation – in Den Haag zu diesem Thema ein Seminar stattgefunden hat. Das Resultat ist leider sehr mager, d. h., es waren aufgrund dieses Seminars wenig bis keine Fortschritte zu verzeichnen. Das ist bedauerlich.

Wie Sie wissen, feiert der Europarat am 5. Mai dieses Jahres seinen 50. Geburtstag. Ich bin glücklich und finde es grossartig, dass heute über 90 Prozent aller Europäer dieser einzigartigen Organisation Europarat angehören. Natürlich – das wissen wir auch – sind noch nicht alle Zielsetzungen erreicht, wie sie in den Konventionen zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten niedergeschrieben sind. Ich habe unter dem Stichwort «Monitoring» darauf hingewiesen, dass noch einiges zu tun ist und noch einiges verbesserungswürdig ist. Wir müssen und mussten, natürlich auch in der Vergangenheit, immer wieder Rückschläge in Kauf nehmen oder Enttäuschungen hinnehmen, Stichworte dazu sind Albanien, auch eines der Mitglieder des Europarates, oder die

Türkei, ein Land, mit dem wir immer wieder Probleme haben. Ich wünsche mir, dass der Konflikt in Kosovo bald einmal einer friedlichen Lösung zugeführt werden kann, weil unter anderem auch die Bundesrepublik Jugoslawien ein Gesuch um Aufnahme in den Europarat gestellt hat, man aber den Jugoslawen ganz klar gesagt hat: Ihr könnt wieder ein Gesuch stellen, wenn die Krise in Kosovo friedlich und dauerhaft gelöst ist.

Ex-Jugoslawien oder die Bundesrepublik Jugoslawien ist also nach wie vor nicht Mitglied des Europarates. Es ist aber das Ziel des Europarates, auch dieses Land früher oder später aufzunehmen.

Wenn ich, nach meiner fast zehnjährigen Mitarbeit im Europarat, Bilanz ziehe, kann ich mit Überzeugung sagen, dass die Bilanz des Europarates absolut positiv ist, auch wenn ich jetzt gewisse Rückschläge und negative Seiten erwähnt habe. Sie haben vom ungarischen Staatspräsidenten Göncz gehört, welche Bedeutung der Europarat vor allem in der Übergangszeit für die Länder in Mittel- und Osteuropa hatte, welche Hilfe der Europarat diesen Ländern geboten hat, diese schwierige Zeit rascher zu überbrücken. Ohne die Institution Europarat wäre für viele dieser Länder der Übergang von kommunistischen Diktaturen zu demokratischen Einrichtungen und freier Marktwirtschaft sehr viel problematischer gewesen.

Ich bin deshalb überzeugt, dass wir den Europarat für das Wohl der Europäer auch in Zukunft brauchen, so dass das 50-Jahr-Jubiläum ein Meilenstein ist, aber nicht das Ende. Seine Arbeit muss weitergeführt werden – zum Wohle aller Europäer.

Marty Dick (R, TI): Wenn ein Tessiner hier plötzlich italienisch spricht, pflegt man zu sagen, dass er für das Tessiner Fernsehen spreche. Seltsamerweise sagt man nie dasselbe, wenn man deutsch oder französisch spricht. Aber heute werde ich italienisch sprechen, nicht für das Tessiner Fernsehen, sondern für Sie und vor allem natürlich für den Bundesrat.

Crede che per parecchio tempo, purtroppo, non avremo l'occasione di parlare italiano e di essere perfettamente capiti dall'altra parte del banco. Vorrei solo esprimere qualche riflessione sulla mia primissima esperienza nell'ambito della delegazione svizzera nel Consiglio d'Europa. Devo dire che mi sono avvicinato a questo compito con un misto di interesse e di scetticismo. Temevo il chiacchierio del Parlamento, ma devo dire che sono stato sorpreso in bene e anche affascinato da questa riunione di parlamentari che rappresentano tutti i paesi tra Reykjavik e Vladivostok. Mi è sembrato di poter comparare il Consiglio d'Europa, il palazzo di Strasburgo, ad un luogo di «infezione positiva», dove paesi con già antiche e provate tradizioni democratiche dialogano con giovani paesi assetati di acquisire tali valori.

E allora penso che si possa dire che il Consiglio d'Europa è l'Europa dei valori, il che è il complemento assolutamente necessario e indispensabile all'Europa economica, costituita soprattutto dall'Unione europea. Questa Europa dei valori è assolutamente necessaria, anche perché si profila in un modo sensibilmente diverso dai valori rappresentati dalla cultura politica americana. Pensiamo alla pena di morte, alla protezione delle minoranze, al riconoscimento della giurisdizione internazionale che gli Stati Uniti mai riconoscono – lo abbiamo visto anche per quanto concerne il Tribunale internazionale penale deciso a Roma l'anno scorso.

Ebbene, questa Europa dei valori che – credo – si sta affermando, vede la piccola Svizzera giocare un ruolo estremamente importante. La piccola delegazione svizzera, ho potuto constatarlo, è estremamente vivace, attiva, ascoltata in seno al Consiglio d'Europa, in questa grande assemblea che riunisce i rappresentanti di 40 paesi – presto 41 con la missione della Georgia.

Dico questo perché credo che è importante per il nostro ruolo a livello internazionale, e credo che lei, Signor Consigliere federale – e gli ne dobbiamo essere molto grati – l'ha perfettamente capito. Svizzera come «leader», come rappresentante di questi valori democratici, dei valori della protezione delle minoranze e dei diritti umani. È attraverso l'affermazione di

questi valori che un piccolo paese come il nostro può acquisire una grande credibilità e una grande autorevolezza.

È in questo senso che la politica estera, proprio in questi ultimi anni, si è affermata, e dobbiamo esprimere riconoscenza – lo sottolineo – a chi ha assunto il timone della politica estera in questo periodo.

Quello che ancora manca, credo, è la comunicazione verso l'interno del paese. Io sono spesso stupito che questo ruolo della Svizzera, questa presenza nel Consiglio d'Europa non sia ancora recepita all'interno del nostro paese. Eppure il Consiglio d'Europa incide in modo notevole sulla nostra legislazione interna. Nelle mie precedenti funzioni ho potuto constatare ad esempio che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha trasformato il processo penale in modo nettamente più sensibile di quanto non l'abbia fatto il nostro stesso Parlamento. Ed è per questo che questa istituzione meriterebbe maggior attenzione nel nostro paese, perché sono persuaso che in quell'ambito, come certamente anche in quello dell'Unione europea, un piccolo paese come il nostro, col bagaglio culturale e di valori che apportiamo, può assumere un grande ruolo.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Le rapport annuel du Conseil fédéral sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe en 1998 est présenté cette année d'une manière plus succincte. Suite aux remarques exprimées lors du débat de l'année passée au Parlement, il ne veut plus être une espèce de procès-verbal de toutes nos activités, mais un concentré de quelques aspects politiques majeurs de notre activité au Conseil de l'Europe, que je vais maintenant vous rappeler de manière résumée. Je ne vais pas traiter en détail les différents sujets, même si chacun d'eux mériterait un approfondissement.

Le point fort, qui a même été couronné par une rencontre émouvante à Strasbourg le 3 novembre de l'année passée, a été l'inauguration de la nouvelle Cour permanente des droits de l'homme. La Suisse peut effectivement – je me permets de dire que M. Marty, dans son appréciation, a été objectif et pas présomptueux du tout – se vanter d'avoir lancé l'idée d'une unification des structures juridictionnelles au niveau du Conseil de l'Europe, déjà à partir des années quatre-vingt. Nous avons développé cette pression sur les structures du Conseil de l'Europe au cours des dernières années et le fait de pouvoir réunir au niveau de la juridiction des droits de l'homme, dans une cour seulement, les structures précédentes, ne peut être considéré que comme un avantage certain, même du point de vue du Conseil de l'Europe. De plus, le fait qu'un Suisse, le professeur Luzius Wildhaber de l'Université de Bâle, a été appelé à présider cette nouvelle cour est en même temps un élément symbolique pour l'engagement de notre pays en faveur des droits de l'homme. Nous savons que nous avons toujours attribué – Monsieur Marty, vous avez tout à fait raison – au Conseil de l'Europe un rôle fondamental dans ce contexte. Comme vous l'avez dit, Monsieur Seiler – mais je ne veux pas aborder la question de la répartition des tâches entre les différentes institutions, je suis devenu, depuis la présidence de l'OSCE, beaucoup plus pragmatique que je ne l'étais auparavant –, il est probablement utile que la répartition des tâches se fasse en fonction du travail quotidien et de la volonté des personnes qui travaillent dans les deux secteurs. Il n'en reste pas moins qu'une concentration sur les domaines vraiment particulièrement qualifiés d'activités des institutions est importante. Et là, je crois que les droits de l'homme, c'est surtout de la compétence du Conseil de l'Europe. Le futur du Conseil de l'Europe dépendra finalement de la manière avec laquelle il va affronter ce sujet. Tandis que l'OSCE, plus pragmatique, davantage portée sur l'activité quotidienne dans le terrain, a moins de possibilités d'évaluer à très haut niveau les aspects qui touchent à une des priorités, je le rappelle, de notre politique étrangère.

Au niveau des droits de l'homme, on est en train d'instituer une nouvelle structure, au sein du Conseil de l'Europe, par la création du poste de haut-commissaire pour les droits de l'homme. La Suisse est ici en train de présenter une candida-

ture importante en la personne de Mme l'ambassadrice Gret Haller qui, avec son expérience acquise à différents niveaux, présenterait vraiment les meilleures perspectives possibles pour cette action. La nomination se fera, me dit-on, dans la deuxième partie de l'année.

Vous savez qu'au Conseil de l'Europe on discute aussi, depuis pas mal de temps, d'une réforme structurelle, vu les moyens extrêmement limités de l'organisation et la demande croissante à laquelle elle doit faire face. On avait créé l'année passée un Comité des sages qui avait, sous la présidence de l'ancien premier ministre et président portugais, Mario Soares, l'objectif d'évaluer la structure actuelle du Conseil et de faire des propositions. Sans entrer dans les détails, je peux vous dire que, du point de vue suisse, les propositions faites par ce Comité des sages n'ont pas répondu à nos attentes par rapport à cette structure; elles n'ont pas satisfait pleinement à nos espoirs. Nous aurions souhaité certainement des recommandations plus visionnaires dans le cadre de ces défis structurels toujours plus lourds qui touchent le Conseil de l'Europe. Mais du moins certaines propositions concrètes ont-elles été faites, et il s'agit, là aussi de manière pragmatique, de se pencher sur elles et d'essayer d'en tirer les meilleures conclusions pratiques.

L'élargissement vers les pays de l'Est: toute une série de pays se trouvent encore en position d'attente, après avoir présenté leur candidature. Je ne veux pas entrer dans les détails; on a discuté, Monsieur Seiler, plusieurs fois aussi dans votre Conseil des critères pour accepter de nouveaux pays: est-ce qu'il faut que ces pays respectent déjà intégralement toutes les conditions et les valeurs qui sont celles du Conseil de l'Europe? Ou est-ce qu'il faut que ces pays, tout en ne respectant pas encore tout à fait les droits de l'homme et les autres valeurs du Conseil de l'Europe, soient acceptés, pour leur faciliter la tâche de se rapprocher de ces mêmes valeurs?

Nous pouvons dire que le Conseil de l'Europe a choisi la deuxième voie après la chute du mur de Berlin, mais, et vous l'avez évoqué, Monsieur Seiler, il y avait des précédents: on sait très bien que la Turquie, qui avait été acceptée bien avant la chute du mur de Berlin, ne respecte pas du tout ces mêmes perspectives; elle a été acceptée. Je crois qu'il ne faut plus discuter des critères, il faut maintenant tout faire pour renforcer le contrôle, parce que ce contrôle est absolument déterminant à ce sujet.

Ce sont, au fond, les éléments essentiels que je voulais indiquer quant à notre rapport.

Non vorrei concludere senza rivolgermi all'Onorevole Marty per segnalargli che le sue prime valutazioni nel quadro della sua attività nella delegazione sembrano veramente corrispondere a quelle tradizionali del Consiglio federale. Il Consiglio federale ritiene che il Consiglio d'Europa abbia un ruolo fondamentale da svolgere nel quadro europeo. Non può certamente concentrarsi su tutti i campi di azione immaginabili. Anzi dobbiamo dire che probabilmente il Consiglio d'Europa ancora oggi si diffonde eccessivamente su temi che potrebbero verosimilmente essere lasciati ad altre strutture. Perché il tema dei diritti dell'uomo è prioritario in questo campo, ma potrei aggiungere che vi sono altri settori come la cultura che interessano da vicino il Consiglio d'Europa.

Resta il fatto che – così riprendo il tema che avete discusso precedentemente – anche da parte del Consiglio federale vi è profondo rispetto e profondo apprezzamento per l'attività della nostra delegazione nel Consiglio d'Europa. Tenevo ad esprimere questo apprezzamento in conclusione del mio intervento.

Seiler Bernhard (V, SH), Berichterstatter: Ich möchte Herrn Bundesrat Cotti ganz herzlich für die Unterstützung danken, die er uns, der Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat, während seiner Tätigkeit als Aussenminister immer gewährt hat. Er hat uns immer sehr unterstützt. Das war für uns nicht selbstverständlich, sondern eine grosse Hilfe. Wir haben davon profitieren können, und wir möchten Ihnen dafür herzlich danken, wie natürlich auch für den Jahresbericht und Ihre Bemerkungen dazu.

Präsident: Der Antrag lautet, von den Berichten 99.001, 99.003 und 99.004 Kenntnis zu nehmen.

Angenommen – Adopté

98.072

Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern

Coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement

Botschaft und Beschlussentwurf vom 7. Dezember 1998 (BBI 1999 1749)
Message et projet d'arrêté du 7 décembre 1998 (FF 1999 1575)

Simmen Rosemarie (C, SO), Berichterstatterin: Wir alle sind uns bewusst, dass die zunehmende Globalisierung mit ihren guten und weniger guten Seiten immer mehr dazu führt, dass alle Länder der Erde, seien es Industrie- oder Entwicklungsländer, letztlich eine Schicksalsgemeinschaft bilden. In diesem Sinne müssen wir auch die vorliegende Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern als einen Beitrag zu einer «Weltinnenpolitik» ansehen.

Grundlage unserer Hilfe an Entwicklungsländer sind humanitäre Motive. Die Hilfe des Stärkeren für den Schwächeren gehört zu unseren eigenen Grundwerten. Doch längst sind zu diesen humanitären auch weitere Motive dazugekommen. Ein Grossteil der Menschen lebt schon heute in der sogenannten Dritten Welt. Diese Menschen sind, sobald sie über etwas mehr als nur das absolut Überlebensnotwendige verfügen, potentielle Kunden für unsere Wirtschaft. Dann sind wir in einer vernetzten Welt wie der unsrigen auch darauf angewiesen, dass keine allzu grossen Unterschiede zwischen armen und wohlhabenderen Ländern und Menschen bestehen, denn das führt zu einer gefährlichen Destabilisierung der Lage. So gesehen liegt die Entwicklungshilfe auch in unserem wohlverstandenen Eigeninteresse.

Nicht wenige Leute sehen in der Entwicklungszusammenarbeit allerdings eine «Herkulesaufgabe», die nie gelöst werden könne. Sie verweisen darauf, dass auch eine nunmehr seit Jahrzehnten getätigte Entwicklungshilfe die extreme Armut, den Hunger und die Unwissenheit auf der Welt nicht besiegt habe. Es stimmt tatsächlich, dass heute noch immer 1,3 Milliarden Menschen weniger als einen Dollar pro Tag zur Verfügung haben, dass 1,2 Milliarden Menschen über keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser verfügen, dass 80 Millionen Menschen direkt vom Hungertod bedroht sind. Es stimmt aber auch, dass in den letzten Jahrzehnten ansehnliche Fortschritte zu verzeichnen sind. In den letzten 40 Jahren hat sich die Zahl der Menschen, die Zugang zu frischem Wasser haben, verdoppelt. Die Kindersterblichkeit ist gesunken, und die Nahrungsmittelproduktion ist sozusagen rascher gewachsen als die Bevölkerung. Die Uno-Entwicklungsorganisation formuliert es so: «Im Jahre 1997 ging es den 5,8 Milliarden Menschen auf der Welt im Durchschnitt weitaus besser, als es 1952 der halb so grossen Weltbevölkerung von 2,6 Milliarden Menschen ging.»

Pessimismus und Resignation sind also nicht am Platz, wohl aber der Wille, in den kommenden Jahren auch die noch vorhandenen Probleme anzupacken. Dazu gehört nicht zuletzt das Bestreben, durch angepasste Entwicklung das Bevölkerungswachstum weiter zu stabilisieren.

Die Schweiz leistet ihren Beitrag an die Entwicklungszusammenarbeit seit Jahren. Sie tut dies hartnäckig und verfolgt Ziele, die nicht im Alleingang, sondern nur in gemeinsamer Anstrengung von Entwicklungs- und Industrieländern zu er-

reichen sind. Multilaterales und bilaterales Vorgehen sind dazu gleichermaßen nötig.

Die entwicklungspolitische Debatte wird in erster Linie in multilateralen Gremien geführt, die bilaterale Zusammenarbeit erfolgt mit verlässlichen Partnern, wobei den Hilfswerken und privatwirtschaftlichen Kreisen eine grosse Bedeutung zukommt. Ein Beispiel für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft ist die jüngst gegründete Aktiengesellschaft für Entwicklungsfinanzierung, wie Sie das heute in der «NZZ» lesen können, eine Aktiengesellschaft getragen vom Bundesamt für Aussenwirtschaft, von Privatunternehmen und Kantonalbanken.

Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit ist von hoher Qualität, was ihr die OECD in einer eingehenden Analyse attestiert. Allerdings erreichen die finanziellen Leistungen zahlenmässig den europäischen Durchschnitt nicht. Auch mit dem gegenüber dem vorangehenden Rahmenkredit leicht erhöhten, neuen Rahmenkredit von 4 Milliarden Franken droht der internationale Vergleichswert von öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt unter die 0,3-Prozent-Schwelle zu sinken, obwohl die eigene Vorgabe des Bundes bei 0,4 Prozent liegt. Aus Sicht der APK ist dies zwar nicht erwünscht, angesichts der Situation der Bundesfinanzen kurzfristig jedoch kaum zu vermeiden.

Die Botschaft legt ausführlich dar, wie die schweizerische Entwicklungspolitik umgesetzt wird. Sie zeigt auf, wo in den Entwicklungsländern Engpässe vorhanden sind und mit welchen Instrumenten Probleme angegangen werden. Die Kommission hat erörtert, welche Controlling-Instrumente zur Steuerung benützt werden, insbesondere, wie die gewählten Schwerpunkte, die geographischen wie die thematischen, identifiziert werden. Es ist deutlich geworden, dass die Vorteile der Konzentration auf Programmländer in Zukunft noch verstärkt genutzt werden sollen. Einerseits werden dadurch Bemühungen der internationalen Koordination gefördert, andererseits wird die Zusammenarbeit häufiger auch in den regionalen Kontext eingebettet.

Ein Punkt, der in der Kommission anerkennend festgehalten worden ist, ist der sorgfältige Umgang mit den personellen Ressourcen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben zunehmend komplexe Aufgaben wahrzunehmen. Die Fokussierung auf die Aus- und Weiterbildung ist daher ein ebenso unspektakulärer wie essentieller Teil der Arbeit. Sie schlägt sich letztlich in der Qualität dieser Arbeit nieder und hat wesentlich zur guten Bewertung der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit durch die OECD beigetragen.

Die Kommission hat einem weiteren Aspekt besondere Bedeutung zugemessen, nämlich der Frage der guten Regierungsführung, der «good governance», in den Empfängerländern. Wir sind seit zehn Jahren Zeugen einer Entwicklung, durch welche die Chancen für eine weltweite Akzeptanz politischer Grundwerte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte grösser geworden sind. Entsprechend hat sich auch in vielen Ländern die Rolle des Staates, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft grundlegend gewandelt. Die Entwicklungszusammenarbeit hat dieser veränderten Situation Rechnung getragen und Fragen der Demokratieförderung und des Umganges mit Menschenrechten sowie weitere Regierungsfragen in ihre Programme eingebaut. Damit zeigt sie den Willen einer solidarischen Schweiz, Mitverantwortung in der Staatengemeinschaft zu übernehmen.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch über die Konditionalität diskutiert, also über die Frage, ob Länder, welche diese elementaren Grundwerte nicht beachten, mit Sanktionen, zum Beispiel mit der Reduktion oder gar mit dem Entzug der Hilfe, belegt werden sollten. Die Kommission ist der Meinung, dass zwar beharrlich und nachdrücklich auf die Einhaltung demokratischer und menschenrechtlicher Normen bestanden werden müsse, dass aber jeder Fall einzeln zu prüfen sei; einmal, weil an Länder im Aufbau nicht dieselben Massstäbe angelegt werden können wie an solche, die seit Generationen oder sogar seit Jahrhunderten mit diesen Werten leben, und dann auch, weil unter Sanktionen natürlich zuerst die Bevölkerung leidet. Die ganze Frage der Konditionalität ist daher mit Vorsicht und Augenmass zu handhaben.

Das Problem von Indien und Pakistan, welche beide den Atomteststopp-Vertrag nicht unterzeichnen wollen, ist als ein besonders heikles und in Anbetracht der beträchtlichen schweizerischen Hilfe auch als ein sensibles Problem betrachtet worden.

Die Kommission hat sich insgesamt sehr anerkennend zur geleisteten Arbeit und zur Botschaft geäußert. Sie empfiehlt Ihnen einstimmig Zustimmung zum Entwurf.

Merz Hans-Rudolf (R, AR): Die Berichterstatteerin hat einen ganz ausgezeichneten Bericht erstattet und damit ein Zeugnis jahrelanger aussenpolitischer Erfahrungen geliefert. Eigentlich sollte man diesem Bericht gar nichts mehr beifügen.

Ich gestatte mir trotzdem drei Bemerkungen:

1. Zu den Mitteln, die wir in die Entwicklungshilfe investieren: Ich weise deshalb darauf hin, weil schon in der vorletzten Woche im Zusammenhang mit dem Geschäft betreffend Osteuropa und die GUS-Staaten die Frage in den Raum gestellt wurde, ob wir nicht zuwenig täten und unsere Entwicklungshilfe in bezug auf die eingesetzten Mittel nicht zu stark stagniere. Es wird bemängelt, dass seit einigen Jahren die Vorgaben, die der Bundesrat einmal gesetzt hat, nicht mehr erreicht werden. Ich möchte verhindern, dass wir uns in ein schlechtes Gewissen hineinsteigern, und hier einen gewissen Gegenakzent setzen.

Die öffentliche Entwicklungshilfe in der Schweiz ist im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt leicht gesunken; das stimmt. Aber wir stellen in den letzten Jahren bei den absoluten Zahlen trotzdem eine steigende Tendenz fest: Im Jahre 1996 waren es 1,21 Milliarden Franken, ein Jahr später 1,22 Milliarden, 1998 bereits 1,24 Milliarden; dieses Jahr sind 1,26 Milliarden Franken vorgesehen, und nächstes Jahr wird es noch mehr sein. Das ist doch eine absolute Zunahme von Jahr zu Jahr; das muss man bei dieser Gelegenheit so deutlich ausdrücken. Dabei hat sich das Wirtschaftswachstum in den Industriestaaten – auch bei uns – in der jüngsten Zeit sehr deutlich verlangsamt. Es beträgt ja nur noch etwa 1,5 Prozent, in diesem Jahr vielleicht sogar noch weniger. In den Entwicklungsländern ist das Wirtschaftswachstum – natürlich von einem sehr tiefen Niveau ausgehend – in der gleichen Zeit um 3,5 bis 4 Prozent gestiegen.

Die Industrieländer und damit auch die Schweiz haben doch auch von steigenden Nettoinvestitionen profitiert, die unsere Wirtschaft in diesen Ländern vorgenommen hat. Natürlich hat die Schweizer Wirtschaft nicht in diese Länder investiert, die hier zur Diskussion stehen, sondern gewissermassen in eine Mittelschicht, nämlich in die Schwellenländer. Aber im Aufbau der Staatengemeinschaft ist das pyramidenförmige Gebilde wichtig, d. h., keine der Schichten dieser Pyramide darf vernachlässigt werden. Die Wirtschaft und die Industrie werden aus naheliegenden Gründen nicht in die untersten Schichten investieren; sie werden das beim Mittelbau der Pyramide tun. Das haben sie seit den achtziger Jahren getan, mit Kapitalexporten, die einen Umfang von weit über dreissig Milliarden Franken angenommen haben. Das begünstigt doch die Entwicklung dieser Pyramide auch.

2. Ein nicht zu unterschätzendes Kriterium zur Beurteilung der Entwicklungshilfe ist die Finanzlage der Geberländer; zu diesen gehören wir. Solange diese Geberländer finanziell gesund und wirtschaftlich leistungsfähig sind, so lange kommen sie als Träger der Entwicklungshilfe überhaupt erst in Frage.

In unserem Land hat die Verschuldung innerhalb weniger Jahre, innert sieben Jahren, so stark zugenommen wie vorher in 500 Jahren nicht! Wir sind heute an einem Punkt angelangt, wo die Verschuldung stabilisiert werden muss. Es muss ein vorrangiges Ziel sein, den Staatshaushalt in den Griff zu bekommen.

3. Der Bundesrat hat 1994 in seiner Botschaft in Absprache mit der OECD finanzielle Vorgaben formuliert. Diesen hat man bis heute nicht fundamental widersprochen. Der Bundesrat hat in Rio eine Absichtserklärung, lautend auf 0,4 Prozent des Bruttosozialproduktes, abgegeben. Das stimmt, jedoch ist das zwar einerseits eine absolute Grösse, anderer-

seits aber auch ein Signal. Die Budgethoheit liegt nämlich letztlich beim Parlament. Der Bundesrat hat zwar eine Grösßenordnung angegeben, aber er wird sich damit abfinden müssen, dass im Rahmen unserer parlamentarischen Debatten über das Budget die 0,4 Prozent eben einmal nicht erreicht werden. Selbst wenn man die privaten Mittel an die Entwicklungshilfe, die ausgeschüttet werden, noch einbezieht, erreichen wir die 0,4 Prozent offenbar nicht.

Zur Konditionalität: Frau Simmen hat sehr schön ausgeführt, wie wichtig «good governance» und Konditionalität als Voraussetzungen für Entwicklungshilfe seien. Aber genau unter diesen Aspekten habe ich etwas Mühe damit, dass Verpflichtungen zugunsten von Ländern eingegangen werden, die gerade im Bereich der öffentlichen Ressourcen Ungleichgewichte haben. Ich denke ganz konkret an die 120 Millionen Franken für das Länderprogramm Indien und an die 80 Millionen Franken für das Länderprogramm Pakistan. Das ist zusammen immerhin ein Drittel der Gesamtausgaben für die Region des Indischen Subkontinentes. Diese beiden Staaten verfügen bekanntlich über Atomwaffen, und sie haben sich beide bisher konsequent geweigert, dem Atomteststopp-Vertrag beizutreten.

Wir werden ja über diesen Vertrag demnächst in unserem Rat auch beraten. Der Bundesrat schreibt in der Botschaft 98.054 (Ziff. 27), die uns vorliegt, zum CTBT, das ist die Abkürzung für den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen: «Die Einhaltung des CTBT stellt für die sogenannten 'nuklearen Schwellenländer', die den NPT nicht unterzeichnet haben, eine grosse Herausforderung dar. Auf sie zielt der CTBT direkt ab Indien führte im Mai 1974 Atomtests durch, Pakistan ebenfalls im Mai 1998.»

Nun wird man erwidern, ein Programmabbruch treffe dann eben nicht die Regierungen dieser Länder, sondern die ohnehin arme Bevölkerung und damit eben die Falschen, was natürlich stimmt. Aber gerade in Ländern wie Indien, die sich ja «Demokratie» nennen und die entsprechenden Einrichtungen hätten, müsste es doch einen Weg geben, um den Prinzipien von «good governance» und Konditionalität zum Durchbruch zu verhelfen.

Ich ersuche deshalb den Bundesrat, sowohl die Konditionalität wie den geplanten Ausgabenplafond für diese beiden Länder zu überprüfen und in Zukunft nötigenfalls anzupassen, zumindest aber den internationalen Druck der westlichen Welt auf diese beiden Staaten zu erhöhen, damit sie endlich den Atomteststopp-Vertrag unterzeichnen. Das sind wir auch unseren Steuerzahlern schuldig.

Ich danke Ihnen für Ihre Bemühungen, Herr Bundesrat.

Bloetzer Peter (C, VS): Einer Studie der OSZE entnehmen wir, dass zu Beginn des nächsten Jahrhunderts vier Fünftel der Weltbevölkerung in Entwicklungsländern leben werden. Zwar wird es diesen Ländern bessergehen, aber die Zahl der armen Menschen in diesen Ländern wird trotzdem zunehmen. Diese Lagebeurteilung zwingt uns dazu, weiterhin mit den Entwicklungsländern zusammenzuarbeiten mit dem Ziel, dass die armen Bewohner der Entwicklungsländer in Zukunft ein menschenwürdiges Dasein haben werden.

Das Ziel der Zusammenarbeit ist in der Botschaft, die uns der Bundesrat vorlegt, aber auch im Leitbild Nord-Süd klar formuliert. Wir wissen, dass die Entwicklungsländer das angestrebte Ziel im wesentlichen selber erarbeiten müssen. Dies ist eine feste Rahmenbedingung jeglicher Entwicklungszusammenarbeit. Ohne den Willen der betroffenen Länder, von deren Regierungen und Gesellschaften, kann das gesetzte Ziel nicht erreicht werden. Es ist aber ebenso Voraussetzung oder Ausgangslage einer festen Rahmenbedingung, dass diese Länder dieses Ziel allein und ohne Hilfe nicht erreichen können. Sie sind auf die Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft, der Industrieländer, auch unseres Landes, angewiesen.

Wir müssen uns zur Weiterführung dieser Zusammenarbeit und Finanzhilfe bereit erklären. Es steht ausser Frage, diese Hilfe zu reduzieren oder sogar von dieser Hilfe abzusehen. Wir müssen sie weiterführen, denn schliesslich verstehen wir uns als Glieder einer Gesellschaft, die wertbezogen handelt

und die nach innen und aussen Solidarität lebt. Diese Grundüberzeugung muss die wichtigste Motivation unserer Hilfe sein. Darüber hinaus motiviert uns auch unser eigenes Bedürfnis nach Sicherheit und Stabilität. Unsere Sicherheitspolitik, unsere Wirtschaft, unsere Innenpolitik, unsere Politik überhaupt brauchen Stabilität und Sicherheit.

Diese Stabilität und Sicherheit können ohne eine wachsende Stabilität und Sicherheit nicht nur auf unserem Kontinent, sondern auch weltweit nicht erreicht werden. Dies muss ebenfalls eine starke Motivation unserer weiteren Hilfe an die Entwicklungsländer sein.

Zur Frage der Höhe dieser Hilfe: Sie ist nicht so sehr am Bruttoinlandsprodukt zu messen oder nicht so sehr mit der Hilfe anderer Länder zu vergleichen. Sie ist an den Zielen, die wir setzen und an den Resultaten, die wir erreichen wollen, zu messen. Wir sind uns bewusst, dass diese Ziele nicht in bilateraler Arbeit allein erreicht werden können. Im wesentlichen braucht es dazu multilaterale Zusammenarbeit. Nur ein weltweit koordiniertes Vorgehen innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft kann zum Ziel führen. Das will aber nicht heissen, dass es die bilaterale Zusammenarbeit nicht braucht. Im Gegenteil: Sie ist die Voraussetzung dafür, dass wir uns die Kompetenz auf diesem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit schaffen können. Wir können feststellen, dass gerade unsere Verwaltung, unsere Vertreter in der Entwicklungszusammenarbeit eine sehr kompetente und von den internationalen Organisationen anerkannte Mitarbeiter leisten und den Entwicklungsländern zur Verfügung stellen.

Noch ein Wort zur Konditionalität: Wir haben uns im Rahmen der Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten darüber bereits unterhalten. Die Konditionalität ist sicher ein richtiger Grundsatz für die Entwicklungszusammenarbeit und für die Finanzhilfe. Wir dürfen aber nicht vergessen, dass «good governance» das Ziel dieser Hilfe sein muss und nicht die Voraussetzung. Wenn wir erst dann helfen, wenn dieses Ziel bereits erreicht ist, dann riskieren wir, dass wir das Ziel überhaupt nie erreichen werden und dass die Spirale der Entwicklung nach unten weist statt nach oben, in eine bessere Zukunft.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Cotti Flavio, conseiller fédéral: A titre d'introduction, quelques chiffres, dont l'ordre de grandeur est connu, qui témoignent de la nécessité absolue et de l'urgence du message que nous vous soumettons. Je vous remercie pour l'accueil favorable que vous semblez lui donner à l'unanimité.

1,3 milliard d'êtres humains gagnent moins d'un dollar par jour. De la sorte, on peut le dire, ils croupissent dans la misère. Je ne fais pas de commentaire. Simplement, c'est le point de départ que nous connaissons dans les grandes lignes, mais qui peut être étayé par quelques éléments quantitatifs. Quelque 40 millions d'êtres humains sont réduits à l'état de réfugiés; ils sont ainsi livrés à une destinée incertaine d'un jour à l'autre. Dans 26 pays, les problèmes par trop oubliés de l'environnement, hélas, depuis quelque temps, ont fait que les réserves d'eau ne sont plus suffisantes. La prévision pour le siècle prochain, précisément pour ce qui a trait aux réserves d'eau, est encore plus catastrophique. Cela démontre que le message du Conseil fédéral est plus que jamais nécessaire et urgent.

Deux commentaires:

1. La qualité de l'activité de la Suisse en matière de collaboration au développement. Mme Simmen l'a évoqué, au plan international, on reconnaît largement la qualité de notre soutien aux pays sous-développés. Je vous rappelle le rapport de 1996 du Comité d'aide au développement de l'OCDE, dans lequel d'excellentes notes ont été décernées à la Suisse.

2. L'aspect quantitatif a été abordé par M. Merz. Je vais vous dire, Monsieur Merz, que, malgré tous les arguments justifiés que vous avez développés pour essayer d'alléger un peu la conscience de notre pays, je reste de l'avis que du point de vue général notre pays pourrait faire quelque chose de plus

au niveau des pouvoirs publics. Le fait que nous nous distançons maintenant de l'objectif de 0,4 pour cent du PIB, que le Conseil fédéral a mentionné à plusieurs endroits dans le rapport sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années nonante et que le Parlement n'a jamais contesté, est inévitable à cause de la situation des finances fédérales. Cette dernière implique aussi des sacrifices dans le domaine de l'aide au développement. J'espère que ce ne sera qu'une période transitoire et qu'une fois nos finances rétablies, nous pourrions reprendre le rapprochement progressif de l'objectif de 0,4 pour cent du PIB.

Monsieur Merz, lorsque nous nous confrontons à la réalité de pays comparables au nôtre qui se trouvent plutôt au nord de notre continent, il ne fait aucun doute que nous pouvons affirmer que la Suisse peut faire davantage. Je ne fais ici que commenter votre exposé. Le Conseil fédéral a prévu de limiter les moyens mis à disposition dans ce crédit de programme pour les raisons précitées. Il a tout de même voulu marquer par une augmentation de quelque 200 millions de francs une volonté politique claire. J'en conviens volontiers, tout cela est très symbolique. Tout dépend en définitive des crédits de paiements que le Parlement, qui est souverain en cette matière, va pouvoir accorder. Il n'en reste pas moins que cette modeste augmentation montre de quelle façon le Conseil fédéral veut poursuivre son aide.

Je rappelle que, dans le cadre de l'évaluation globale de notre politique d'aide au développement, la concentration régionale et sur certains secteurs particuliers de collaboration et d'aide s'est révélée efficace. C'est la raison pour laquelle il n'y a pas de changement à ce niveau dans le message du Conseil fédéral. 17 pays de concentration, nous pourrions imaginer que, vu les moyens relativement limités, ce nombre est assez élevé et qu'en fonction de l'efficacité, nous pourrions même le réduire un tout petit peu. Cependant, nous ne pouvons pas trop le réduire parce que la Suisse veut être présente de manière efficace dans une série de pays. Une orientation régionale des concentrations sur un Etat représente un développement utile, car nous constatons de plus en plus que la politique étrangère en général se développe au niveau régional. Le fait d'être présent dans une région qui dépasse les frontières d'un seul pays représente certainement une facette de notre collaboration future au développement.

Je me permets de signaler à ce sujet l'influence politique toujours plus grande qui doit être attribuée à l'aide au développement. Il va de soi que cette dernière a des finalités qui lui sont propres. Il est inutile de faire état des valeurs qui sont à la base de cette aide: les rapports sur la politique extérieure de la Suisse dans les années nonante et sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années nonante en font état explicitement. Ces deux rapports présentés dans les années passées restent tout à fait actuels. Ils sont en même temps la philosophie de notre travail futur dans ce secteur.

Cela signifie aussi qu'on ne peut en aucune manière penser à une instrumentalisation, quelle qu'elle soit, de la collaboration au développement à des fins politiques. Elle a des finalités et des valeurs éthiques qui lui sont propres. Mais il ne fait pas de doute que les interrelations avec notre politique étrangère se révèlent de plus en plus importantes. Ce sera aussi notre tâche, dans le futur, d'essayer d'établir les meilleures synergies possibles afin que la Suisse puisse être présente d'une manière efficace, surtout dans les pays de concentration, même dans les autres secteurs qui sont mentionnés dans notre rapport sur la politique extérieure et qui en sont les finalités. Je réfléchis à haute voix: je pense au soutien des droits de l'homme, à la prévention des conflits. Il s'agit de secteurs sur lesquels nous devrions nous concentrer davantage ces prochains temps.

Quand je dis présence dans les pays de concentration, je dis aussi présence dans les pays où nous nous engageons par des programmes spéciaux, comme on les appelle. Deux exemples spécifiques ont été réalisés au cours de ces dernières années: au Moyen-Orient, après le passage d'une situation de guerre à une situation peut-être seulement apparente de «stabilité», et en Afrique du Sud. Ces programmes spéciaux ne doivent pas toujours satisfaire à tous les critères

normalement applicables. D'ailleurs, je rappelle que le Conseil fédéral, lorsqu'il avait adopté les deux crédits supplémentaires pour les deux régions précitées, il l'avait fait après les accords du Moyen-Orient et après la réalisation d'une démocratie effective en Afrique du Sud.

Avant de conclure, j'ajoute deux mots sur la conditionnalité. Celle-ci a été évoquée par Mme Simmen, par M. Merz et aussi par M. Bloetzer. Il s'agit effectivement d'un sujet particulièrement difficile, parce qu'il n'est pas définissable de manière très concrète. Nous savons tous que la conditionnalité ne peut pas être appliquée à chaque fois que les principes de la «good governance», des droits de l'homme, de la démocratie, de l'Etat de droit sont violés, parce que, dans ce cas, on devrait interrompre notre aide au développement dans la plupart des pays qui sont aujourd'hui nos pays de concentration, cela va de soi. Mme Simmen a dit d'une manière très claire qu'il faut tenir compte de l'évolution culturelle et politique de ces pays et que l'on ne peut pas appliquer nos critères de manière froide et sans nuance.

De l'autre côté, il y a certainement des cas extrêmes où il faut dire de manière très claire que les espoirs d'une amélioration de la situation n'existent plus du tout, que les gouvernants d'une certaine région sont à l'extrême opposé par rapport aux valeurs que nous demandons de respecter. Dans ces cas extrêmes, effectivement, l'application du principe de la conditionnalité se révèle probablement nécessaire, mais, je tiens à le souligner, dans des cas absolument extrêmes, dans des cas où, il faut dire, aucune autre solution n'est plus plausible. Vous avez évoqué, Monsieur Merz, l'Inde et le Pakistan. Cela va de soi, il y a toute une série de problèmes dans ces pays, nous le savons aussi par rapport aux essais nucléaires. Mais nous ne pouvons pas oublier que quelque 400 millions de personnes, à peu près un tiers de la population des deux pays, se trouvent dans ces régions dans un état de pauvreté absolue; nous ne pouvons pas non plus oublier que – je souligne en particulier la situation de l'Inde –, malgré toutes les difficultés qui sont en partie liées aux traditions ataviques de ce pays, une base démocratique assez solide s'y est manifestée. Donc la Suisse doit se battre dans la direction que vous allez discuter d'ailleurs prochainement en matière d'interdiction des essais nucléaires, mais en même temps, elle ne peut pas appliquer – c'est l'avis auquel nous sommes arrivés après un approfondissement vraiment sincère de la situation – la conditionnalité à ces deux pays.

La conditionnalité reste donc un critère de politique de collaboration au développement, mais un critère qu'il faut utiliser de la manière la plus réservée possible, et, quand l'application se fait – je me permets de terminer par ces mots –, également de la manière la plus cohérente possible au niveau de l'ensemble de l'administration fédérale. J'avais signalé ici il y a quelques mois que les deux départements les plus directement concernés, le Département fédéral de l'économie et le Département fédéral des affaires étrangères, sont en train de se pencher sur le problème pour essayer d'établir des règles communes et qui permettent, dans le cas extrême d'application de la conditionnalité, de l'appliquer à tous les niveaux de l'administration fédérale.

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

Bundesbeschluss über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern

Arrêté fédéral concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

32 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

32 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Petitionen

Pétitions

99.2002

Petition Jugendsession 1998 Förderung des Bildungswesens in der Dritten Welt

Pétition Session des jeunes 1998 Promotion de la formation dans le tiers monde

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

Text der Petition

Wir fordern von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) und von der Bundesversammlung, dass das Bildungswesen als fundamentale Basis der Entwicklung eines jeden Landes in der Dritten Welt gefördert wird, indem speziell vorbereitete Lehrkräfte auf freiwilliger Basis in den Entwicklungsländern einheimische Lehrkräfte aus- und weiterbilden. Dabei soll das Projekt an die jeweiligen Kulturen angepasst werden. Eine realistische Finanzierungsmöglichkeit bietet die Einhaltung der vom Bundesrat zugesicherten 0,4 Prozent des Bruttosozialproduktes für die Entwicklungszusammenarbeit.

Erwägungen der Kommission

Die Förderung der Grundausbildung, wie auch daran anschliessend einer Berufsausbildung, ist ein zentrales Thema der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Was den Einsatz von schweizerischen Lehrkräften für die Aus- und Weiterbildung von einheimischen Lehrkräften betrifft, so gibt es verschiedene Freiwilligenorganisationen, welche solche Einsätze organisieren. Der Bund übernimmt zur Unter-

stützung solcher Freiwilligeneinsätze in der Regel die Transferkosten sowie die AHV-Beiträge und die minimalen BVG-Beiträge, um Integrationsprobleme bei der Rückkehr zu vermeiden. Diesem Anliegen der Petition wird also bereits heute weitgehend Rechnung getragen.

Anders sieht es hinsichtlich der Erreichung des selbstgesteckten Zieles aus, 0,4 Prozent des Bruttosozialproduktes für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen. Mit dem beantragten Rahmenkredit für die Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit in den kommenden vier Jahren wird dieses Ziel klar verfehlt. Dies ist bedingt durch die schlechte Lage der Bundesfinanzen und die Priorität, welche in dieser Situation der Sanierung des Bundeshaushaltes eingeräumt wurde. Die Zielsetzung soll aber nicht in Frage gestellt werden. Bei einer Verbesserung der Finanzlage ist es ein vordringliches Anliegen, sich dem Ziel einer öffentlichen Entwicklungshilfe von 0,4 Prozent des Bruttosozialproduktes anzunähern.

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

Texte de la pétition

Nous demandons à la Direction du développement et de la coopération (DDC) et à l'Assemblée fédérale de promouvoir la formation dans les pays du tiers monde en tant que base de développement de tout pays. A cet effet, des enseignants bénévoles, spécialement formés, dispenseront des cours de formation et de perfectionnement aux enseignants indigènes dans les pays en voie de développement. Le projet devra être adapté aux différentes cultures. Le maintien du produit national brut de 0,4 pour cent pour la coopération au développement, assuré par le Conseil fédéral, constitue une possibilité de financement réaliste.

Considérations de la commission

La promotion de la formation élémentaire, comme celle d'une formation professionnelle subséquente, constitue l'un des thèmes centraux de la coopération au développement. En ce qui concerne le recours à des enseignants suisses pour la formation et le perfectionnement des enseignants indigènes, diverses organisations de volontaires mettent sur pied des opérations en ce sens. La Confédération, afin d'apporter son soutien à de tels engagements de volontaires, prend en règle générale en charge les frais de transfert, les cotisations AVS ainsi que les cotisations minimales LPP, cela afin d'éviter à ces personnes des problèmes d'intégration à leur retour. En conséquence, il est déjà tenu compte aujourd'hui dans une grande mesure des exigences de la pétition.

Il n'en va pas de même pour ce qui est de la réalisation de l'objectif que s'était fixé elle-même la Suisse, à savoir affecter 0,4 pour cent du produit national brut à la coopération au développement. Cet objectif s'avère nettement erroné en raison du crédit-cadre demandé pour la poursuite de la coopération au cours des quatre prochaines années. Une telle situation est due à l'état critique des finances fédérales et à la priorité accordée à l'assainissement du budget de la Confédération. La fixation d'un tel objectif ne devrait toutefois pas être remise en cause. En effet, dans l'éventualité d'une amélioration de la situation financière de la Confédération, le fait de se rapprocher d'un montant de 0,4 pour cent du produit national brut pour l'aide publique au développement devrait constituer une priorité de premier plan.

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

Präsident: Wir sind am Ende der Geschäfte angelangt, die von Herrn Bundesrat Cotti betreut werden. Heute ist es wahrscheinlich auch das letzte Mal, dass Sie, Herr Bundesrat Cotti, in Ihrer Eigenschaft als Vorsteher des EDA den Bundesrat hier im Ständerat vertreten haben. Wir haben Sie am vergangenen Donnerstag in der Vereinigten Bundesversammlung offiziell verabschiedet. Ich möchte Ihnen heute herzlich für Ihr Engagement in den ständerätlichen Kommissionen und im Plenum des Ständerates danken. Sie haben sich mit grossem Geschick, mit Beharrlichkeit, mit Eloquenz und auch mit innerem Feuer für die Geschäfte eingesetzt, und Sie haben uns deshalb auch in den meisten Fällen überzeugt und bei uns Gefolgschaft gefunden. Immer aber haben Sie unsere volle Anerkennung gefunden und hoffentlich auch gespürt. Wir wünschen Ihnen für Ihre Zukunft alles Gute, Herr Bundesrat. (*Beifall*)

99.3023

Dringliche Interpellation Bloetzer Lawinenkatastrophen im Alpenraum

Interpellation urgente Bloetzer Avalanches catastrophiques dans la région alpine

Wortlaut der Interpellation vom 1. März 1999

In den vergangenen Wochen und Tagen sind weite Gebiete des Alpenraums im In- und Ausland von grauvollen Lawinnenniedergängen heimgesucht worden. Diese Naturkatastrophe forderte bereits eine erhebliche Zahl von Todesopfern und Verletzten, und es werden auch heute noch Personen vermisst.

Die intensiven und lange andauernden Schneefälle führten in höheren Lagen zu ausserordentlichen Schneeanstimmungen und damit zu Gefahrensituationen und Lawinnenniedergängen, wie sie seit rund einem halben Jahrhundert nicht mehr erlebt wurden.

Die Lawinnenniedergänge und die andauernde Bedrohung stellen für die Bevölkerung und die Gäste der betroffenen Gebiete eine harte Prüfung dar. Sie sind aber auch eine Bewährungsprobe für unsere landesweite Solidarität und für die koordinierten Abwehrmassnahmen gegen Naturgefahren auf allen Stufen unseres Landes.

Der Bundesrat wird deshalb um die Beantwortung folgender Fragen ersucht.

1. Ist er bereit, aufgrund der jüngsten Naturkatastrophen im Sinne der Motion Bloetzer vom 16. März 1995 («Stärkung der Abwehr von Naturgefahren») folgende Massnahmen vorzusehen:

- Prüfung der Grundlagen für eine gesamtheitliche Problem- analyse und für eine optimale (koordinierte) Massnahmen- planung;
- Untersuchung der Qualität der bestehenden Reglemente und Institutionen anhand ihrer bisherigen Wirkung und Tätigkeit;
- den eidgenössischen Räten die nötigen Regelungen und Massnahmen vorzuschlagen, damit die Abwehr der Naturge- fahren besser koordiniert wird und die Analyse und die Be- wältigung der Schäden verbessert werden?

2. Ist er bereit, die sofortige koordinierte Erhebung der Lawinenniedergänge landesweit sicherzustellen und die sich dar- aus ergebenden Schutzmassnahmen mit den höchstmög- lichen Beiträgen zu unterstützen?

3. Ist er gewillt, die Schäden der von den Lawinnenniedergän- gen betroffenen Bahnen und Elektrizitätsgesellschaften voll zu übernehmen?

4. Ist er bereit, die Wiederherstellung der übrigen beschädigten Verkehrs-, Kommunikations-, Versorgungs- und Entsorgungsinfrastrukturen zu unterstützen?
5. Welche Möglichkeiten sieht er, um die übrigen nicht gedeckten Schäden der Privaten und der Öffentlichkeit zu übernehmen?
6. Ist er gewillt, dem Parlament die nötigen Kreditbegehren und die hierzu allenfalls notwendige Sonderbotschaft zu unterbreiten?
7. Sieht er die Möglichkeit, soweit notwendig, für dringende Arbeiten Vorschüsse zu gewähren?
8. Ist er bereit, bei den dringenden Sanierungsarbeiten im Rahmen seiner Kompetenzen für eine rasche Projektgenehmigung zu sorgen?

Texte de l'interpellation du 1er mars 1999

Tout récemment une grande partie de la région alpine en Suisse et à l'étranger a été frappée par de terribles avalanches. Ces catastrophes naturelles ont déjà fait un nombre considérable de morts et de blessés, et on recherche toujours des disparus.

A la suite des chutes de neige intenses et persistantes, des quantités de neige exceptionnelles se sont accumulées en altitude, entraînant des risques considérables et des avalanches d'une ampleur jamais vue depuis un demi-siècle environ.

Les avalanches et la menace persistante constituent une rude épreuve pour la population et les touristes des régions concernées. Mais c'est aussi l'occasion de tester notre solidarité nationale et les mesures de prévention coordonnées contre les dangers naturels à tous les échelons dans notre pays.

Le Conseil fédéral est prié de répondre aux questions suivantes:

1. Est-il prêt, eu égard aux catastrophes naturelles récentes, à prévoir les mesures suivantes, exigées par la motion Bloetzer du 16 mars 1995 («Améliorer la prévention des catastrophes naturelles»):
 - a. «jeter les bases d'une analyse globale des problèmes et d'une planification optimale des mesures»;
 - b. «examiner la qualité des règlements et des institutions existants en se fondant sur leur efficacité»;
 - c. «proposer aux Chambres fédérales les réglementations et les mesures à adopter afin de mieux coordonner la prévention des catastrophes naturelles et d'améliorer l'analyse des dommages et les moyens d'y faire face»?
2. Est-il prêt à assurer, dans tout le pays, le recensement coordonné des avalanches et à soutenir, autant que possible, le financement des mesures de protection qui s'avèreront nécessaires?
3. Est-il disposé à assumer entièrement les dommages subis par les chemins de fer et les producteurs d'électricité touchés par les avalanches?
4. Est-il prêt à soutenir la remise en état des autres infrastructures endommagées, qu'il s'agisse des transports, des communications, de l'approvisionnement ou de l'élimination des déchets?
5. Comment pourrait-il, à son avis, assumer les autres dommages, non couverts, que des particuliers, notamment, ont subis?
6. Est-il disposé à soumettre au Parlement les demandes de crédit nécessaires et, en cas de besoin, un message spécial à l'appui de ces demandes?
7. Voit-il comment on pourrait, si nécessaire, accorder des avances pour la réalisation de travaux urgents?
8. Est-il prêt à veiller, dans les limites de ses compétences, à ce que l'approbation des projets soit rapide s'agissant des travaux de remise en état urgents?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bieri, Brändli, Cavadini Jean, Cottier, Danioth, Delalay, Hess Hans, Inderkum, Jenny, Maissen, Martin, Paupe, Respini, Schallberger, Simmen (15)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

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

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 15. März 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral

du 15 mars 1999

Die Schneefälle und die Lawinenabgänge vom Februar 1999 haben Todesopfer gefordert, haben an Fauna und Flora auf lange Zeit Schäden angerichtet und haben Wohn- und Arbeitsräume zerstört. Sie haben mit Gewalt gezeigt, dass selbst in unserer hochtechnisierten und hochorganisierten Zeit nicht alles machbar und auch nicht alles vermeidbar ist. Sie haben vor Augen geführt, dass sich das Risiko einer Naturkatastrophe – unabhängig vom Entwicklungsstand der Notfallvorsorge – nie völlig eliminieren lässt. Schliesslich werden Naturereignisse eben erst dann zur Katastrophe, wenn sie sich nicht dort ereignen, wo die Menschen sich gegen sie gewappnet haben.

Die Lawinnenniedergänge dieses Winters sind daher nicht einfach einer Panne in unserer Lawinenvorsorge zuzurechnen.

Diese Erkenntnis sollten wir uns vor Augen halten, wenn wir die Erde für Mensch, Tier und Pflanzen sicher und «bewohnbar» gestalten wollen. In erster Linie gilt es, das Risiko grosser Naturkatastrophen zu verringern, die in letzter Zeit weltweit zuzunehmen scheinen. Es gibt Anzeichen für einen Zusammenhang zwischen Erderwärmung und Naturkatastrophen. Deshalb ist in erster Linie eine weitsichtige, grenzüberschreitende Klimapolitik gefordert. Dazu müssen wir uns bewusstwerden, dass sich die menschlichen Nutzungsgebiete immer weiter ausdehnen und dabei zunehmend tendenziell gefährdete Gebiete umfassen.

Selbstverständlich entbindet dies die Behörden nicht davon, alles Vernünftige und Gebotene vorzukehren, um künftige Schäden zu vermeiden (Waldbau, Massnahmen zum Lawinenschutz, Deiche, erdbebensichere Bauten usw.). Es ist aber eine Illusion zu glauben, damit könne ein totaler Schutz erreicht werden.

Das betroffene Alpengebiet liegt derzeit nach wie vor unter hohen Schneemassen. Eine umfassende Lagebeurteilung ist daher erst beschränkt möglich.

In einer ersten Lagebeurteilung ist festzustellen, dass:

- die präventiven Lawinenschutzmassnahmen der vergangenen Jahrzehnte dem «Jahrhundert-Belastungsfall» dieses Winters standgehalten haben;
- die Leistungen und der persönliche Einsatz der Lawinewarnorganisationen und der Krisenstäbe zur Verhinderung von Lawinenschäden auf kommunaler und kantonaler wie auf Bundesebene ausserordentlich, eindrucklich und verdankenswert waren.

In einer ersten Phase gilt es nun, alle Sofortmassnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um das Entstehen weiterer Schäden (z. B. als Folge einer möglichen raschen Schneeschmelze oder bei neuen starken Schneefällen im nächsten Winter) zu verhindern. Der Bund unterstützt die diesbezüglichen kantonalen Bestrebungen im Rahmen seiner Möglichkeiten auf unbürokratische Weise. Das UVEK nimmt die Koordination auf Bundesebene wahr. Dabei muss man sich aber bewusstbleiben, dass der Reduktion der Risiken im Zusammenhang mit Naturgefahren natürliche, ökonomische und technische Grenzen gesetzt sind.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Massnahmen für ein koordiniertes Vorgehen bei der Abwehr von Naturgefahren sind bereits eingeleitet worden. Um die Vorsorge im Bereich Naturgefahren zu verbessern, hat der Bundesrat mit Beschluss vom 1. Mai 1997 die nationale Plattform Naturgefahren («Planat») eingesetzt. In dieser ausserparlamentarischen Kommission sind der Bund, die Kantone, die Forschung, die Berufsverbände und die Versicherungen vertreten. Damit die Menschen in ihrem Umfeld besser vor Naturgefahren geschützt werden, soll die «Planat» dafür sorgen, dass Doppelspurigkeiten bei der Vorsorge vermieden und Synergien besser genutzt werden.

Grundlagen für koordinierte Vorsorgestrategien in den Bereichen der häufigsten Naturgefahren (Hochwasser, Rutschungen, Steinschlag, Felssturz, Lawinen usw.) liegen bereits vor. Die im Jahre 1984 veröffentlichten Richtlinien zur Berücksichtigung der Lawinengefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten sind nun anhand der aktuellen Ereignisse auf ihre Wirksamkeit und Vollständigkeit zu überprüfen.

2. Das Eidgenössische Institut für Schnee- und Lawinenforschung hat in Absprache mit den Kantonen Vermessungsflüge zur Erhebung der Lawinnenniedergänge durchgeführt und einen Projektvorschlag zur Ereignisdokumentation, -analyse und -bewertung erarbeitet. Die Flüge und die Auswertung der Bilder werden gestützt auf Artikel 36 Buchstabe c des Waldgesetzes (SR 921.0) subventioniert. Diese Erhebungen dienen als Grundlage für die Nachführung der bestehenden Gefahrenkataster und Gefahrenkarten. Eine sorgfältige Analyse der Lawineneignisse 1999, von deren Folgen und Konsequenzen werden zeigen, wo und in welchem Umfang eine Überarbeitung dieser Dokumente und allenfalls zusätzliche Lawinenschutzmassnahmen notwendig sind. Gestützt auf Artikel 36 des Waldgesetzes werden diese mit Bundesbeiträgen unterstützt.

3. Bahnen: Die Schäden bei den von Lawinnenniedergängen betroffenen Bahnen sind grundsätzlich in zwei Kategorien einzuteilen: Zum einen gibt es Schäden, die in ähnlichem Umfang im Durchschnitt der Jahre zu erwarten sind (z. B. einzelne geknickte Fahrleitungsmasten auf exponierten Streckenabschnitten). Diese sind in den normalen Betriebsaufwand einer Strecke eingerechnet und durch die ordentlichen Abgeltungen von Bund und Kantonen abgedeckt. Versicherte Schäden (Gebäude, Fahrzeuge) sind durch die entsprechenden Versicherungen zu übernehmen. Zum andern sind aber auch Schäden denkbar, deren Behebung weder durch die Betriebsrechnung noch durch eine Versicherung abgedeckt werden kann. Derartige Schäden können durch den Bund nach Artikel 59 des Eisenbahngesetzes (EBG; SR 742.101) übernommen werden, «wenn die anfallenden Kosten die finanziellen Möglichkeiten der Transportunternehmung und der beteiligten Kantone übersteigen» (Art. 35 der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz; SR 742.101.1). Für derartige Finanzhilfen ist durch die Transportunternehmung ein Gesuch zu stellen, das im Einzelfall zu prüfen ist.

Das für die Bahnen Gesagte gilt auch für die Verkehrsträger des öffentlichen Regionalverkehrs sowie konzessionierte Luftseilbahnen.

Elektrizitätsgesellschaften: Für die Übernahme der Schäden der Elektrizitätsgesellschaften im Zusammenhang mit den Lawinnenniedergängen durch den Bund besteht keine Rechtsgrundlage. Wenn einzelne Elektrizitätswerke nach Abwägen der Vor- und Nachteile darauf verzichtet haben, derartige Risiken zu versichern, müssen sie die entstandenen Schäden selber tragen.

4. Nationalstrassen: Die Wiederinstandstellung der Nationalstrassen wird über die Nationalstrassenrechnung (Rubrik Unterhalt) finanziert.

Schweizerische Hauptstrassen und übrige Strassen: Für die Übernahme der Kosten für die Behebung von Schäden an der Strasse selbst durch den Bund besteht keine Rechtsgrundlage. Hingegen ist die Instandstellung von Schutzbauten gegen Naturereignisse grundsätzlich beitragsberechtigt, wobei jeweils eine aktuelle Risiko- und Zustandsanalyse zugrunde zu legen ist.

Kommunikation: Die Fernmeldegesetzgebung sieht keine Unterstützungsbeiträge für die durch Naturkatastrophen verursachten Schäden vor.

Entsorgungsstrukturen: Der Bund hat in der Vergangenheit gestützt auf das Gewässerschutzgesetz die erstmalige Erstellung von Abwasser- und Abfallanlagen mit Bundesbeiträgen unterstützt. Mit der vom Parlament am 20. Juni 1997 verabschiedeten Änderung des Gewässerschutzgesetzes wurde die Subventionierung von Entsorgungsunterlagen bis auf wenige Spezialfälle beendet.

Somit bestehen heute für die Subventionierung von Entsorgungsanlagen keine gesetzlichen Grundlagen mehr. Auf-

grund der vorliegenden Erkenntnisse geht der Bundesrat davon aus, dass weder an Kläranlagen noch an Verbrennungsanlagen durch Lawinen grössere Schäden entstanden sind.

5.–7. Bevor über die Übernahme nicht gedeckter Schäden und Sonderbotschaften an das Parlament mit Kreditbegehren entschieden werden kann, ist nun seitens der Kantone vorerst einmal eine Bestandesaufnahme vorzunehmen. Sodann ist zu prüfen, welche Schäden durch private Versicherungen gedeckt sind und in welchem Ausmass Entschädigungen durch den Bund aufgrund bestehender gesetzlicher Grundlagen geleistet werden können. Vorschüsse des Bundes hingegen sind nicht möglich. In Kenntnis des gesamten Schadenausmasses, der Belastungen für die Kantone und der Höhe allfälliger Deckungslücken ist zu prüfen, ob es angebracht ist, dem Parlament eine Sonderbotschaft zu unterbreiten, wie dies im Nachgang zu den Umweltschäden des Jahres 1993 gemacht worden ist. Bundesseitig wird die Koordination dieser Fragen dem UVEK übertragen.

8. Im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten werden die Projektbewilligungsverfahren speditiv abgewickelt. Zur Verhinderung weiterer Schäden können Projektbewilligungen aufgrund sehr einfacher Verfahren erteilt werden.

Bloetzer Peter (C, VS): Ich beantrage Diskussion zu dieser Interpellation.

Präsident: Wird dem Antrag opponiert? – Das ist nicht der Fall.

Bloetzer Peter (C, VS): Ich bin dem Bundesrat dankbar, dass er im Anschluss an die Lawinnenniedergänge in den letzten Wochen rasch gehandelt hat und dass er die in meiner Interpellation vom 1. März 1999 aufgeworfenen Fragen, soweit dies heute schon möglich ist, bereits beantwortet hat. Mein Dank gilt in gleicher Weise unserem Ratspräsidenten und unserem Büro, die diese Interpellation dringlich erklärt haben.

Wir alle haben mit Bestürzung von den Lawinnenniedergängen Kenntnis genommen, von denen weite Gebiete des Alpenraumes im In- und Ausland heimgesucht wurden. In der Schweiz sind mehrere hundert Schadenlawinen niedergegangen. Sie haben 15 Todesopfer gefordert und zu grossen Sachschäden geführt. Über die Höhe der Schäden liegen zurzeit erst vorläufige Schätzungen vor. Die direkten Schäden an Fauna und Flora, an Gebäuden und Infrastrukturanlagen dürften weit über 100 Millionen Franken betragen. Weit höher aber liegen die indirekten Schäden. Erste Schätzungen ergeben, dass sich die volkswirtschaftlichen Gesamtschäden in der Grössenordnung von 1 Milliarde Franken bewegen dürften. Im weiteren muss damit gerechnet werden, dass noch zusätzliche Schäden zutage treten.

Der Bundesrat hat der betroffenen Bevölkerung seine Anteilnahme ausgesprochen und ihr über die zuständigen Departemente Unterstützung sowie Hilfeleistungen durch Truppen und Material zukommen lassen. Es ist mir ein Anliegen, dem Gesamtbundesrat, seinen Mitgliedern sowie seinen Mitarbeitern für die bekundete Anteilnahme, für die Besuche vor Ort sowie für die rasche Hilfeleistung hier zu danken – namens des Standes Wallis und der betroffenen Bevölkerung.

Die Lawinnenniedergänge stellen für die Bevölkerung der betroffenen Gebiete eine harte Prüfung dar. Sie sind aber auch eine Bewährungsprobe für die landesweite Solidarität sowie ein Anlass zur Überprüfung der koordinierten Abwehrmassnahmen gegen Naturgefahren, und zwar auf allen Stufen unseres Landes. Der Sprechende und die Mitunterzeichner der Interpellation haben deshalb dem Bundesrat am 1. März 1999 acht Fragen gestellt. Die Fragen sind klar. Sie bedürfen aus meiner Sicht keiner weiteren Erläuterungen. Die schriftliche Antwort des Bundesrates liegt vor. Ich danke dem Bundesrat für diese Antwort.

Insbesondere nehme ich zur Kenntnis, dass unter Leitung des Eidgenössischen Institutes für Schnee- und Lawinenforschung eine landesweite Ereignisdokumentation erstellt wird sowie eine Analyse und Überprüfung der Wirksamkeit der langfristigen Schutzmassnahmen und der koordinierten Vor-

sorgestrategie vorgenommen werden mit dem Ziel, den gemachten Erfahrungen und der veränderten Gefahrensituation Rechnung zu tragen. Wir nehmen sodann zur Kenntnis, dass der Bundesrat das UVEK mit der Koordination der Bestandesaufnahme und der Erhebung der nichtgedeckten Schäden beauftragt hat und dass er bereit ist zu prüfen, in welchem Ausmass aufgrund bestehender gesetzlicher Grundlagen Entschädigungen durch den Bund geleistet werden können und ob es in Anbetracht der genannten Schadenssumme sowie der zu erwartenden Deckungslücken angebracht ist, dem Parlament eine Sonderbotschaft zu unterbreiten, wie das im Nachgang zu den Unwetterschäden vom September 1993 getan worden ist.

Abschliessend möchte ich dem Bundesrat für seine Antwort, soweit sie bereits gegeben werden kann, im positiven Sinne danken. Soweit eine Antwort heute noch nicht möglich ist, bin ich zuversichtlich und sehe der solidarischen Haltung unseres Landes zuversichtlich entgegen.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Der über die Kantongsgrenzen hinaus bekannte Urner Maler und Dichter Heinrich Danioth hat einmal geschrieben: «Meine Heimat ist fürwahr Prunkkammer Gottes und Irrgarten des Teufels zu gleichen Teilen.» Als Bergler erlebt und empfindet man die Natur mit ihren Schönheiten und Gaben, aber auch mit ihren Gefahren hautnah. Man ist daher besonders empfindsam für die Botschaften, die sie selber aussendet. Wenn wir Gebirgler uns mitunter für Anliegen einsetzen, die als überschüssend oder vielleicht sogar als unverschämte erachtet werden – ich erinnere beispielsweise an die Energiedebatte, die wir in der letzten Woche geführt haben –, dann ist dies eben auch Ausdruck der Sorge um die Natur.

Freilich sei nicht verschwiegen, dass manchmal auch im Alpenraum selber das vernünftige Augenmass abhanden gekommen zu sein scheint. Ich erachte es daher als richtig, dass der Bundesrat im allgemeinen Teil seiner Antwort auf die Interpellation auf den Zusammenhang zwischen Erderwärmung und Naturkatastrophen hinweist. Die Klimaentwicklung verläuft ja nicht kontinuierlich linear, und insbesondere wäre es verfehlt, aus dem hinter uns liegenden harten Winter auf eine Trendwende in der klimatischen Entwicklung zu schliessen.

Ich danke Kollege Bloetzer, dass er diese Interpellation eingereicht hat; ich danke meinerseits aber auch dem Bundesrat für die Hilfe, die in unserem Kanton bereits geleistet worden ist, und ich kann mich von den Antworten auf die Fragen generell als befriedigt erklären.

Wichtig erscheinen aus der Sicht meines Kantons vor allem die Antworten auf die Fragen 5 bis 7; konkret: In Kenntnis des gesamten Schadensausmasses werden spezielle finanzrelevante Massnahmen des Bundes zu prüfen sein. In diesem Zusammenhang möchte ich aus der Sicht unseres Kantons auch zu bedenken geben, dass Hilfe und Unterstützung vor allem bei der Räumung und Säuberung von Bächen, bei der Räumung und Wiederinstandstellung von Schutzwäldern, bei der Räumung und Wiedernutzbarmachung von Kulturflächen und generell bei der Behebung von Schäden von Privaten benötigt werden.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Die Fragen der Interpellation und folglich auch die Antworten steuern sehr direkt auf bessere Planung, bessere Koordination, Abwehr von Lawinen und auch Entschädigung. Das beweist, dass wir heute alle davon ausgehen, dass der Mensch die Geschicke – seine eigenen und die der Natur – dermassen umfassend gestalten kann, dass er Herr selbst der Katastrophen sein, sie bewältigen und sie vermeiden kann. Es gab eine Zeit, da wurden Naturkatastrophen als Zeichen der Götter, später des Gottes oder des Schicksals, verstanden.

Ich erinnere mich, dass ich als Kind ein Buch von einem gewissen Ernst Nobs las – erst später habe ich erfahren, dass er der erste sozialdemokratische Bundesrat gewesen ist –, mit dem Titel «Rosa Lau», rosa Lawine, in dem er die Lawine zum Anlass nahm, über göttliche Gerechtigkeit nachzuden-

ken; er verstand die Katastrophe eigentlich als Menetekel, um auch über die Schuld der Menschheit zu diskutieren.

Heute neigen wir alle dazu, solche Katastrophen bloss als Pannen anzusehen: «Die Lawinerverbauungen haben versagt, der Mensch hätte mit seinen meteorologischen Vorhersagen eigentlich in der Lage sein müssen, das Unglück zu vermeiden.» Man spricht infolgedessen auch immer sofort von der Entschädigung, die der Staat – selbstverständlich – zu leisten habe. Erörterungen über die Ohnmacht und die allfällige Mitschuld der Menschheit an einer solchen Katastrophe werden vermieden.

Ich möchte doch zu bedenken geben: Je mehr der Mensch in der Lage ist, mit Technologie eine Katastrophe vorauszusehen und sie auch zu verhindern, desto mehr ist er eben auch in der Lage, ein Gefährdungspotential zu schaffen, das seinerseits wieder die Menschheit gefährdet.

Wir haben in der Einleitung der Antwort auf das Problem Klimaerwärmung und Naturkatastrophen hingewiesen. So wie wir heute in der Lage sind, die Winde um die ganze Erde so genau zu berechnen, dass wir einen Heissluftballon um die ganze Welt herum segeln lassen können, so sind wir auch in der Lage, CO₂ in einem Ausmass zu produzieren, das – das ist vielleicht noch nicht mit der letzten Stringenz bewiesen – doch allenfalls eine Auswirkung auf Naturkatastrophen haben kann. Je mehr wir den Alpenraum besiedeln, desto mehr setzen wir uns Gefahren aus, die dann zu solchen Katastrophen führen können. Ich bin der Meinung, es gehe eben nicht nur um die Pannen und um ihre Reparatur oder um noch mehr Sicherheit, sondern es gehe auch ein bisschen darum, bescheiden zu sein; es gehe um die Erkenntnis, wozu wir fähig sind und wozu nicht.

Nach den Katastrophen hat eine grosse Solidarität und Betroffenheit das ganze Land erfasst, und ich muss auch meinerseits all denjenigen, die nach diesen Lawinnenniederhängen gearbeitet haben – das waren nicht nur die Katastrophenhelfer, sondern das waren beispielsweise auch die Mitarbeiter der Bahnen, aber auch jene des Strassenunterhaltes –, meinen sehr verbindlichen Dank für die solidarische Arbeit aussprechen, die sie hier geleistet haben.

Der Winter 1999 war ein Jahrhundertereignis, und wir wollen aus diesem Jahrhundertereignis auch lernen. Wir werden eine Risikoanalyse vornehmen müssen. Wir werden uns darüber unterhalten müssen, ob nicht die Berücksichtigung der Voraussehbarkeit, Warnung und Sperrung viel billiger sind, als einfach noch mehr und höhere Lawinerverbauungen zu errichten. Das wird wieder damit verbunden sein, dass wir die Kompetenzen noch mehr an die kantonalen und lokalen Behörden, die über die notwendige Fachkompetenz verfügen, delegieren. Es wurde in der Antwort auf die Interpellation darauf hingewiesen, dass wir diese Arbeiten an die Hand genommen haben.

Meine einleitenden Bemerkungen waren in keiner Art und Weise in dem Sinn fatalistisch gemeint, dass man den Dingen einfach ihren Lauf lassen müsse. Das haben wir ja nie getan. Und die Tatsache, dass in diesem Jahr 16 Todesopfer zu beklagen sind, während es 1951, obwohl nicht derart viele Touristen in den Bergen waren wie heute, 97 Todesopfer waren, zeigt auch, dass in der Zwischenzeit sehr effiziente Arbeit geleistet worden ist und dass gerade die Verbauungen und die Frühwarndienste, die heute funktionieren haben, eine viel grössere Katastrophe haben vermeiden helfen.

Es ist unsere Pflicht, diese begonnene Arbeit zu optimieren. Auf welche Art und Weise wir das tun und wie wir die Geschädigten gegebenenfalls dann entschädigen wollen, haben wir in den Detailantworten auf Ihre Fragen dargelegt.

Ich bin sehr froh darüber, dass Sie diese Antworten gut aufgenommen haben.

98.3686

Interpellation Bieri Speditiver Bau der Neat

Interpellation Bieri Construction rapide de la NLFA

Wortlaut der Interpellation vom 18. Dezember 1998

Ich unterbreite dem Bundesrat folgende Fragen:

1. Ist er auch der Meinung, dass der Bau der Neat nach den beiden positiven Volksentscheiden zielstrebig realisiert werden muss?
2. Teilt er die Meinung, dass jetzt die hängigen Vorprojekte zur Festlegung der Linienführungen am Gotthard und Lötschberg rasch genehmigt und anschliessend die Baubewilligungen für die Basistunnel erteilt werden müssen?
3. Ist er auch der Meinung, dass der Bundesbeschluss für den dritten Verpflichtungskredit noch vom heutigen Parlament mit seiner grossen Sachkenntnis behandelt und abgeschlossen werden muss?
4. Wenn ja, ist er bereit, bis zur Frühjahrssession die Botschaft für den dritten Verpflichtungskredit den eidgenössischen Räten zuzuleiten?
5. Ist er bereit, darüber hinaus einen konkreten Fahrplan für die nächsten Verpflichtungskredite zu nennen?

Texte de l'interpellation du 18 décembre 1998

J'invite le Conseil fédéral à répondre aux questions suivantes:

1. Vu l'issue heureuse des deux dernières votations populaires, le Conseil fédéral est-il d'avis, comme moi, qu'il faut s'atteler résolument à la construction de la NLFA?
2. Ne pense-t-il pas qu'il faut approuver rapidement les avant-projets fixant le tracé des lignes du Saint-Gothard et du Lötschberg afin d'obtenir au plus vite les autorisations de construire nécessaires au percement des tunnels de base?
3. Ne pense-t-il pas aussi que l'arrêté fédéral allouant un troisième crédit d'engagement doit être examiné et adopté par l'actuel Parlement, qui a une connaissance approfondie du dossier?
4. Dans l'affirmative, est-il prêt à soumettre aux Chambres fédérales avant la session de printemps le message à l'appui de cette demande de crédit?
5. Plus généralement, est-il prêt à arrêter un calendrier précis pour l'octroi des crédits d'engagement ultérieurs?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Cottier, Danioth, Forster, Hess Hans, Inderkum, Maissen, Respini, Schallberger, Seiler Bernhard, Simmen, Wicki (11)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Mit der deutlichen Zustimmung von Ende November zur Vorlage über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs hat das Schweizervolk gewissermassen zum zweiten Mal mit klaren Jamehrheiten dem Bundesrat den Auftrag gegeben, eine Neat am Gotthard und Lötschberg zu bauen.

Die beiden mit dem Bau beauftragten Gesellschaften, die Alptransit Gotthard AG und die Alptransit Lötschberg AG, sind bereit. Die Ausschreibungen sind erfolgt, im Gange oder stehen kurz bevor.

Mit der Behandlung der FinöV-Vorlage hat sich das Parlament in den vergangenen Jahren eine hohe Sachkenntnis angeeignet; es kennt nun das Dossier Neat. Auch das Fondsreglement ist genehmigt und liegt zur Anwendung bereit.

Jetzt ist es am Bundesrat, die hängigen Vorprojektgenehmigungen zur Festlegung der Linienführungen und anschliessend die Baubewilligungen zu erteilen sowie die Botschaft für den dritten Verpflichtungskredit den Räten vorzulegen. Um keine unnötigen Verzögerungen zu bewirken, sollte dieser

Bundesbeschluss noch in der laufenden Legislatur beschlossen werden. Das neugewählte Parlament würde sich zu Recht wieder von Grund auf informieren wollen. Dabei besteht die Gefahr, dass die Bewilligung des dritten Verpflichtungskredites über Gebühr verzögert wird. Ohne Bewilligung dieses Kredites können aber die beiden beauftragten Alptransit-Gesellschaften keine Vergabe von Aufträgen auslösen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 1. März 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral du 1er mars 1999

Grundsätzlich unterstützt der Bundesrat die rasche Realisierung der Neat. Es gilt jedoch, die durch das Parlament in den einschlägigen Bundesbeschlüssen verankerten Bestimmungen einzuhalten. Dazu gehören u. a. die Realisierung der Neat in zwei Phasen gemäss Alpentransitbeschluss und die Einhaltung der Bevorschussungslimite des Fondsreglementes. Diese Beschlüsse setzen, nebst den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensbestimmungen, der zielstrebigsten Realisierung der Neat einige Rahmenbedingungen, die berücksichtigt werden müssen.

Im einzelnen nimmt der Bundesrat zu den Fragen wie folgt Stellung:

1. Der Bundesrat unterstützt den raschen Bau der Neat.
2. Die hängigen Vorprojekte zur Festlegung der Linienführung werden voraussichtlich im Frühjahr 1999 genehmigt; die Baubewilligungen für die Basistunnel werden prioritär behandelt.
- 3.–5. Die Botschaft zu den neuen Neat-Verpflichtungskrediten wird demnächst dem Bundesrat unterbreitet. Im Anschluss daran wird sie dem Parlament vorgelegt.

Bieri Peter (C, ZG): Ich wünsche noch einige kurze Ausführungen zur Antwort des Bundesrates zu machen. Deshalb beantrage ich Diskussion.

Präsident: Herr Bieri wünscht Diskussion. – So beschlossen.

Bieri Peter (C, ZG): Ich danke dem Bundesrat für seine Antworten, die indessen doch eher knapp und nicht sehr substantiell ausgefallen sind. Ich vermisse auch einige Informationen bezüglich des Zusammenhangs mit aktuellen Vorlagen wie dem Landverkehrsabkommen und seinen Folgen oder den Kosten und der Finanzierung der Neat. Gleichwohl will ich eingestehen und anerkennen, dass der Bundesrat seit der Beantwortung meiner Interpellation bis zum heutigen Tag in dieser Frage, im Bereich der flankierenden Massnahmen, doch Entscheide oder Vorentscheide getroffen hat.

Bekanntlich bildet ja die LSVA, für die wir alle – oder zumindest grösstenteils – gekämpft haben, die tragende Säule der Finanzierung der Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs. Nun hat der Bundesrat mit der EU vereinbart, die maximal mögliche Höhe der LSVA erst nach Inbetriebnahme der Lötschbergachse zu erheben. Damit fliessen die vollen Einnahmen aus der LSVA voraussichtlich erst ab dem Jahre 2006 oder sogar 2007. Dies bedeutet, dass zu diesem Zeitpunkt die für den Bau der Grossprojekte notwendigen Mittel nicht im benötigten Ausmass zur Verfügung stehen könnten und dass die allenfalls beschränkt vorhandenen Mittel auf die Lötschbergachse konzentriert werden müssten, um diese möglichst bald und früh fertigzustellen. Mit allenfalls nur beschränkt vorhandenen Mitteln, welche dazu noch auf die Lötschbergachse konzentriert werden, könnte es passieren, dass die Bauten für die Gotthardachse, das Rückgrat der Neat, zurückgestellt oder in ihrer Ausführung verlangsamt werden. Die Baubewilligung für den Gotthard-Basistunnel liegt vor, und die Vorprojekte für den Ceneri-Basistunnel und den Zimmerberg-tunnel sind vom Bundesrat genehmigt worden. Damit kann die Realisierung der Hauptachse der Neat mit Gotthard-Basistunnel, Ceneri-Basistunnel und Zimmerberg-tunnel mit Hochdruck vorangetrieben werden.

Dazu gehört auch der Zimmerbergtunnel, der mich als Vertreter des Standes Zug natürlich besonders interessiert, zumal sich Lösungen abzeichnen, dass dieser Tunnel allenfalls vorzeitig ausgeführt werden könnte und dass damit eigentliche Einsparungen von Kosten möglich sind, könnte doch der Bau des Zimmerbergtunnels nahtlos an den Tunnelbau Zürich–Thalwil angeschlossen werden. Ich weiss auch, dass die Regierungen der Kantone Zürich und Zug in dieser Frage bereits an Sie herangetreten sind und dass in unserem kantonalen Parlament ein entsprechender Vorstoss lanciert worden ist.

Ich denke, dass die Zeit für die Entscheidung drängt. Die Tunnelbohrmaschine kommt bereits in wenigen Monaten in Thalwil ans Tageslicht. Deshalb möchten wir heute vom Bundesrat im Sinne einer Präzisierung hören, welches seine diesbezüglichen Absichten sind. Ist der Bundesrat auch der Meinung, dass die Gotthardachse als Rückgrat der Neat nach wie vor eine hohe Priorität hat, auch dann, wenn die finanziellen Mittel knapp würden? Kann der Bundesrat heute Zusicherungen dafür abgeben, dass er gewillt ist, auf der Gotthardachse mit dem Ceneri-Basistunnel so rasch wie möglich eine durchgehende Flachbahn zu realisieren, und dass das Fondsreglement bzw. die darin enthaltene Bevorschussungslimite überprüft wird, wenn aus finanziellen Gründen die zur Verfügung stehenden Mittel knapp würden und prioritär der Lötschbergachse zugeführt werden sollten? Es liegt in unser aller Interesse, diese beiden Achsen gemäss den Beschlüssen von Volk und Ständen möglichst rasch zu realisieren. Je früher wir den Betrieb auf beiden Achsen aufnehmen könnten, desto eher, so denke ich, fliessen auch die entsprechenden Einnahmen.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Zunächst einmal wird die volle LSVA, wie Sie richtig gesagt haben, spätestens am 31. Dezember 2007 erhoben werden können, während vorher selbstverständlich ja schon ein Teil der LSVA erhoben wird. Die LSVA wird gestaffelt mit der Erhöhung der Gewichtslimite für Lastwagen angehoben und ersetzt ab 2001 die pauschale Schwerverkehrsabgabe. Sie dient u. a. zur Finanzierung der Neat.

Die Neat ist mit zwei Basistunneln konzipiert worden. In dem Sinne sind beide Basistunnel von gleicher Bedeutung. Der Lötschberg ist aber insbesondere deswegen wichtig, weil er der Tunnel sein wird, der zuerst eröffnet wird und von dem die Möglichkeit abhängt, die volle LSVA zu verlangen – wenn es uns gelingt; aber es ist ja vorgesehen, dass er im Jahre 2006/07 eröffnet wird. Selbst wenn das erst am 31. Dezember 2007 sein sollte, rechnen wir nicht damit, dass die beiden Projekte in Finanzierungsschwierigkeiten kommen.

Zu Ihrer konkreten Frage, zum Vorziehen des Zimmerbergtunnels: Es ist auch schon der Wunsch aufgeworfen worden, den Ceneri vorzuziehen, damit die ganze Achse möglichst rasch vollständig betriebsbereit ist. Tatsächlich wäre ein Vorziehen des Zimmerbergtunnels umweltpolitisch, finanzpolitisch und letztlich auch verkehrspolitisch von sehr grossem Vorteil. Die Schwierigkeiten bestehen aber in der Finanzierung, und zwar deswegen, weil das Parlament im Fondsreglement ausdrücklich eine Maximalverschuldung vorgesehen hat, die der Bundesrat von sich aus nicht überschreiten kann. Er müsste dazu das Parlament bemühen.

Weil das Vorziehen des Zimmerbergtunnels wirklich sehr sinnvoll ist, prüfen wir im Moment, ob wir das machen können. Aber in der FinöV-Debatte sind uns vom Parlament ganz bewusst Grenzen gesetzt worden. Das Parlament hat auch festgesetzt, was die erste und was die zweite Etappe sein wird. Daran haben wir uns zu halten. Aber wir sind immer noch daran, eine Lösung zu suchen. Ich habe mich auch entschieden, diese Frage mindestens in den Gesamtbundesrat zu bringen. Es ist ein wichtiger Grundsatzentscheid. Ich könnte mir vorstellen, dass wir uns, sobald das Resultat vorliegt, nochmals darüber unterhalten.

Eine Möglichkeit könnte die immer wieder diskutierte Privatfinanzierung sein. Es wäre möglich, dass z. B. ein Tunnel vorfinanziert wird – sei das nun durch eine Gesellschaft, oder sei es durch den interessierten Kanton –, dass die allfälligen

Zinsen, die bei Überschreiten der Maximalverschuldung entstehen würden, privat finanziert würden; das wäre eine Möglichkeit.

98.3539

Interpellation Marty Dick Autobahntunnel am St. Gotthard. Sicherheit und Fahrbarkeit

Interpellanza Marty Dick Galleria stradale del San Gottardo. Sicurezza e viabilità

Interpellation Marty Dick Tunnel d'autoroute du Saint-Gothard. Sécurité et viabilité

Wortlaut der Interpellation vom 30. November 1998

Der im September 1980 eröffnete Gotthard-Autobahntunnel hat nur zwei Fahrbahnen. Er ist aber das Verbindungsglied einer Nord-Süd-Achse, die Schweden mit Südtalien verbindet und überall neben den Pannestreifen mindestens vier Spuren aufweist.

Die offiziellen Statistiken zeigen, dass die Tunneldurchfahrten gewaltig zugenommen haben:

Tagesdurchschnitt: 1980: 6339 (3 865 715 Fahrzeuge pro Jahr); 1985: 10 591; 1990: 15 616; 1995: 17 260; 1997: 17 900 (6 533 625 Fahrzeuge pro Jahr).

Ganz besonders beeindruckend ist der Anstieg des Schwerverkehrs: 1981 waren es 675 Fahrzeuge am Tag, 1997 bereits 3653.

Die Meldungen über Unfälle im Tunnel und Staus mit langen Wartezeiten an den Eingängen häufen sich. Die Region südlich der Alpen ist so immer häufiger vom Rest der Schweiz isoliert oder auf jeden Fall benachteiligt, was die Verbindung mit dem nördlichen Teil des Landes betrifft. Dies hat mit Sicherheit negative Auswirkungen für den Wirtschaftsstandort Tessin und den Tourismus der gesamten Region.

Die genannten Tatsachen veranlassen mich dazu, dem Bundesrat folgende Fragen zu stellen:

1. Genügen die Sicherheitsvorkehrungen, die bei der Planung des Tunnels vorgesehen wurden, dem heutigen quantitativen und qualitativen Verkehrsaufkommen und einem möglichen weiteren Anstieg noch?
2. Wie hoch ist die Unfallrate im Tunnel im Vergleich zum gesamten Autobahnnetz (Unfälle pro Kilometer, Tote pro Kilometer) und zum Seelisbergtunnel (mit zwei Röhren)?
3. Durch den Anstieg des Verkehrs, insbesondere des Schwerverkehrs, werden immer umfangreichere Unterhalts- und Sanierungsarbeiten notwendig. Wie sollen diese Arbeiten ausgeführt werden, so dass gleichzeitig eine normale Fahrbarkeit gewährleistet wird? Ist eine Schliessung des Tunnels vorgesehen, wenn ja, wann, für wie lange und mit welchen Konsequenzen?
4. Der Ständerat hat kürzlich den Ausbau eines Teilstücks der Autobahn A1 von vier auf sechs Spuren gutgeheissen. Ausserdem wurden gerade die Pläne für den Bau einer dritten Röhre am Baregg, immer noch auf der A1, veröffentlicht, wodurch die Anzahl Fahrspuren von vier auf sechs erhöht würde. Als Ziele werden die Lösung von Verkehrsproblemen und Zugangsschwierigkeiten sowie die Erhaltung der Lebensqualität angegeben. Was beabsichtigt der Bundesrat unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die geplante Modernisierung des Eisenbahnnetzes nicht all diese Probleme lösen kann, mittel- und langfristig zu unternehmen, um die Hauptursache der gewaltigen Staus auf der Nord-Süd-Achse auszuschalten, die Sicherheit im längsten Strassentunnel der Welt zu gewährleisten und der italienischsprachigen Schweiz den Rest des Landes normal zugänglich zu machen?

Testo dell'interpellanza del 30 novembre 1998

Inaugurata nel settembre 1980, la galleria stradale del San Gottardo congiunge, con un solo tubo a due corsie (senza corsia di emergenza) il principale asse autostradale europeo Nord-Sud che, con almeno quattro corsie oltre alle corsie di emergenza, collega la Svezia all'estremo sud dell'Italia.

Le statistiche ufficiali evidenziano un aumento spettacolare del transito di veicoli attraverso la galleria:

Media giornaliera 1980: 6339 (3 865 715 veicoli all'anno); 1985: 10 591; 1990: 15 616; 1995: 17 260; 1997: 17 900 (6 533 625 veicoli all'anno).

Particolarmente impressionante l'incremento del traffico pesante: 675 al giorno nel 1981, 3653 nel 1997.

Sempre più frequenti sono le notizie relative ad incidenti all'interno della galleria e a code che si formano ai portali con lunghi tempi di attesa. La regione a sud delle Alpi è così sempre più spesso isolata dal resto dalla Svizzera o comunque gravemente ostacolata nelle comunicazioni con il nord del paese. Ciò costituisce un fattore certamente penalizzante per la piazza economica ticinese e per il turismo dell'intera regione.

Tali fatti mi inducono a porre le seguenti domande al Consiglio federale:

1. Le norme di sicurezza previste al momento della progettazione sono ancora adeguate al volume, quantitativo e qualitativo, del traffico attuale e del probabile futuro sviluppo?

2. Quale è la frequenza degli incidenti nel tratto di galleria confrontato all'insieme della rete autostradale (incidenti per chilometri, morti per chilometri) e alla galleria del Seelisberg (a due tubi)?

3. Fortemente sollecitata dal crescente traffico, particolarmente da quello pesante, la galleria necessiterà sempre più importanti lavori di manutenzione e di risanamento: come si intende effettuare questi lavori, assicurando nello stesso tempo una normale viabilità? Si prevede la chiusura della galleria, quando e per quanto tempo, con quali conseguenze?

4. Il Consiglio degli Stati ha recentemente approvato il principio dell'aumento da quattro a sei corsie di un tratto della A1; d'altra parte sono appena stati pubblicati i piani per la costruzione di una terza galleria nella zona del Baregg, sempre sulla A1 con conseguente aumento da quattro a sei corsie in galleria, ciò con lo scopo dichiarato di far fronte ai problemi di traffico, di accessibilità e di tutela della qualità di vita: ritenuto che il provvido ammodernamento della rete ferroviaria non potrà comunque rimediare a tutti questi problemi, cosa prevede di fare il Consiglio federale, a medio e lungo termine, per l'eliminazione della principale causa dei più grandi e spettacolari ingorghi su tutta la dorsale autostradale che congiunge il nord al sud dell'Europa, nonché per garantire la sicurezza della più lunga galleria stradale del mondo e per assicurare una normale accessibilità della Svizzera italiana al resto del paese?

Texte de l'interpellation du 30 novembre 1998

Inauguré en septembre 1980, le tunnel du Gothard n'a que deux voies et pas de bande d'arrêt d'urgence alors qu'il dessert le principal axe Nord-Sud du continent, qui relie la Suède au sud de l'Italie et qui compte au moins quatre voies, en plus des bandes d'arrêt d'urgence.

Les statistiques officielles révèlent une augmentation spectaculaire du nombre de véhicules en transit dans le tunnel:

Moyenne journalière 1980: 6339 (3 865 715 véhicules par an); 1985: 10 591; 1990: 15 616; 1995: 17 260; 1997: 17 900 (6 533 625 véhicules par an).

L'augmentation du trafic poids lourds est particulièrement impressionnante puisqu'on est passé de 675 véhicules par jour en 1981 à 3653 en 1997.

Les accidents à l'intérieur du tunnel et les embouteillages qui se forment aux entrées se multiplient, augmentant l'isolement du sud des Alpes et compromettant, pour le moins, les communications avec le nord du pays. Il est certain que l'économie tessinoise, notamment le tourisme, en souffre.

J'invite donc le Conseil fédéral à répondre aux questions suivantes:

1. Les normes de sécurité prévues lors de la conception du tunnel sont-elles encore adaptées au volume et au type de trafic actuel? Qu'en sera-t-il demain?

2. Quelle est la fréquence et la gravité des accidents sur le tronçon du tunnel par rapport à l'ensemble du réseau routier (nombre d'accidents et de morts au kilomètre) et au tunnel du Seelisberg (à deux galeries)?

3. Fortement sollicité par le trafic en augmentation, notamment celui des poids lourds, le tunnel aura besoin de plus en plus de travaux d'entretien et de rénovation importants. Comment envisage-t-on de procéder à ces travaux tout en assurant une circulation normale? Est-il question de fermer le tunnel? Si oui, quand et pendant combien de temps? Quelles en seraient les conséquences?

4. Le Conseil des Etats a récemment approuvé le principe de l'élargissement d'un tronçon de la A1 qui passerait ainsi de quatre à six voies. En outre, les plans d'un troisième tunnel dans la zone du Baregg, toujours sur la A1, viennent d'être publiés. Il s'agit en l'occurrence d'élargir le tunnel à six voies afin de faire face aux problèmes de circulation et d'accessibilité, et d'assurer la qualité de vie. Etant donné que l'indispensable modernisation du réseau ferroviaire ne résoudra pas tous les problèmes, que va faire le Conseil fédéral, à court et à moyen terme, pour éliminer la cause principale des embouteillages les plus spectaculaires de l'axe autoroutier Nord-Sud, garantir la sécurité du plus long tunnel routier du monde et désenclaver le Tessin?

Mitunterzeichner – Cofirmatari – Cosignataires: Respini (1)

Schriftliche Begründung – Motivazione scritta – Développement par écrit

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

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 17. Februar 1999**Risposta scritta del Consiglio federale del 17 febbraio 1999**Rapport écrit du Conseil fédéral du 17 février 1999*

1. La galleria stradale del San Gottardo è stata pianificata e progettata negli anni settanta. È stata costruita secondo norme di sicurezza molto severe che soddisfano tuttora ampiamente il «livello della tecnica». In caso di sostituzione o riparazione di taluni impianti vengono ovviamente impiegate tecniche di punta. La galleria è dotata di diversi dispositivi per garantire la sicurezza: gallerie di sicurezza, aree rifugio ogni 250 metri, aree di sosta, alimentazione elettrica ininterrotta, sistema di videosorveglianza ed estintori. Inoltre, quattro membri del corpo pompieri di Göschenen e Airolo altamente addestrati sono pronti ad intervenire 24 ore su 24. Tuttavia, poiché la galleria non è sufficientemente equipaggiata per il trasporto di ingenti quantità di materie pericolose, si è dovuto limitare questi tipi di trasporti e organizzare controlli della polizia per assicurare il rispetto delle quantità autorizzate.

Tutte queste misure tecniche ed organizzative permettono di ridurre il numero di incidenti e di limitarne i danni; come sugli altri tratti stradali non possono tuttavia essere eliminati tutti i rischi.

2. Le autostrade sono più sicure rispetto alle semi-autostrade a due corsie prive di separazione tra i due sensi di marcia, come è il caso della galleria del San Gottardo. Questo parametro era già conosciuto al momento di costruire la galleria; tuttavia su questo tronco il numero di incidenti e feriti è molto inferiore rispetto alle altre strade a due corsie prive di separazione, ed è pari circa alla media degli incidenti registrati sulle autostrade. Nella galleria del San Gottardo sono stati registrati 673 incidenti fino alla fine del 1997, vale a dire un incidente ogni 2,2 milioni di veicoli/chilometro; nella galleria del Seelisberg il loro numero è stato di 181, ossia un incidente ogni 4,9 milioni di veicoli/chilometro. Nella galleria del San Gottardo, rispetto a quella del Seelisberg, si è dunque verificato un numero di incidenti pari a più del doppio. Invece, per quanto riguarda gli incidenti mortali, le cifre sono quasi iden-

tiche: un morto ogni 104 milioni di veicoli/chilometro nella galleria del San Gottardo e un morto ogni 111 milioni di veicoli/chilometro nella galleria del Seelisberg.

3. L'età degli impianti e l'intensificarsi del traffico richiedono un dispendio di tempo e di mezzi finanziari sempre maggiore. Ciò vale per l'insieme della rete stradale e soprattutto per la galleria del San Gottardo, dove, per i motivi sopra citati, i singoli impianti devono essere rinnovati in continuazione. Il concetto di pianificazione della manutenzione è stato messo a punto negli anni novanta; esso permette una veduta d'insieme dello stato e della probabile durata di vita degli impianti stradali. Questo strumento di lavoro è regolarmente aggiornato, consentendo così di organizzare in modo ottimale i tempi di intervento. In tal modo, panne improvvise che obbligherebbero alla chiusura della galleria per motivi tecnici possono essere evitate. L'introduzione della strategia di pianificazione permette inoltre di concentrare tutti i lavori in galleria e di effettuarli nel corso di tre settimane, suddividendoli in quattro notti a settimana (con chiusura al traffico dalle ore 20.00 alle ore 05.00). Fino ad oggi è stato possibile riparare contemporaneamente anche i danni causati dagli incidenti. Ciononostante, visto l'aumento dei lavori di manutenzione, la galleria dovrà essere chiusa al traffico una settimana in più all'anno. Le chiusure notturne non saranno tuttavia sufficienti quando si dovranno sostituire i rivestimenti, lavori che saranno necessari però solo tra una decina d'anni. Altri lavori di risanamento, che richiedono una chiusura completa della galleria, per il momento non sono previsti.

4. Un ampliamento della strada del San Gottardo, come proposto indirettamente dall'autore dell'interpellanza, non può essere preso in considerazione, poiché l'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi e la legge sul transito stradale nella regione alpina vietano di aumentarne la capacità. D'altro canto il Consiglio federale intende trasferire il trasporto merci dalla strada alla ferrovia. Ora, gli esiti delle votazioni popolari del secondo semestre del 1998 hanno creato tutte le premesse per concretizzare tale obiettivo.

Inoltre, le statistiche mostrano chiaramente che il traffico pesante causa raramente ingorghi o intralci di lunga durata. Di norma è il traffico dei pendolari e il traffico di automobile a lunga distanza che causa intoppi a livello locale. Questo vale anche per la galleria del San Gottardo dove il traffico aumenta generalmente durante il fine settimana e i giorni festivi, quando il traffico pesante è ridotto o addirittura inesistente. In tempi normali la viabilità stradale è quindi garantita. D'altra parte nel Mittelland vi sono tronchi quasi quotidianamente intasati, come è il caso della galleria del Baregg. Il Consiglio federale non ritiene tuttavia giustificato ampliare un'autostrada solo per far fronte a ingorghi puntuali e di breve durata.

Marty Dick (R, TI): J'ai quelque peine à me déclarer satisfait de la réponse du Conseil fédéral. Je serais donc heureux d'avoir la possibilité d'une brève discussion.

Präsident: Herr Marty wünscht Diskussion. – Diskussion ist beschlossen.

Marty Dick (R, TI): J'ai posé la question de la sécurité du tunnel routier du Saint-Gothard. Ce sujet est de plus en plus la cause de fortes inquiétudes au sud des Alpes, pour ceux qui, comme moi, sont tenus de passer professionnellement par ce tunnel, même plusieurs fois par semaine. Si nous n'avons pas encore eu de catastrophe dans ce tunnel, c'est parce que nous avons eu vraiment une très grande chance. J'espère qu'il ne faudra jamais rappeler ce débat dans le futur, mais je dis que le tunnel routier du Saint-Gothard ne répond plus aux critères nécessaires de sécurité, contrairement à ce que les fonctionnaires qui ont rédigé cette réponse prétendent.

Je fais remarquer en passant, Monsieur le Conseiller fédéral, que le tunnel du Gothard n'a pas été planifié au cours des années septante. Il a été construit autour des années septante et planifié au cours des années soixante, lorsqu'on avait une projection du volume du trafic qui s'est révélée nettement en dessous de ce qui s'est réalisé par la suite.

Que le problème se pose de façon aiguë est aussi prouvé par le fait que les Gouvernements des cantons d'Uri et du Tessin demandent depuis longtemps et instamment que les centres de secours chimiques soient placés à Airolo et à Göschenen. Même les Chemins de fer fédéraux et les autorités militaires sont d'accord de collaborer dans le cadre d'une telle solution. Je remarque que cet important sujet déjà soulevé plusieurs fois n'est aucunement mentionné dans la réponse.

Je ne suis pas ici pour demander, Monsieur le Conseiller fédéral, le percement du deuxième tunnel. Ce que je demande, c'est que l'on affronte ce problème sans dogmatisme, sans parti pris, sans la dimension presque religieuse qui semble maintenant planer sur ce genre de débat. On nous dit toujours: «L'initiative des Alpes interdit de toute façon de faire quoi que ce soit. On n'en discute plus!» Or, permettez-moi une parenthèse. Relisez l'article constitutionnel issu de la votation sur l'initiative des Alpes: je vous défie de prouver que le citoyen suisse moyen a eu conscience qu'en votant cette article, il s'interdisait de construire un deuxième tunnel sous le Gothard non pas pour avoir plus de trafic, mais pour avoir un trafic sûr et pour garantir l'accessibilité au reste de son pays. L'initiative des Alpes, vu comment on l'emploie aujourd'hui pour couper à toute discussion, peut être définie comme une escroquerie à la démocratie.

A la lecture de la réponse, j'ai envie de faire une autre remarque un peu amère. J'ai l'impression que les fonctionnaires qui l'ont rédigée passent plus souvent par le tunnel du Baregg que par le tunnel du Gothard. Mais, voyez-vous, il y a une très grande différence. Au tunnel du Baregg, vous avez des alternatives, d'autres routes, un chemin de fer performant. Quand le Gothard est bloqué par n'importe quel petit accident, c'est toute une région qui l'est, c'est l'axe principal Nord-Sud européen qui est complètement bloqué, ce sont des régions entières qui en subissent de graves conséquences.

Les annonces radio concernant la fermeture du tunnel du Gothard se multiplient et sont diffusées aujourd'hui dans toute l'Europe. On entend toujours et de plus en plus fréquemment: «Formation de colonnes au Gothard», ce qui constitue une très mauvaise publicité pour le tourisme au sud des Alpes. Cela ne contribue certainement pas à améliorer les conditions-cadres d'une place économique qui est déjà dans une zone périphérique.

Hier encore, un accident en fin de compte assez banal a causé la fermeture totale du tunnel du Gothard pendant quatre heures, et ça a provoqué des perturbations dans le trafic pendant de nombreuses heures encore, jusqu'au soir très tard. Une fois de plus, la seule alternative, c'est un chemin de fer du siècle dernier absolument pas compétitif. Je rappelle qu'on fixe le début des séances de commission à neuf heures et demie à Berne et qu'aucun train n'arrive du Tessin pour cette heure; les Tessinois sont contraints d'utiliser, soit l'avion, soit la voiture.

Dans la réponse, on s'est bien gardé de donner certaines statistiques existantes, pourtant extrêmement éloquentes sur l'évolution. C'est finalement sur celle-ci que j'aimerais que l'on se penche et que l'on fasse des projections sérieuses sur l'avenir. En 1990, il y a eu 131 jours de dérangement au tunnel du Gothard. «Dérangement» cela signifie techniquement fermeture du tunnel ou passage des voitures au comptegouttes. 131 jours en 1990 et 230 jours en 1998: ça, c'est l'évolution, entre parenthèses dans une période où il y a eu la crise économique. En 1990, on comptait 550 heures de dérangement au tunnel du Gothard et, en 1997, on a enregistré presque 1000 heures de dérangement. Avec la conclusion heureuse des accords bilatéraux, vous savez que la région du Gothard risque d'être soumise à des sollicitations supplémentaires.

Monsieur le Conseiller fédéral, permettez-moi pour conclure une très humble recommandation. J'appartiens à ceux qui ont une position très modérée sur ce problème, mais sachez qu'au sud des Alpes, il est en train de prendre une dimension qui pourrait très vite devenir une cause de très fortes tensions avec la Confédération. Je vous prie par conséquent de vous pencher personnellement sur ce dossier et de ne pas le dé-

léguer simplement aux instances administratives. C'est l'accessibilité de toute une région qui est en jeu. Personne ne veut augmenter le trafic. Nous voulons simplement être reliés à notre pays par une infrastructure sûre qui nous garantis une accessibilité normale, comme cela est le cas dans tout le reste du pays.

Daniöth Hans (C, UR): Fragen nach der Sicherheit im Gotthardstrassentunnel haben natürlich auch im besonders sensiblen Kanton Uri Dauerbestand. Herr Marty hat den gestrigen Unfall erwähnt, von dem heute auf der Frontseite der «Urner Zeitung» zu lesen ist. Man hatte bei einer Kollision zwischen einem deutschen Personenwagen und einem griechischen Sattelschlepper nochmals Glück. Rund 2,5 Kilometer nach Tunnelbeginn kam es zu einer schweren Störung, die zu den entsprechenden Folgen führte.

Diese Fragen der Sicherheit sind aber klar von der Frage der Kapazitätserweiterung zu trennen, die ja durch den Alpenschutzartikel verbindlich beantwortet ist. Ganz abgesehen davon stellt die Erweiterung dieser Strassenverbindung wohl den letzten verkehrspolitischen Trumpf dar, den die Schweiz gegenüber dem Ausland in der Hand hält. Ich darf hier festhalten, Herr Kollege Marty: Die Stellungnahmen, die Befindlichkeiten zwischen dem Tessin und unserem Kanton Uri, weisen einige Nuancen auf; das ist nicht zu übersehen. Aber ich unterstütze Sie in der Auffassung, dass die Diskussion hier aus Sicherheitsgründen nicht einfach abgeblockt werden kann.

Ich bin selbst kein fundamentalistischer Gegner der zweiten Tunnelröhre und des dazu notwendigen Ausbaus der Kriechstrecken am Gotthardnordfuss; aber hierzu braucht es nicht nur die Änderung der Verfassung, sondern es braucht auch ein Umdenken in der europäischen Verkehrspolitik, welches es erst ermöglichen würde, zuerst einmal die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene vorzunehmen.

Der Regierungsrat des Kantons Uri hat kürzlich aufgrund einer Interpellation im Landrat zu ähnlichen Fragen Stellung genommen. Mir persönlich, Herr Bundesrat, bereitet auch in erster Linie die Sicherheit im Gotthardstrassentunnel Sorgen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Transporte von gefährlichen Gütern. Es bestehen zwar für den Gotthardstrassentunnel spezielle Vorschriften, vor allem hinsichtlich klar begrenzter Mengen. Ebenso unbestritten ist, dass diese Beschränkungen laufend übertreten werden, was die polizeilichen Kontrollen, vorab im Kanton Uri, mit aller Deutlichkeit belegen.

Die Verletzlichkeit des einröhrigen Tunnels bei irgendwelchen Grossereignissen ist nicht zu unterschätzen. Rettungsmassnahmen werden behindert. Einerseits kann, was offenbar zuwenig in Rechnung gestellt wird, der Sicherheitsstollen als Folge seiner ungenügenden Dimension mit keinem Rettungsfahrzeug befahren werden. Er ist zu eng hierfür, und es steht lediglich ein Haflinger-Fahrzeug zur Verfügung, wie ich mich kürzlich vergewissert habe. Stellen Sie sich das für einen Tunnel mit einer Länge von 17 Kilometern vor!

Zum anderen fehlt, wie das bereits Kollege Marty erwähnt hat, ein Chemiewehrstützpunkt, der von den Regierungen der Kantone Tessin und Uri wiederholt, aber bisher vergeblich gefordert worden ist. Bei einem Ereignis muss die Chemiewehr doch innert weniger Minuten vor Ort sein! Wie stellt man sich das vor, wenn diese Chemiewehren von Altdorf oder gar von Bellinzona ausrücken und sich durch Kolonnen und Staus durchkämpfen müssen? Auch die Kapazität der Lüftungsanlage des Gotthardstrassentunnels reicht bei weitem nicht aus, um den zusätzlichen Verkehr aufzunehmen, der sich aus der Zulassung von 40-Tonnen-Lastwagen demnächst ergeben wird.

Schliesslich noch ein Wort zur Unfallstatistik: Ein mit der Materie wirklich vertrauter Fachmann machte mich darauf aufmerksam, dass die in der bundesrätlichen Antwort auf die zweite Frage angegebenen Zahlen ein verfälschtes Bild wiedergeben. Danach sollen in beiden Tunnel fast die gleiche Anzahl Todesopfer zu verzeichnen sein, nämlich ein Toter pro 104 Millionen Fahrzeugkilometer im Gotthardtunnel und

ein Toter pro 111 Millionen Fahrzeugkilometer im Seelisbergtunnel; das wäre also fast gleich viel. Beim Seelisbergtunnel waren aber vier von den acht Todesopfern – also genau die Hälfte – damals zu verzeichnen, als infolge Bau- und Unterhaltsarbeiten eine Tunnelröhre gesperrt war und die Fahrzeuge im Gegenverkehr zirkulierten. Damit ist auch statistisch die offensichtliche Tatsache erhärtet, dass nicht richtungsgetreunte Autobahnen, vor allem auch in Tunnel, weniger sicher sind als richtungsgetreunte.

Zusammengefasst: Die Sicherheits- und Umweltproblematik ist evident; der Umstand, dass wir Gott sei dank bisher von schwereren Unfällen oder gar von Grossereignissen verschont geblieben sind, darf uns nicht zur Sorglosigkeit verleiten. Im Gegensatz zu den heute erwähnten Naturgefahren hat es der Mensch in der Hand, das von ihm geschaffene Risikopotential zu minimieren und die geeigneten Massnahmen, soweit es technisch möglich ist, zu treffen.

In diesem Sinne wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie die geeigneten Massnahmen treffen.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Für Betrieb und Unterhalt des Tunnels gibt es eine Betriebskommission, in der der Bund, der Kanton Uri und der Kanton Tessin vertreten sind. Diese überprüft laufend die Sicherheitsvorkehrungen und passt sie, wenn nötig, an. Im Vordergrund des Sicherheitsdispositivs steht die rasche und sachkundige Intervention bei Unfällen; die technischen, organisatorischen und personellen Massnahmen dafür sind getroffen. Der Gotthardtunnel ist nicht für den unbegrenzten Transport gefährlicher Güter eingerichtet; er ist dafür auch nicht geeignet. Deswegen mussten mengenmässige Beschränkungen erlassen werden. Auch das ist eine Massnahme im Interesse der Sicherheit der Tunnelbenützer.

Das von beiden Votanten angesprochene Problem der Errichtung eines Chemiewehrstützpunktes ist ein sehr berechtigtes Anliegen, das auch intensiv geprüft wird. Was wir einfach wollen, ist, dass er für beide Verkehrsträger, für Schiene und Strasse, dienen kann.

Ein allfälliger zweiter Tunnel, gewünscht aus Sicherheitsgründen – eben nicht gewünscht als zweiter Alpendurchgang –, ist keine verwerfliche Idee. Deshalb weist sie der Bundesrat auch nicht einfach so zurück. Wir stellen ja tatsächlich fest, dass die Zeiten, in denen im Gotthardtunnel repariert werden muss, sukzessive zunehmen; das ist durch die Alterung dieses Bauwerkes bedingt.

Aber es ist auch sehr wichtig zu sagen – das will ich festgehalten haben –, dass der Bundesrat nicht einen zweiten, parallelen Alpendurchgang plant. Ich muss das auch deswegen sagen, weil diese Fragen – das wissen Sie – mit Fragen der flankierenden Massnahmen zum bilateralen Landverkehrsabkommen verbunden sind, die ja erreichen und sicherstellen wollen, dass uns die vielbeschworene Verlagerung von der Strasse auf die Schiene auch gelingt. Deshalb müssen wir das festhalten.

Dass aber aus reinen Sicherheitsgründen vielleicht einmal Massnahmen getroffen werden müssen, mit denen wir heute – mindestens im Zusammenhang mit einem zweiten Alpendurchgang – niemals rechnen, das will ich in diesem Sinne nicht ausschliessen. Aber Sie wissen ja auch, wie rasch in den Medien der Verdacht verbreitet wird, es sei mit einem solchen Sicherheitstunnel eigentlich doch nur geplant, einen verfassungswidrigen zweiten Alpendurchgang zu schaffen. Dieses Problem müssen sie mindestens als ein kommunikatives erkennen.

Zugunsten der Sicherheit können aber auch Massnahmen getroffen werden, an die wir heute vielleicht noch gar nicht denken. Sie haben festgestellt, dass der Bareggunnel in der Antwort auf die Interpellation fast mehr erwähnt worden sei als der Gotthardtunnel. Ich muss immerhin sagen, dass dies schon eine völlig andere Sache ist. Der Bareggunnel ist jeden Tag zweimal vollkommen überlastet; täglich gibt es zweimal einen ganz gewaltigen Stau. Es gibt dort einen Tagesverkehr von 80 000 Durchfahrten – am Gotthard sind es selbst in Spitzenzeiten nur 17 000. Das sind einfach zwei völlig verschiedene Probleme.

Abgesehen davon gab es beim Baregg Tunnel vor längerer Zeit zum Teil sogar eine Unzufriedenheit; hier kann ich mich sogar noch an den Baudirektor des Kantons Zürich erinnern. Damals wurde entschieden, das Nationalstrassennetz zu verbreitern, bevor es gesamtschweizerisch völlig fertiggestellt war; dies sind jetzt eben Tempi passati.

Diesen Beschluss, den Baregg Tunnel zu erweitern, können Sie nicht mit der Frage des Gotthardtunnels und vor allem nicht mit der Frage eines allfälligen zweiten Gotthardtunnels gleichsetzen, weil damit eben gerade suggeriert würde, dass es darum gehe, die Verkehrsvolumina besser zu «schlucken». Dies dürfte jedoch nie das Motiv eines allfälligen zweiten Tunnels am Gotthard sein. Eine solche Massnahme könnte vielmehr – wie Sie dies selbst gesagt haben – allenfalls später einmal unter rein technischen Gründen der Sicherheit diskutiert werden. Sie verstehen sicher, warum ich diese beiden Motivationen mit aller Deutlichkeit auseinanderhalten will.

98.3573

Interpellation Marty Dick Schweizer Radio International. Probleme und Entwicklung

Interpellanza Marty Dick Radio Svizzera Internazionale. Problemi et prospettive

Interpellation Marty Dick Radio Suisse Internationale. Problèmes et développements

Wortlaut der Interpellation vom 10. Dezember 1998

Kurze Zeit nach ihrer Nominierung ist die Direktorin von Schweizer Radio International (SRI) von ihrem Amt zurückgetreten.

Die SRG hat es nicht für nötig befunden, einen solch plötzlichen und unerwarteten Weggang genauer zu erklären. Anscheinend wurden nicht einmal die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von SRI in angemessener Weise informiert (in Anbetracht dessen, dass es sich um eine Einrichtung handelt, die in erster Linie für Information zuständig ist, scheint dies ziemlich eigenartig).

Solche Kündigungen sind die Folge von relativ häufigen Wechseln an der Spitze von SRI.

In Anbetracht dessen, dass SRI in die ganze Welt ausgestrahlt wird und dass die Fragen um Image und Präsenz unseres Landes aufgrund der jüngsten Ereignisse eine neue, wichtige Dimension erhalten haben, erlaube ich mir, dem Bundesrat folgende Fragen stellen:

1. Welche Gründe, von der rein persönlichen Ebene abgesehen, haben zum plötzlichen Rücktritt der Direktorin von SRI geführt?
2. Stimmt es, dass der Generaldirektor der SRG die Angestellten von SRI unter Androhung schwerwiegender Sanktionen dazu aufgefordert hat, keinerlei Information über den plötzlichen Weggang der Direktorin preiszugeben?
3. Ist die Regierung der Ansicht, dass SRI ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um die anvertrauten Aufgaben zu erfüllen und sich den Herausforderungen bezüglich der neuen Technologien für die Verbreitung von Information zu stellen?
4. Welche Rolle soll SRI im Zusammenhang mit der neuen Strategie für die Verbesserung unseres Ansehens und für unsere stärkere und bessere Präsenz im Ausland übernehmen?

Testo dell'interpellanza del 10 dicembre 1998

Poco dopo la sua nomina, la direttrice di Radio Svizzera Internazionale (SRI) ha rassegnato le dimissioni.

La SSR non ha ritenuto dover fornire delucidazioni circa i motivi di tale improvvisa ed inaspettata partenza. Sembra che nemmeno i collaboratori di SRI siano stati adeguatamente informati (ciò che appare assai singolare se si considera che si tratta di un ente che ha quale compito primario proprio quello di informare).

Tali dimissioni fanno seguito a cambiamenti relativamente frequenti intervenuti al vertice di SRI.

Ritenuto che l'attività di SRI è rivolta al resto del mondo e che l'immagine e la presenza del nostro paese hanno assunto una nuova ed importante dimensione a seguito dei noti e recenti avvenimenti, mi permetto di interpellare il Consiglio federale sui seguenti punti:

1. Quali sono i motivi che, esulando dalla sfera strettamente personale, sono alla base delle improvvise dimissioni della direttrice di SRI?
2. Corrisponde al vero che da parte del direttore generale della SSR è stato intimato ai dipendenti di SRI, con la minaccia di gravi sanzioni, di non divulgare alcuna informazione circa le circostanze dell'improvvisa partenza della direttrice?
3. Il Governo ritiene che i mezzi a disposizione di SRI siano sufficienti per far fronte ai compiti che le sono attribuiti e per affrontare le sfide poste dall'introduzione delle nuove tecnologie per la diffusione dell'informazione?
4. Quale ruolo si intende attribuire a SRI nell'ambito della rinnovata strategia relativa alla rivalutazione della nostra immagine e ad una nostra più efficace e qualificata presenza all'estero?

Texte de l'interpellation du 10 décembre 1998

La directrice de Radio Suisse Internationale (SRI) a remis sa démission peu après sa nomination.

La SSR n'a pas jugé devoir fournir des explications quant aux motifs de ce départ aussi subit qu'inattendu. Il semble que même les collaborateurs et collaboratrices de SRI n'aient pas été informés adéquatement, ce qui paraît fort singulier si l'on considère qu'il s'agit d'une institution dont la mission première est d'informer. Cette démission fait suite à une série de changements survenus au sommet de SRI.

Etant donné que l'activité de SRI est de portée mondiale et que l'image et la présence de notre pays dans le monde ont acquis de nouvelles dimensions à la suite d'événements récents, je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Quels sont, en faisant exception de la sphère strictement personnelle, les motifs qui ont provoqué la démission inattendue de la directrice de SRI?
2. Est-il exact que le directeur général de la SSR aurait intimé aux collaborateurs de SRI, en les menaçant de graves sanctions, de ne rien divulguer quant aux circonstances de ce départ subit?
3. Le Gouvernement est-il d'avis que les moyens mis à la disposition de SRI sont suffisants pour faire face à ses charges et relever les défis liés aux nouvelles technologies de diffusion des informations?
4. Quel rôle entend-on confier à SRI dans la nouvelle stratégie visant à revaloriser notre image et à améliorer la qualité de notre présence à l'étranger?

Mitunterzeichner – Cofirmatari – Cosignataires: Aeby, Beerli, Plattner, Schiesser, Simmen (5)

Schriftliche Begründung – Motivazione scritta – Développement par écrit

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

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 1. März 1999

Risposta scritta del Consiglio federale del 1° marzo 1999

Rapport écrit du Conseil fédéral du 1er mars 1999

SRI è un'unità aziendale della SSR incaricata di diffondere un programma radiofonico multilingue per l'estero. A tale pro-

gramma della SRI si applicano principalmente le disposizioni della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV; Art. 33) e quelle della concessione SRI del 14 giugno 1993, mentre le questioni legate al personale sono di competenza dei suoi due organi, consiglio e comitato, e del suo direttore o direttrice.

Il direttore o la direttrice sono nominati dal consiglio di SRI. Il Consiglio federale, in qualità di autorità concedente, può designare il presidente del comitato, ma non ha nessuna ulteriore competenza in materia di diritto del personale.

Per questo motivo e, tenuto conto dell'indipendenza e dell'autonomia della SSR, tutelate dalla costituzione, il Consiglio federale si astiene dall'intervenire in questioni relative al personale che non rientrano nella sua diretta competenza.

Risposte alle singole domande:

1. Nel suo comunicato stampa del 5 novembre 1998 la SSR ha spiegato le ragioni delle dimissioni di Carla Ferrari. La situazione finanziaria di SRI non avrebbe permesso di mettere a punto tutte le nuove strategie elaborate dall'ex direttrice. Secondo il comunicato stampa la risoluzione del contratto di lavoro di diritto privato è avvenuta di comune accordo; il Consiglio federale non intende esprimersi ulteriormente a tale proposito.

2. In una presa di posizione sulla presente interpellanza, la SSR scrive che entrambe le parti avrebbero concordato di non rispondere ad ulteriori domande riguardanti la risoluzione del contratto. Per poter restare fedele a tale accordo, la SSR, in qualità di datrice di lavoro, ha rilasciato, al riguardo, delle disposizioni per il personale. Non spetta al Consiglio federale commentare le misure adottate dal direttore generale della SSR.

3. In seguito al rapporto sui sussidi del Consiglio federale, il mandato di prestazioni, il finanziamento e la strategia dei programmi di SRI sono attualmente oggetto di approfondite analisi. Nella sua risposta all'interpellanza Cavadini Adriano del 21 marzo 1997 (Radio Svizzera Internazionale e l'immagine della Svizzera all'estero; 97.3180) il Consiglio federale ha lasciato intendere che il finanziamento di SRI dovrebbe essere rivisto tenendo conto dei programmi televisivi per l'estero. Nel frattempo, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha incaricato l'Ufficio federale delle comunicazioni di effettuare uno studio sull'efficacia di SRI, i cui risultati saranno analizzati prossimamente.

Il DATEC informerà il Consiglio federale di questi risultati, sottoponendogli eventuali proposte in merito.

4. Vedere la risposta alla domanda 3.

Marty Dick (R, TI): Si vous avez bien lu la réponse du Conseil fédéral, en réalité elle ne dit rien du tout. Alors, je ressens la nécessité d'ajouter quelque chose de très bref et je demande donc la discussion.

Präsident: Herr Marty wünscht Diskussion. – Diskussion ist beschlossen.

Marty Dick (R, TI): Le Conseil fédéral a estimé devoir répondre à cette interpellation d'une façon purement juridique, ce qui est formellement correct et parfait, mais politiquement bien regrettable.

La Société suisse de radiodiffusion n'est pas n'importe quelle société qui a pour but de gérer ses propres affaires comme elle l'entend. C'est une institution qui est appelée à accomplir une tâche d'intérêt public de très haute importance.

On peut regretter qu'au sein de cette société de droit public, on n'ait pas choisi la complète transparence pour expliquer l'inattendu et brusque départ de la directrice de Radio Suisse Internationale, entrée en fonction depuis très peu de temps. Cette transparence aurait été souhaitable de la part d'une entreprise qui appartient à tous les citoyens et qui est financée par l'ensemble des contribuables. La transparence aurait d'ailleurs dû aller de soi vu que l'information et la communication sont justement le but et l'instrument essentiel de la Société suisse de radiodiffusion.

Le Conseil fédéral se borne donc à dire qu'il n'a rien à dire. Permettez-moi de déplorer ces méthodes et ces silences qui

ne font qu'alimenter toute une série de rumeurs. On devrait pourtant savoir, dans la maison de l'information encore plus que partout ailleurs, que les demi-vérités sont toujours plus détestables que les mensonges.

Ma question n'est nullement motivée par une curiosité malsaine. Ce qui m'intéresse avant tout, c'est le futur de Radio Suisse Internationale, une institution importante qui fait un excellent travail, qui mériterait d'être renforcée et qui en aucun cas ne saurait être sacrifiée pour gonfler ultérieurement l'offre intérieure de la SSR.

Il est inutile de rappeler quels sont les problèmes d'image qui se posent à notre pays en ce moment, et il ne faut pas être grand clerc pour comprendre que Radio Suisse Internationale constitue un instrument important pour la promotion de la Suisse dans le monde. Il devrait être évident pour tout le monde que Radio Suisse Internationale ne peut plus se limiter aux ondes de la radio, mais qu'elle doit pouvoir utiliser les moyens électroniques de communication les plus modernes. Sur ce point aussi le Conseil fédéral n'a pas envie de s'exprimer: «On étudie le dossier», nous dit-on! Bien. Qu'on nous dise au moins si et quand on voudra bien nous dire quelque chose de plus à ce sujet.

Simmen Rosemarie (C, SO): Nur ein ganz kurzes Wort dazu. Ich möchte nicht auf die Details eingehen, die Herr Marty in seiner Interpellation anspricht, aber ich möchte Sie auf etwas aufmerksam machen.

Wir haben heute morgen den Bundesbeschluss über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern, einen Rahmenkredit, behandelt. Wir haben das auch unter dem Aspekt getan, dass die Schweiz in eine globalisierten Welt eingebunden ist, dass sie gefordert ist und dass wir diese Aufgaben sehr ernst nehmen müssen.

Wenn es ein Gebiet gibt, auf dem die Globalisierung total ist und heute eine ausschlaggebende Rolle spielt, so ist das sicher die Kommunikation. Die weltweite Kommunikation wird mit ungeheurem Mitteleinsatz betrieben – ich brauche Sie nicht an CNN und alle anderen internationalen Sender zu erinnern. Diese weltweite Präsenz unseres Landes spielt für uns eine ganz zentrale Rolle. Ich möchte Ihnen das sehr ans Herz legen. Ich möchte auch dem Bundesrat ans Herz legen, dass er sich bewusst ist, was für eine Rolle Schweizer Radio International zukommt, und dass wir schlecht beraten wären, wenn wir ausgerechnet auf diesem Gebiete nun überproportional sparen würden.

Leuenberger Moritz, Bundesrat: Dass der Bundesrat zur personalrechtlichen Frage nichts sagt, ist richtig; er will und darf dazu auch nichts sagen. Die entsprechenden Fragen sind zwar gestellt worden; aber wenn Sie diese Fragen stellen, dann erlauben wir uns im Interesse der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen, hier nichts zu sagen. Das haben wir auch in anderen Fällen getan, im Einverständnis mit allen Betroffenen. Wenn Sie sagen, Halbwahrheiten seien schlimmer als keine oder die ganzen Wahrheiten, dann ist das richtig, aber: Der Bundesrat hat nicht «eine halbe Wahrheit rausgelassen», sondern er hat gesagt, das sei Angelegenheit der Betroffenen. Soviel zu den ersten beiden Fragen.

Was die anderen beiden Fragen angeht, tut es mir leid, dass wir uns etwas nebulös und generell-abstrakt ausdrücken, aber es ist etwas, was uns eben immer wieder geschieht: Sie stellen eine Frage; der Bundesrat hat, bevor die Frage gestellt wurde, etwas in Auftrag gegeben, und er gedenkt sie demnächst zu entscheiden. Daher können wir auf die Frage einfach noch keine Antwort geben. Die Firma Prognos hat nach dem Subventionsbericht die Finanzierung und die Wirksamkeit von SRI untersucht, und der Bundesrat wird im April, also nächsten Monat, über die Konsequenzen entscheiden. Sie verstehen, dass ich nicht im März sagen kann, was er dann im April exakt entscheiden oder auch zur Kenntnis nehmen wird.

Immerhin, damit Sie sehen, wohin das etwa gehen kann: Es stellt sich die Frage, ob sich SRI weiterhin per Kurzwellen in der ganzen Welt verbreiten soll oder ob wir nicht vielmehr auf

neue Kommunikationsmittel setzen sollen, z. B. auf eine ganz andere und verstärkte Zusammenarbeit mit internationalen, also ausländischen Televisionsanstalten: dass wir Fenster haben, allenfalls hier in der Schweiz produziert, die dann durch das brasilianische oder chinesische Fernsehen, TV5, 3Sat – oder was weiss ich – verbreitet werden. Es stellt sich die Frage, ob das nicht viel effizienter ist, als dass via Kurzwellensender die schweizerische Realität um die Erde verbreitet wird.

Eine andere Möglichkeit ist zum Beispiel das Internet. Sie wissen, dass das Internet eigentliche Programmöglichkeiten bietet und entwickelt; es wäre allenfalls die viel effizientere Methode, sich hier zu engagieren statt über Kurzwellen, die man nur mit einem bestimmten Radio zu einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Winkel empfangen kann. Hier liegt ein grosses Potential.

An der Kommunikation der schweizerischen Identität weltweit wollen wir gar nichts ändern, wir wollen sie einfach optimieren. Es wird ein bisschen im Kurzwellennebel herumgestochert – im wahrsten Sinne und noch bis im April –, dann wird es vielleicht etwas konkreter.

Schluss der Sitzung um 10.20 Uhr

La séance est levée à 10 h 20

Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Freitag, 19. März 1999
Vendredi 19 mars 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

Schlussabstimmungen
Votations finales

97.060

**«Für eine Regelung
der Zuwanderung».**
Volksinitiative

**«Pour une réglementation
de l'immigration».**
Initiative populaire

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 188 hiervor – Voir page 188 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1999
Décision du Conseil national du 19 mars 1999

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine
Regelung der Zuwanderung»**

**Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire
«pour une réglementation de l'immigration»**

Abstimmung – Vote
Für Annahme des Entwurfes

41 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

98.041

Eidgenössische Finanzkontrolle.
Bundesgesetz. Revision
Contrôle fédéral des finances.
Loi fédérale. Révision

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 213 hiervor – Voir page 213 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1999
Décision du Conseil national du 19 mars 1999

**Bundesgesetz über die Eidgenössische
Finanzkontrolle**
Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances

Abstimmung – Vote
Für Annahme des Entwurfes

44 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

98.059

Stabilisierungsprogramm 1998
Programme de stabilisation 1998

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 187 hiervor – Voir page 187 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1999
Décision du Conseil national du 19 mars 1999

**A. Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm
1998**

A. Loi fédérale sur le programme de stabilisation 1998

Abstimmung – Vote
Für Annahme des Entwurfes

41 Stimmen
(Einstimmigkeit)

**B. Bundesbeschluss über die Finanzierung der Ar-
beitslosenversicherung**

**B. Arrêté fédéral sur le financement de l'assurance-
chômage**

Abstimmung – Vote
Für Annahme des Entwurfes

43 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

98.077

**Dringliche Massnahmen
im Bereich
der Umsatzabgabe**
**Mesures urgentes
dans le domaine
du droit de timbre de négociation**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 187 hiervor – Voir page 187 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 16. März 1999
Décision du Conseil national du 16 mars 1999

**Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Be-
reich der Umsatzabgabe**

**Arrêté fédéral concernant des mesures urgentes dans
le domaine du droit de timbre de négociation**

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes

44 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.056

**Verwendung
der zweckgebundenen
Mineralölsteuer.
Bundesgesetz. Änderung**
**Utilisation de l'impôt
sur les huiles minérales
à affectation obligatoire.
Loi fédérale. Modification**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Jahrgang 1998, Seite 1239 – Voir année 1998, page 1239

Beschluss des Nationalrates vom 17. März 1999
Décision du Conseil national du 17 mars 1999

**Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebun-
denen Mineralölsteuer**

**Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les
huiles minérales à affectation obligatoire**

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes

44 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.060

**Internationale Arbeitskonferenz.
82. und 83. Tagung**
**Conférence internationale du Travail.
82e et 83e sessions**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Jahrgang 1998, Seite 1258 – Voir année 1998, page 1258

Beschluss des Nationalrates vom 18. März 1999
Décision du Conseil national du 18 mars 1999

A. Arbeitsgesetz

A. Loi sur le travail

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes

44 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Präsident: Rechtzeitig auf die Jahrtausendwende hin hat unser Parlament von den Möglichkeiten, welche das Internet bietet, Gebrauch gemacht: erstmals sind die Parlamentsdebatten integral in Ton und Bild via Internet übertragen worden. Der Pilotversuch darf trotz einiger technischer Schwierigkeiten als Erfolg gewertet werden. Durchschnittlich konnten rund 6000 Zugriffe pro Sessionswoche verzeichnet werden, 3000 allein am Tag der Bundesratswahl.

Ich danke unserem Informatikdienst und den Internetverantwortlichen für ihr kreatives Engagement sowie dem Bundesamt für Informatik für die technische Unterstützung.

Am Schluss dieser Sitzung ist es mir ein Anliegen, Herrn Fritz Staub, unseren Ratsweibel, zu verabschieden. Er wird Ende März in den wohlverdienten Ruhestand treten. Herr Staub ist seit über 30 Jahren für unser Parlament als Weibel tätig, zuerst im Nationalrat und seit 1981 im Ständerat.

Fritz Staub hat sein Berufsleben in Symbiose mit diesem Haus verbracht und ist auch ein bisschen zu seiner Seele geworden. Er kennt alle, und alle kennen ihn. Er ist 15 Nationalratspräsidenten und 21 Ständeratspräsidentinnen und -präsidenten zur Seite gestanden; er hat den Einzug der Frauen ins Parlament und eine ganze Reihe anderer historischer Momente in der jüngeren Schweizer Geschichte persönlich und von der vordersten Beobachterreihe aus miterlebt. Er kann die spannendsten Geschichten und Anekdoten über diese erlebnisreiche Zeit und über die grossen und kleinen Akteure auf und hinter der Bühne des Parlamentes erzählen. Und was mich als Präsidenten des Ständerates natürlich ganz besonders freut: Fritz Staub hat kürzlich einer Journalistin anvertraut, dass er bei Volksabstimmungen immer den Beschlüssen des Ständerates folge. (*Heiterkeit*)

Ich danke Herrn Staub für seinen unermüdlichen Einsatz; ich danke ihm für die geschätzte Disponibilität, sein grosses Engagement und vor allem auch für seinen sprichwörtlichen Humor. Im Namen des Ständerates wünsche ich unserem Fritz Staub alles Gute für die Zukunft. (*Grosser Beifall*)

Damit sind wir am Ende des heutigen Sitzungstages und auch am Ende der Session angelangt. Ich hoffe, Sie alle gesund, munter, einsatzwillig und redefreudig zu Beginn der Sondersession am 20. April wiederzusehen. Ich wünsche Ihnen eine gute Zeit.

*Schluss der Sitzung und der Session um 08.10 Uhr
Fin de la séance et de la session à 08 h 10*

Einfache Anfragen Questions ordinaires

98.1186

Einfache Anfrage Spoerry Bericht über die Rechtssituation gleichgeschlechtlicher Paare

Question ordinaire Spoerry Rapport sur la situation juridique des couples de même sexe

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 7. Dezember 1998

Mit einer Einfachen Anfrage hat alt Ständerat Gilles Petitpierre den Bundesrat am 15. März 1994 angefragt, ob er die rechtliche Situation der gleichgeschlechtlichen Paare eingehender prüfen und über seine Absichten orientieren wolle. Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom Mai 1994 bestätigt, dass dies getan werden sollte.

Am 9. Januar 1995 wurde eine Petition «Gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare» mit 85 181 Unterschriften eingereicht, welche in der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates behandelt wurde. Mit Schreiben vom 4. April und 28. August 1995 an die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates bestätigte der Vorsteher des EJPD, dass sich der Bundesrat der aufgeworfenen Probleme bewusst ist, er hielt jedoch fest, dass die Prüfung der mit der Petition vorgebrachten Anliegen eingehende und umfangreiche Abklärungen erfordere. Die Erstellung eines entsprechenden Grundlagenberichtes dürfte deshalb etwa eineinhalb Jahre in Anspruch nehmen. Gestützt auf diesen Bericht werde der Bundesrat dann das weitere Vorgehen festlegen und unter Umständen eine Expertenkommission für die Ausarbeitung formulierter Anträge einsetzen. Am 13. Juni 1996 hat der Nationalrat beschlossen, die Petition abzuschreiben, hat aber ein Postulat überwiesen (96.3173), welches verlangt, die rechtlichen Probleme aufzulisten und darzulegen, wie diese beseitigt werden könnten.

Nachdem die Räte bei der Behandlung der neuen Bundesverfassung beschlossen haben, in Artikel 7 Absatz 2 explizit aufzuführen, dass Diskriminierungen aufgrund der Lebensformen verboten sind, möchte ich den Bundesrat anfragen, bis wann mit der Fertigstellung des in Aussicht gestellten Berichtes gerechnet werden darf.

Antwort des Bundesrates vom 1. März 1999

Im Anschluss an die am 13. Juni 1996 beschlossene Überweisung des Postulates der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates wurde das Bundesamt für Justiz mit der Erstellung eines Berichtes beauftragt, welcher die rechtlichen Probleme gleichgeschlechtlicher Paare analysieren und unter Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen mögliche Lösungen aufzeigen soll. Der Bericht wurde materiell im Dezember 1998 abgeschlossen und wird zurzeit redaktionell bereinigt. Anschliessend wird er noch ins Französische und ins Italienische zu übersetzen sein.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der bestehenden anderweitigen Arbeitslast ist damit zu rechnen, dass die Veröffentlichung des Berichtes vor den Sommerferien 1999 erfolgen kann.

98.1187

Dringliche Einfache Anfrage Aeby Post und Swisscom. Einhaltung der strategischen Ziele des Bundesrates?

Question ordinaire urgente Aeby Qu'en est-il du respect par la Poste et Swisscom des objectifs stratégiques du Conseil fédéral?

Texte de la question ordinaire du 9 décembre 1998

Je prie le Conseil fédéral de répondre, dans les meilleurs délais, aux questions suivantes:

1. Les mesures de rationalisation annoncées par Swisscom respectent-elles vraiment les objectifs stratégiques du Conseil fédéral?
2. Est-il exact que la direction de Swisscom refuse de réaffecter à de nouvelles tâches les membres de son personnel âgés de plus de cinquante ans?
3. La direction de Swisscom a-t-elle réellement refusé une proposition du personnel visant à éviter les licenciements par la réduction du temps de travail accompagnée de mesures augmentant la productivité?
4. Quel est le plan de la Poste en matière de couverture du territoire et de fourniture de prestations dans les régions dépourvues de centre économique?
5. Que fait-il pour assurer un contrôle concomitant des objectifs stratégiques qu'il a fixés aussi bien à la Poste qu'à Swisscom?

Réponse du Conseil fédéral du 20 janvier 1999

1. Conformément aux objectifs stratégiques que nous avons définis, le plan de restructuration de Swisscom, dûment approuvé, doit être appliqué sans licenciement du personnel permanent.

Ce plan prévoyait une suppression nette de 4000 postes, à savoir le remplacement de 6000 emplois par un nouveau recrutement portant sur 2000 unités. Tant le public que le personnel en ont été informés l'année dernière.

La libéralisation du secteur des télécommunications, voulue par le Parlement et par le Gouvernement, visait à renforcer la place économique suisse par une branche en pleine expansion. Il s'agissait aussi de garantir à long terme le plus grand nombre possible d'emplois dans un secteur créateur de services à valeur ajoutée. Mais on savait aussi que l'arrivée de nouveaux fournisseurs sur le marché allait provoquer un transfert de places de travail. Aujourd'hui, nous prenons acte avec satisfaction que depuis la libéralisation, le nombre de personnes occupées dans la branche s'est accru de 2,5 pour cent, pour atteindre 36 000 unités. Ainsi, les concurrents de Swisscom prévoient la création d'environ 2500 nouveaux emplois rien que dans le secteur de la téléphonie mobile.

Nous sommes aussi parfaitement conscients que Swisscom travaille dans un environnement très dynamique. Sur un marché totalement libéralisé, elle doit affronter une concurrence de tous les instants; celle-ci va encore s'intensifier non seulement dans la téléphonie mobile, mais aussi dans d'autres champs d'activité. A cela viennent s'ajouter les progrès technologiques, qui suscitent toujours plus l'apparition de nouveaux profils professionnels. Les entreprises sont dès lors contraintes de réaliser des économies tout en augmentant les exigences imposées au personnel. La direction de Swisscom démontre que, dans un tel contexte, elle a davantage besoin de forces externes que par le passé. Comme la suppression de 4000 emplois a été approuvée, tous les nouveaux recrutements doivent être compensés par d'autres départs. La direction de l'entreprise a donc été contrainte de réexaminer son plan de restructuration. Nous prenons acte de cette nouvelle donne, mais nous pensons que les nouveaux plans ne sont pas contraires aux objectifs stratégiques.

En outre, nous prenons acte avec satisfaction du fait que les entretiens entre partenaires sociaux sont en bonne voie.

Ceux-ci ont pris des mesures qui viennent compléter les réorientations professionnelles, les retraites anticipées, la garantie du salaire jusqu'à la fin de l'an 2000 et la création de centres préposés au marché de l'emploi. Ainsi, ils ont créé un organisme dirigé par une personnalité externe et chargé de proposer de nouvelles idées créatives, en vue de maintenir les places de travail, ainsi que de mettre en oeuvre une bourse des emplois, qui épuise toutes les possibilités internes. Nous soutenons totalement tous les efforts consentis dans ce sens. Enfin, nous attendons des partenaires sociaux qu'ils poursuivent leur dialogue pour trouver d'un commun accord une solution socialement acceptable.

2./3. Ces questions sont de la compétence de Swisscom; voici sa réponse:

«Swisscom n'a donné aucune directive exigeant des supérieurs hiérarchiques qu'ils renoncent à confier des tâches à des personnes âgées de plus de cinquante ans; elle n'a d'ailleurs jamais eu une telle intention.

Les horaires de travail font l'objet de négociations dans le cadre de la convention collective de travail, entre Swisscom et ses partenaires sociaux.»

4. Tant la loi fédérale sur la poste que les objectifs stratégiques que nous avons fixés à la Poste visent à garantir la desserte de base sur l'ensemble du territoire.

L'entreprise remplit ce mandat notamment grâce aux centres de production décentralisés, à un réseau dense de lignes d'automobiles postales ainsi qu'à l'exploitation de 3600 offices postaux, qui constituent en quelque sorte son épine dorsale. Afin de mieux tirer profit d'une telle infrastructure, elle lance sur le marché de nouveaux produits et services. Néanmoins, la répartition des offices postaux doit être revue, conformément aux impératifs légaux (service public) et en fonction des besoins de la clientèle. Actuellement, quatre groupes de travail élaborent des propositions en vue d'apporter les meilleurs changements possibles. Les éventuelles mesures portant sur la future structure de ce réseau d'offices feront dans chaque cas l'objet de discussions avec les autorités locales, compte tenu des divers groupes d'utilisateurs.

5. Chaque année, les conseils d'administration des deux entreprises doivent nous informer dans quelle mesure les objectifs stratégiques ont été atteints ou non, pourquoi ils ne l'ont pas été, de quel ordre sont les problèmes et comment pallier à ces derniers. Leurs rapports doivent toujours avoir la même structure et contenir des chiffres ou indices là où ils sont judicieux. Ces derniers ne servent pas seulement d'indicateurs pour les objectifs stratégiques, mais encore à mettre le doigt à temps sur les problèmes en devenir, un peu comme le ferait un signal d'alarme.

Les rapports seront d'abord examinés par le Département fédéral des finances et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, puis un entretien aura lieu entre les départements et les administrateurs, afin d'éclaircir certains points et d'envisager certaines mesures complémentaires.

Après avoir pris connaissance des résultats de ces entretiens ainsi que des rapports de gestion et des comptes annuels, nous déciderons de l'approbation du rapport de gestion de la Poste ainsi que des instructions à donner au représentant de la Confédération à l'assemblée générale de Swisscom, compétente pour une telle approbation dans le cas de cette entreprise.

Outre ce processus de contrôle, des entretiens périodiques ont lieu entre les deux départements, les organes dirigeants de la Poste, le représentant de la Confédération au conseil d'administration de Swisscom et, au besoin, le président de celui-ci. Ces entretiens servent à échanger des informations et, en particulier, à déceler assez tôt les nouveaux développements.

98.1191

**Einfache Anfrage Spoerry
Vorlage
zu den nachrichtenlosen Vermögen**

**Question ordinaire Spoerry
Projet de loi concernant
les avoirs en déshérence**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 15. Dezember 1998

In der Wintersession 1998 sind im Ständerat die Probleme betreffend die nachrichtenlosen Vermögen behandelt worden, welche im Rahmen der AHV und des BVG entstanden sind. Der Bundesrat hat zur Lösung der Frage einen Vorschlag zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes unterbreitet (98.062).

Die Schwierigkeiten, welche nachrichtlose Vermögen verursachen können, haben wir mit Bezug auf die Banken in der jüngeren Vergangenheit schmerzlich erfahren müssen. Die sehr aufwendige Aufarbeitung dieses Problems nähert sich nun aber in diesem Bereich dem Abschluss. Damit bleiben aber Fragen mit Bezug auf die Zukunft offen. Es wird auch in Zukunft nicht zu vermeiden sein, dass bei Banken deponierte Vermögenswerte ohne Nachricht des Eigentümers bleiben. Um neue Probleme zu vermeiden, muss eine Anschlussregelung gefunden werden. Deren Ziel soll es sein, die Entstehung nachrichtloser Vermögenswerte möglichst zu verhindern und dort, wo dies nicht möglich ist, die spätere Suche nach diesen Werten für die Berechtigten zu erleichtern.

Ständerat Plattner hat vor zwei Jahren eine entsprechende Motion eingereicht, die von beiden Räten überwiesen worden ist (96.3610). Es interessiert zu vernehmen, wieweit die Vorbereitungen für eine entsprechende Regelung bis heute gediehen sind und wann den Räten diesbezüglich ein konkreter Vorschlag unterbreitet werden kann.

Antwort des Bundesrates vom 8. März 1999

Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Fragestellerin, dass die Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit Anlass sein müssen, jene rechtlichen Regeln kritisch zu überprüfen, die in der Schweiz auf nachrichtlose Vermögenswerte Anwendung finden. Es hiess deshalb nach der Überweisung der in der Einfachen Anfrage erwähnten Motion Plattner (96.3610) die Motionen Rechsteiner Paul (96.3606 und 97.3306) und Grobet (97.3401) gut und beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit der Analyse der heutigen Rechtslage und der Vorbereitung der nötigen Rechtsänderungen. Diese Arbeiten stehen heute kurz vor dem Abschluss. Der Bundesrat beabsichtigt, im Sommer 1999 ein Vernehmlassungsverfahren über den Vorentwurf für ein Bundesgesetz über nachrichtlose Vermögenswerte durchzuführen.

98.1192

**Einfache Anfrage Seiler Bernhard
Überprüfung der neuen Rechtsprechung
zu Artikel 102 Absatz 2 KVG**

**Question ordinaire Seiler Bernhard
Examen de la nouvelle jurisprudence
concernant l'article 102 alinéa 2 LAMal**

Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 15. Dezember 1998

Gemäss dem Bundesgerichtsentscheid vom 7. Mai 1998 sind die Versicherungen berechtigt, die Prämien in der Zusatzversicherung entsprechend dem Risiko des Versicherten

festzusetzen, und sie sind nicht verpflichtet, eine Prämienreduktion aufgrund der unter dem alten Recht zurückgelegten Versicherungszeiten zu gewähren. Eine solche Verpflichtung bestehe nur, wenn der Prämientarif auch unter dem neuen Recht auf die zurückgelegten Versicherungszeiten Rücksicht nimmt (Art. 102 Abs. 2 vierter Satz KVG).

In der Antwort vom 1. Juli 1998 auf die dringliche Einfache Anfrage Maspoli zu diesem Bundesgerichtsentscheid hielt der Bundesrat fest, dass die beiden für die Versicherungsaufsicht zuständigen Bundesämter zuhanden des Bundesrates die neue Rechtsprechung prüfen und allenfalls Lösungsvorschläge unterbreiten würden.

1. Haben die beiden Bundesämter die neue Rechtsprechung bereits überprüft?
2. Haben die beiden Bundesämter dem Bundesrat Lösungsvorschläge unterbreitet? Wenn ja, welche?

Antwort des Bundesrates vom 15. März 1999

Im Anschluss an den Bundesgerichtsentscheid vom 7. Mai 1998 hat das EJPD dem Bundesrat ein Aussprachepapier vorgelegt, das die Hintergründe, die zu diesem Urteil geführt haben, darlegt und erste Alternativen zur jetzigen Regelung von Artikel 102 Absatz 2 KVG entwickelt.

An seiner Sitzung vom 1. Juli 1998 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Aussprachepapier und beschloss zugleich die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die dem Bundesrat Entscheidungsgrundlagen für allfällige gesetzgeberische Korrekturmassnahmen zu liefern hat.

Die Federführung für das weitere Vorgehen im Sinne des Beschlussprotokolles des Bundesrates liegt beim Bundesamt für Privatversicherungswesen (BPV), welches für die Aufsicht der unter das VVG fallenden Krankenzusatzversicherungen zuständig ist.

1. Das BPV hat inzwischen eine Arbeitsgruppe konstituiert, die aus Vertretern des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV; zuständig für Fragen der KVG-Gesetzgebung), der Krankenkassen (ausgewählt durch das Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer) sowie des BPV besteht. Die Arbeitsgruppe wird im März 1999 ihre erste Sitzung abhalten und bis Ende Juni 1999 weitere Sitzungen durchführen, um die gewünschten Grundlagen zu erarbeiten. Bis zum Ende der Sommerferien 1999 sollte dem Bundesrat der Schlussbericht der Arbeitsgruppe vorliegen.

2. Das Hauptproblem liegt darin, dass die Krankenkassen wegen der Umlagefinanzierung keine nennenswerten Rückstellungen für das im Alter zunehmende Krankheitsrisiko haben bilden können. Somit stehen keine Mittel zur Verfügung, um vor dem KVG zurückgelegte Versicherungsjahre in Form von substantiellen Prämienverbilligungen anzurechnen. Für eine Verbilligung der Prämien für langjährige Versicherte ist deshalb nach neuen Lösungswegen zu suchen – wie beispielsweise die gesetzliche Verpflichtung der Krankenzusatzversicherer, Solidaritätszuschläge bei jüngeren Versicherten zugunsten der älteren zu erheben.

Diese und allenfalls noch weitere Möglichkeiten müssen von der Arbeitsgruppe noch näher geprüft werden.

109. 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-Homepage: <http://www.parlament.ch>

ISSN 1421-3982

109^e année du Bulletin officiel

Editeur:

Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
Services du Parlement
3003 Berne
Tél. 031/322 99 82
Fax 031/322 99 33
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

Rédacteur en chef: François Comment, dr ès lettres

Impression: Vogt-Schild SA, 4501 Soleure

Distribution et abonnements:

OCFIM, 3000 Berne
Tél. 031/322 39 51
Fax 031/992 00 23

Prix version imprimée (TVA incl.):

Numéro isolé Conseil des Etats	fr. 12.–
Abonnement annuel pour la Suisse (Conseil national et Conseil des Etats)	fr. 95.–
Abonnement annuel pour l'étranger	fr. 103.–

Version CD-ROM:

Distribution et abonnements: OCFIM

Site Internet: <http://www.parlement.ch>

ISSN 1421-3982